

I. TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Benda Berharga Muatan Kapal Tenggelam

1.1.1 Sejarah Benda Berharga Muatan Kapal Tenggelam

Sejarah adalah suatu ilmu pengetahuan yang mempelajari segala peristiwa atau kejadian yang telah terjadi pada masa lampau dalam kehidupan manusia. Berikut adalah pendapat dan pengertian sejarah menurut para tokoh dunia :

Benedetto Croce menyatakan ;

Sejarah adalah catatan dari kreasi-kreasi jiwa manusia pada semua bidang, teori maupun praktik. Dengan kata lain, sejarah adalah hasil pertimbangan logis individual tentang peristiwa masa lampau di bawah cahaya pemikiran dan kepentingan kontemporer.

Selanjutnya menurut Cicero menyatakan sebagai berikut ;

Sejarah adalah cahaya kebenaran, saksi waktu, guru kehidupan.

Menurut pendapat Winston Churchil menyatakan bahwa ;

Sejarah adalah hasil dari letak geografi, dan letak geografi tidak berubah, sisi politik yang menjadikan hasil dari pemetaan sejarah.

Pembahasan berikutnya mulai berbicara tentang sejarah benda berharga muatan kapal tenggelam yang berada di Indonesia dapat dikatakan bermula dari ditemukannya kapal Geldermalsen milik VOC (*Vereenigde Oostindische Compagnie*) pada tahun 1986 di perairan Kepulauan Riau. Kapal yang berisi muatan barang-barang berharga hasil transaksi perdagangan VOC di Nanking, China¹. Dunia digemparkan dengan penemuan tersebut yang berisikan 100 batang emas, dan 20.000 keramik milik Dinasti Ming dan Ching. Penemuan itu menimbulkan kontroversi atas

¹ Sejarah Penjajahan Belanda di Indonesia, Gramedia, 2005 hlm 212

kepemilikan barang hasil penemuan tersebut antara si penemu, yaitu Michael Hatcher dengan Pemerintah Indonesia yang merasa kecolongan. Berikutnya pada tahun 1999 Michael Hatcher kembali menemukan bangkai kapal The Tek Sing Wreck dengan muatannya yaitu porselen-porselen yang sangat bernilai tinggi².

Cerita tentang benda-benda berharga muatan kapal tenggelam di dunia internasional juga cukup banyak. Berikut beberapa hasil penelitian internasional mengenai reruntuhan kapal dan muatannya yang sudah dipublikasikan dan sudah sangat dikenal, di antaranya³:

- a) Reruntuhan Kapal *Titanic* yang tenggelam pada tahun 1912 di *Newfoundland*, Kanada pada tahun 1985. Kapal tersebut memuat sekitar 1800 artefak dari berbagai jenis.
- b) Reruntuhan Kapal *Tek Sing* di Laut Cina Selatan yang ditemukan pada tahun 1999 yang memuat lebih dari 300.000 keramik.
- c) Kapal *Elizabeth and Mary* di *Baie Trinite*, Kanada yang ditemukan pada tahun 1994. Kapal tersebut memuat satu koleksi benda arkeologis paling baik peninggalan abad ke -17.
- d) Kapal *Pandora*, di *Queensland*, Australia, diteliti pada tahun 1983 yang memuat furniture akhir dari abad ke-19 dari Eropa.
- e) Kapal *Nuestra Senora De Atocha* di *Marquesas key*, Florida, Amerika Serikat. Kapal yang tenggelam pada tahun 1622 dan ditemukan pada tahun 1970 tersebut memuat emas, perak, keramik, koin, senjata, dan material-material kecil.
- f) Kapal *Bronze Age* di *Bodrum*, Turki, yang ditemukan tahun 1982. Kapal tersebut memuat 20 ton artefak yang terdiri dari keramik, perhiasan emas, dan perak, peralatan yang terbuat dari perunggu dan senjata.

² Perburuan Michael Hacher diakses dari <http://arkeologibawahair.wordpress.com/> tanggal 20 November 2011

³ 7 Reruntuhan Kuno di Bawah Laut diakses dari blogbelajarpintar.blogspot.com/.../7-reruntuhan-kuno-di-bawah-laut. 20 November 2011

Indonesia merupakan negara maritim yang mempunyai banyak kekayaan benda-benda berharga muatan kapal tenggelam. Misalnya keramik, emas batangan, patung yang ditemukan dari sisa kapal yang karam⁴. Daftar dari *The Dictionary of Disaster at Sea* memberitahukan bahwa setidaknya terdapat 12.542 kapal yang tenggelam di lautan dalam rentang waktu antara tahun 1824 hingga tahun 1962⁵.

Para ilmuwan biasanya mengenal benda-benda berharga muatan kapal tenggelam dengan nama arkeologi bawah air. Penelitian arkeologi bawah air mulai banyak dilakukan pasca perang dunia kedua sebagai imbas dari berkembangnya teknik penyelaman, sehingga situs yang diketahui berada di bawah air terutama perairan dangkal menjadi mudah untuk dijangkau. Perkembangan teknologi saat ini juga mempermudah seorang arkeolog untuk dapat mencapai situs berupa bangkai kapal di laut, meskipun laut yang sangat dalam⁶. Sementara itu penelitian arkeologi bawah air dalam dunia internasional pertama kali dbicarakan pada tahun 1936, namun baru pada tahun 1956 *UNESCO* mengeluarkan keputusan penting tentang arkeologi bawah air, sekaligus melaksanakan berbagai ekspedisi⁷.

Pusat Penelitian Arkeologi Nasional mulai menguji coba kegiatan arkeologi bawah air pada tahun 1981. Peneliti mempelajari dan menangani segala peninggalan bawah air, juga meneliti segala sesuatu yang terkait dengan kelautan dan pelayaran. Hasil-hasil dari penemuan artefak dan penelitian tersebut dapat dijadikan sebagai sumber informasi yang dapat menerangkan berbagai kehidupan yang terjadi di masa lalu.

⁴ *Arti penting laut bagi perkembangan bangsa* diakses dari www.arkeologibawahair.com Arti penting laut bagi perkembangan bangsa tanggal 27 September 2011

⁵ Dony.L.Hamilton. *Overview of Conservation in Archaeology : Basic Conservation Procedures.* Texas A & M University. 2000 hlm 4

⁶ Ibid hlm 90

⁷ Ibid hlm 127

1.1.2 Definisi Benda Berharga Muatan Kapal Tenggelam

Benda-benda berharga muatan kapal tenggelam merupakan salah satu aset negara. Aset negara adalah barang yang dimiliki negara. Barang milik negara adalah semua barang yang dibeli yang diperoleh atas beban APBN atau berasal dari perolehan lainnya yang sah⁸. Definisi benda berharga muatan kapal tenggelam yang diuraikan di sini adalah pengertian 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.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya memiliki redaksi berbeda tentang BMKT yaitu Benda Cagar Budaya, yang didalamnya termasuk BMKT. Benda Cagar Budaya adalah benda alam/benda buatan manusia berharga, bergerak atau tidak bergerak yang sisa-sisanya memiliki hubungan erat, dengan kebudayaan dan sejarah manusia⁹. Definisi BMKT menurut Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 2009 tentang “Panitia Nasional Pengangkatan dan Pemanfaatan Benda Berharga Asal Muatan Kapal Tenggelam adalah benda yang dikuasai oleh Negara Indonesia dan dikelola oleh pemerintah¹⁰.

Masyarakat yang tidak mengenal istilah BMKT sesuai dengan penjelasan di atas biasanya mengenal benda-benda berharga asal muatan kapal tenggelam dengan istilah harta karun, karena mereka hanya melihat dari sisi ekonominya. Barang Muatan Kapal Tenggelam (BMKT) sebagai

⁸ Pasal 1 Ayat 10 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendarahan Negara

⁹ Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Benda Cagar Budaya

¹⁰ Pasal 2 Ayat 1 Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 2009 tentang Panitia Nasional Pengangkatan BMKT

harta karun, atau sebagai kekayaan budaya/ *cultural resources* merupakan milik negara yang perlu dikelola secara terpadu dan optimal. Kegiatan eksplorasi dan eksploitasi barang muatan kapal tenggelam harus memperhatikan prinsip-prinsip akademis, penelitian, dan pelestarian supaya tidak hanya mengacu pada kepentingan ekonomi semata.

Pengangkatan dan pemanfaatan benda berharga muatan kapal tenggelam diatur dengan Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 2009 tentang Panitia Nasional Pengangkatan dan Pemanfaatan Benda Berharga Asal Muatan Kapal Tenggelam.

2.1.3 Definisi Warisan Budaya Bawah Air

Warisan budaya bawah air adalah nama lain dari benda berharga muatan kapal tenggelam. Dunia Internasional lebih menggunakan istilah warisan budaya bawah air untuk merujuk kepada semua benda-benda yang berada di bawah laut. Definisi warisan budaya air menurut *Law on Protection of Cultural Heritage* adalah bahan dan barang material yang merupakan bagian dari ekspresi atau kesaksian dari sebuah penciptaan manusia di masa lampau dan memiliki nilai sejarah, artistik, dan nilai-nilai sosiologis lainnya¹¹. *Law on Protection of Cultural Heritage* adalah ketentuan yang membahas barang-barang kebudayaan baik di darat dan di laut. *Convention on the Protection of The Underwater Cultural* merupakan peraturan khusus melindungi kebudayaan bawah laut. Negara-negara Pihak pada *Convention on the Protection of The Underwater Cultural Heritage* berjanji untuk melestarikan warisan budaya bawah air untuk kepentingan

¹¹ Pasal 2 *Law on Protection of Cultural Heritage* diakses dari http://www.google.co.id/url?sa=t&rct=j&q=pdf.law+on+protection+of+cultural+heritage&source=web&cd=8&ved=0CGQQFjAH&url=http%3A%2F%2Fwww.unesco.org%2Fculture%2Fnatlaws%2Fmedia%2Fpdf%2Fcambodia%2Fcambodia_roydec019626_engtno.pdf&ei=HhgoT6uXLIS5iAfQp-zGAg&usg=AFQjCNEfQmvhQ74je8uTSn9dDFQelO7x2w&sig2=K241aid0oxZQ9PRfzk5Gvw&cad=rja tanggal 18 Januari 2012

kemanusiaan, dan mengambil tindakan untuk perlindungan,¹² sehingga warisan budaya air akan terlindung dari pemanfaatan secara komersil untuk perdagangan¹³. Prinsip ini tidak harus dipahami sebagai usaha pencegahan pencurian arkeologi secara profesional.

Setiap kegiatan yang berkaitan dengan warisan budaya bawah air yang sebelum konvensi ini berlaku tidak akan tunduk pada hukum sisa atau hukum menemukan, kecuali diberi wewenang oleh pejabat yang berwenang, apakah sesuai penuh dengan konvensi ini dan memastikan bahwa pemulihan warisan budaya bawah air mencapai perlindungan maksimal. Prinsip penting selanjutnya adalah preferensi di situs pelestarian warisan budaya bawah air (yaitu lokasi saat di dasar laut). Pemulihan dapat diberikan untuk tujuan memberikan kontribusi yang signifikan terhadap perlindungan atau pengetahuan warisan budaya bawah air. Preferensi diberikan dalam pelestarian situ sebagai pilihan untuk menekankan pentingnya konteks historis objek budaya. Konvensi ini juga mengandung peraturan terhadap perdagangan sah kekayaan budaya dan pelatihan dalam arkeologi bawah air. Transfer teknologi dan berbagi informasi juga didorong dan kesadaran masyarakat akan dibangkitkan tentang nilai dan pentingnya warisan budaya bawah air.

2.1.4 Definisi Benda Cagar Budaya

Indonesia diyakini sebagai salah satu negara yang merupakan mozaik warisan pusaka budaya terbesar di dunia. Warisan budaya tersebut bisa yang terlihat maupun tidak terlihat, yang terbentuk oleh alam ataupun oleh akal budi manusia, serta interaksi antar keduanya dari waktu ke waktu. Keanekaragaman warisan budaya tersebut memiliki keunikan tersendiri, karena

¹² General Principles 1 *Convention on the Protection of The Underwater Cultural Heritage*

¹³ General Principles 2 *Convention on the Protection of The Underwater Cultural Heritage*

merupakan hasil dari pencampuran antara budaya di waktu lampau dengan dengan budaya saat ini, maupun yang akan datang, yang bisa menjadi sumber inspirasi, kreativitas, dan kekayaan suatu negara.

Warisan budaya tersebut dapat berbentuk artefak, situs-situs zaman dahulu, atau barang-barang muatan kapal tenggelam. Barang-barang muatan kapal tenggelam termasuk benda berharga yang tidak diketahui pemiliknya, sehingga harus dilindungi dan dilestarikan. Barang-barang asal muatan kapl tenggelam tersebut merupakan salah satu jenis dari benda cagar budaya. Definisi benda cagar budaya itu sendiri adalah kekayaan budaya bangsa yang penting artinya bagi pemahaman dan pengembangan sejarah, ilmu pengetahuan, kesadaran jatidiri bangsa dan kepentingan nasional. Definisi yang diuraikan disini adalah pengertian menurut Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya.

Seperti yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya, yang dimana hal ini diatur dalam Pasal 3, Pasal 4, dan Pasal 5 adalah :

- 1 Benda cagar budaya yang karena :
 - a. nilainya sangat penting bagi sejarah, ilmu pengetahuan, dan kebudayaan bangsa Indonesia;
 - b. sifatnya memberikan corak khas dan unik;
 - c. jumlah dan jenisnya sangat terbatas dan langka
2. Benda Cagar Budaya yang dimiliki oleh negara, pengelolannya diselenggarakan oleh menteri berdasarkan ketentuan yang diatur dalam peraturan pemerintah ini atau peraturan perundang – undangan lain yang berlaku
3. Pengelolaan meliputi perlindungan, pemeliharaan, perizinan, pemanfaatan, pengawasan, dan hal lain yang berkenaan dengan pelestarian benda cagar budaya

4. Setiap orang dapat memiliki atau menguasai benda cagar budaya tertentu dengan tetap memperhatikan fungsi sosialnya
5. Pemilikan benda cagar budaya harus dilakukan sesuai dengan ketentuan pemilikan, tata cara pendaftaran benda cagar budaya, dan ketentuan tentang perizinan yang berlaku
6. Pemilikan benda cagar budaya bergerak tertentu oleh warga negara asing diatur oleh menteri
7. Penemuan terhadap benda cagar budaya harus dilaporkan dan didaftarkan kepada negara

1.2 Pengaturan Internasional dan Pengaturan Nasional tentang Perlindungan BMKT

2.2.1 Pengaturan Internasional tentang BMKT

Perlindungan terhadap barang-barang asal muatan kapal tenggelam selain dilindungi berdasarkan undang-undang dalam negara masing-masing, secara internasional perlindungan terhadap BMKT termaktub dalam :

1. *Convention on The Protection of Cultural Property in The Event of Armed Conflict and its Protocols*, 1954.
2. *Convention Concerning The Protection of The World Cultural and Natural Heritage*, 1972.
3. *United Nations Convention Law of The Sea* 1982.
4. *Convention on Stolen or illegally Exported Cultural Objects*, Rome, June 24, 1995.
5. *Charter on The Protection and Management of Underwater Cultural Heritage*, 1996.
6. *Convention on The Protection of The Underwater Cultural Heritage*, 2001.

Tidak semua peraturan internasional tersebut digunakan untuk mengatasi permasalahan benda-benda berharga asal muatan kapal tenggelam. Ketentuan yang digunakan saat ini hanya *United Nations Convention Law of The Sea* 1982 dan *Convention on The Protection of The Underwater Cultural Heritage*. *Convention on The Protection of The Underwater Cultural Heritage*

digunakan karena konvensi ini adalah bentuk lanjutan dari konvensi-konvensi sebelumnya yang membahas permasalahan yang sama.

2.2.1.1 *United Nations Convention on Law of The Sea Tahun 1982*

Hukum laut internasional telah mengalami sejarah yang cukup panjang dari waktu ke waktu. Semula negara-negara yang memiliki wilayah perairan yang cukup luas, merasa kesulitan untuk menentukan batas-batas wilayah perairan mereka. Keberadaan hukum laut internasional sampai pada waktu sebelum didirikannya Perserikatan Bangsa-Bangsa (*United Nations*) hanya merupakan penjelmaan dari supremasi negara-negara maritim besar di benua Eropa waktu itu, sehingga dengan lahirnya doktrin '*mare liberum*' (laut bebas) yang dicetuskan oleh Hugo Grotius, hukum laut telah mengalami suatu proses transformasi menjadi suatu perangkat ketentuan hukum yang menggambarkan keseimbangan antara kepentingan negara maritim dan negara non-maritim secara lebih baik.

Kebutuhan negara-negara akan pengaturan tentang segala aspek mengenai kelautan makin sangat dirasakan, oleh karena itu hukum laut internasional terus berkembang sesuai dengan perkembangan ilmu dan teknologi dan kebutuhan masyarakat dewasa ini.¹⁴

Lahirnya *United Nations Convention Law of The Sea 1982* memberikan adanya suatu perlindungan mengenai segala sesuatu yang berkaitan dengan laut, diantaranya tentang pengaturan lebar laut territorial, Zona Ekonomi Eksklusif, masalah pencemaran yang terjadi di laut, ataupun pencurian barang-barang asal muatan kapal yang tenggelam di dasar laut.

Kepentingan dunia atas hukum laut telah mencapai puncaknya pada abad ke-20. Pelanggaran-pelanggaran yang sering terjadi dalam wilayah laut membuat negara-negara di dunia

¹⁴ Syafrinaldi, *Hukum Laut Internasional* (Pekanbaru: UIR Press, 2009), hlm 84

membutuhkan pengaturan tatanan hukum laut yang lebih sempurna, yaitu modernisasi dalam segala bidang kehidupan. Tersedianya kapal-kapal yang lebih cepat, bertambah pesatnya perdagangan dunia, dan bertambah canggihnya teknologi berakibat kepada maraknya pelanggaran yang terjadi, misalnya pencurian benda-benda berharga asal muatan kapal tenggelam.

Permasalahan mengenai pencurian barang-barang asal muatan kapal tenggelam memang tidak dibahas secara khusus dalam konvensi ini, tetapi dijelaskan dalam Pasal 192 *UNCLOS 1982* “*States have the obligation to protect and preserve the marine environment* yang berarti menjelaskan bahwa negara-negara mempunyai kewajiban untuk melindungi dan melestarikan lingkungan laut¹⁵. Hal tersebut dijadikan prinsip dasar bahwa semua negara-negara harus melindungi kekayaan lautnya masing-masing, termasuk perlindungan BMKT.

Indonesia sebagai Negara Kepulauan yang diperjuangkan oleh bangsa Indonesia sejak Deklarasi Juanda 1957 sampai diakuinya konsep sebagai Negara Kepulauan oleh dunia internasional dalam Konvensi Hukum Laut 1982 merupakan suatu kebanggaan yang luar biasa bagi Negara Indonesia. tetapi sebagian besar masyarakat tidak begitu mengenal dengan baik bahwa Indonesia mempunyai luas laut dua per tiga dari luas daratan, dengan berbagai sumber daya alam laut yang ada didalamnya termasuk BMKT. Pentingnya UNCLOS 1982 bagi negara-negara yang wilayahnya memiliki wilayah perairan, UNCLOS 1982 juga banyak di ratifikasi oleh negara-negara termasuk organisasi internasional.

2.2.1.2 Convention on the Protection Underwater Cultural Heritage

¹⁵ Pasal 192 *United Nations Convention on Law of The Sea 1982*

Lahirnya *United Nations Convention on Law of The Sea (UNCLOS)* pada tahun 1982 merupakan sebuah solusi untuk mengatasi permasalahan seputar wilayah laut, termasuk kekayaan yang berada di bawah dasar laut. Sejak dideklarasikan konvensi hukum laut tersebut sampai sekarang keadaan sudah berubah, permasalahan yang terjadi semakin kompleks. Konvensi hukum laut tersebut dirasa belum cukup mengatasi semua permasalahan, karena memang membutuhkan satu peraturan khusus pada satu masalah. Misalnya masalah pencemaran lingkungan laut, maka harus ada satu peraturan yang secara khusus membahas masalah pencemaran lingkungan laut, begitu juga terhadap masalah pencurian barang-barang asal muatan kapal tenggelam, maka harus ada peraturan khusus yang membahas masalah pencurian barang-barang asal muatan kapal tenggelam.

Setiap negara harus melindungi warisan budaya bawah air seperti benda-benda purbakala dan sejarah.¹⁶ Ketentuan ini mewajibkan setiap negara-negara wajib melindungi benda-benda tersebut, tetapi belum ada aturan secara khusus mengatur dan mengartikulasikan perlindungan tersebut. Ketentuan tersebut jelas meninggalkan ruang untuk dibuatnya suatu peraturan internasional yang secara khusus mengatur perlindungan warisan budaya bawah air.

Pada tahun 1993 *UNESCO* sebuah lembaga di bawah kepemimpinan PBB yang menangani masalah sosial dan budaya¹⁷, memutuskan untuk menyusun suatu konvensi baru untuk perlindungan warisan budaya bawah air. Pada tahun 1996 negara-negara anggota PBB berkumpul menyelesaikan kebutuhan akan suatu instrumen yang mengikat secara hukum. Sekelompok ilmuan bertemu di Paris pada tahun 1998 untuk membuat draft konvensi, yang kemudian bertemu kembali pada tahun 1999 untuk menyelesaikan draft konvensi tersebut.

¹⁶ Pasal 192 Konvensi Hukum Laut

¹⁷ *Tujuan Organisasi PBB* diakses dari www.scribd.com/doc/65118478/Tujuan-organisasi-PBB tanggal 01 Februari 2012

Akhirnya pada tahun 2001 Konvensi Perlindungan Warisan Budaya Air disahkan. Konvensi ini lebih sering dikenal dengan nama Konvensi 2001.¹⁸

Konvensi ini menjelaskan bahwa negara-negara yang ikut serta pada konvensi ini berjanji untuk melestarikan warisan budaya bawah air untuk kepentingan kemanusiaan, dan mengambil tindakan atas pelanggaran yang terjadi¹⁹. Lahirnya peraturan tersebut memberikan perlindungan terhadap warisan bawah air, termasuk BMKT dari kegiatan komersial yang dimanfaatkan untuk perdagangan. Setiap kegiatan yang berkaitan dengan warisan budaya bawah air dimaksudkan untuk memastikan bahwa pemulihan warisan budaya bawah air mencapai perlindungan maksimal²⁰. Menurut Hari Untoro warisan budaya bawah air merupakan bagian integral dan warisan budaya umat manusia, *heritage of humanity* yang berarti warisan budaya bawah air merupakan elemen penting untuk pemahaman sejarah perkembangan masyarakat²¹.

2.2.2 Pengaturan Nasional tentang BMKT

2.2.2.1 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Cagar Budaya

Warisan budaya bawah air merupakan salah satu bagian dari cagar budaya, termasuk di dalamnya benda-benda berharga muatan kapal tenggelam. Perjanjian Internasional di bidang warisan budaya bawah air yang sejak dulu telah dirundingkan, kini berkembang dengan pesat. Puncak dari berbagai perundingan mengenai permasalahan barang-barang asal muatan kapal tenggelam tersebut adalah dengan diadakannya perundingan oleh *UNESCO* mengenai warisan

¹⁸ *History Convention 2001* diakses dari <http://www.unesco.org/new/en/culture/themes/underwater-cultural-heritage/tanggal> 23 Januari 2012

¹⁹ *Main Principles of Convention 2001* diakses dari <http://www.unesco.org/new/en/culture/themes/underwater-cultural-heritage/2001-convention/> tanggal 20 November 2011

²⁰ *Main Principles of Convention 2001* diakses dari <http://www.unesco.org/new/en/culture/themes/underwater-cultural-heritage/2001-convention/> tanggal 20 November 2011

²¹ *WarisanBudayaBawahAir*, Kompas, 2 Juni 2010 diakses dari <http://www1.kompas.com/newsindex> tanggal 20 November 2011

budaya bawah air (*Convention on The Protection of the Underwater Cultural Heritage*) pada tahun 2001.

Pemerintah Indonesia sendiri sudah sejak lama turut aktif dalam berbagai perundingan mengenai terbentuknya berbagai perjanjian internasional di bidang kelautan khususnya lingkungan laut (*environmental of the sea*). Salah satu cara untuk mengatasi permasalahan tersebut adalah dengan cara membuat suatu Undang-Undang atas permasalahan warisan budaya bawah air, yang di dalamnya termasuk BMKT. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya adalah sebuah solusi atas masalah pencurian warisan budaya bawah air, meskipun Indonesia belum meratifikasi *Convention on The Protection Underwater Cultural Heritage*.

Implementasi secara sederhana dapat dikatakan sebagai upaya penerapan suatu perjanjian internasional melalui suatu peraturan hukum nasional dengan ketentuan yang bersifat lebih lanjut²². Dibutuhkan peraturan-peraturan pelaksanaan lainnya untuk mendukung upaya perlindungan BMKT yang sesuai dengan isi dari *Convention on The Protection Underwater Cultural Heritage*. Implementasi suatu perjanjian internasional menjadi sangat penting dan diperlukan untuk dapat memberikan masukan baru sehingga dapat menambah wawasan bagi perkembangan hukum nasional²³.

Bagi Pemerintah Indonesia Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Cagar Budaya sangat penting karena merupayakan upaya untuk memberikan perlindungan pencurian benda cagar budaya termasuk perlindungan benda-benda berharga muatan kapal tenggelam yang berada di perairan Indonesia. Pelestarian cagar budaya bertujuan untuk melestarikan warisan budaya

²² Suwardi “ Implementasi Perjanjian Internasional “ 1991, Yudistira, hlm 112

²³ Ibid, hlm 114

bangsa dan warisan umat manusia²⁴. Tujuan tersebut sesuai dengan isi dari Pasal 2 ayat (1) *Convention on The Protection Underwater Cultural Heritage* yaitu *This convention aims to ensure and strengthen the protection underwater cultural heritage.*

Indonesia sebelumnya mempunyai peraturan tentang cagar budaya yang di dalamnya termasuk BMKT yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992 Tentang Benda Cagar Budaya, yang sekarang sudah disempurnakan menjadi Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Cagar Budaya akibat dari lahirnya *Convention on The Protection Underwater Cultural Heritage* 2001.

2.2.2.2 Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 2009 tentang Panitia Nasional Pengangkatan dan Pemanfaatan Benda Berharga Asal Muatan Kapal Tenggelam

Keputusan Presiden ialah salah satu instrumental dari hukum nasional Indonesia yang bertujuan sebagai prasarana untuk membangun hukum nasional. Keputusan Presiden yang dipakai dalam mengatasi masalah barang-barang asal muatan tenggelam adalah Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 2009 Tentang Panitia Nasional Pengangkatan dan Pemanfaatan Benda Berharga Asal Muatan Kapal Tenggelam (BKMT). Keputusan Presiden ini merupakan pelengkap dari peraturan-peraturan sebelumnya. Keputusan ini menjelaskan adanya suatu panitia yang dibentuk oleh Pemerintah Indonesia untuk secara khusus membahas permasalahan BMKT.

²⁴ Pasal 3 (a) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Cagar Budaya

BMKT merupakan benda yang dikuasai negara Indonesia dan dikelola oleh Pemerintah²⁵, yang kemudian dalam tugasnya Panitia Nasional Pengangkat dan Pemanfaatan BMKT dapat mengundang atau meminta pendapat dari instansi pemerintah dan dari pihak lain²⁶.

Sesuai dengan tugas yang sudah diberikan, Menteri Keuangan memiliki kewenangan yang secara fungsional dilaksanakan oleh Direktur Jenderal Kekayaan Negara dalam rangka penanganan hasil pengangkatan BMKT, sebagai berikut :

1. Menetapkan status penggunaan BMKT berstatus benda milik negara
2. Memberikan persetujuan pelaksanaan penjualan BMKT berstatus benda milik negara non koleksi negara
3. Memberikan persetujuan pelaksanaan penjualan BMKT berstatus selain benda milik negara

Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 2009 Tentang Panitia Nasional Pengangkatan dan Pemanfaatan Benda Berharga Asal Muatan Kapal Tenggelam ini agak dikesampingkan oleh Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Cagar Budaya. Hal tersebut berdasarkan sistem hukum di Indonesia karena kedudukan keputusan presiden berada di bawah undang-undang, dan berdasarkan asas *lex posteriori derogate legi priori* yang menjelaskan peraturan atau undang-undang yang terbaru mengesampingkan peraturan atau undang-undang yang lama.

2.3. Hubungan Antara Hukum Internasional dan Hukum Nasional

Mengenai hubungan antara hukum internasional dan hukum nasional ini terdapat dua aliran yaitu monoisme dan dualisme, menurut pandangan monoisme, semua hukum merupakan suatu sistem

²⁵ Pasal 2 Ayat (1) keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 2009 tentang Panitia Nasional Pengangkatan dan Pemanfaatan Benda Berharga Asal Muatan Kapal Tenggelam

²⁶ Pasal 4 Ayat (3) keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 2009 tentang Panitia Nasional Pengangkatan dan Pemanfaatan Benda Berharga Asal Muatan Kapal Tenggelam

hukum yang mengikat apakah terhadap individu-individu dalam suatu negara ataupun terhadap negara-negara dalam masyarakat internasional. Menurut teori dualisme, hukum internasional dan hukum nasional, merupakan dua system hukum yang secara keseluruhan berbeda. Hukum internasional menganut prinsip layak dan umum (*principle of reasonable and general*), prinsip eksteritorial (*principle of extritoriality*), dan prinsip-prinsip lain yang penting bagi hubungan diplomatik antar negara. Menurut aliran dualisme ini perbedaan tersebut terdapat pada sumber hukum, subjek dan kekuatan hukum²⁷.

Perbedaan sumber hukum, yaitu hukum nasional bersumberkan pada hukum kebiasaan dan hukum tertulis suatu negara sedangkan hukum internasional berdasarkan pada hukum kebiasaan dan hukum yang dilahirkan atas dasar kehendak bersama negara-negara dalam masyarakat internasional.

Perbedaan mengenai subjek, yaitu subjek hukum nasional adalah individu-individu yang terdapat dalam suatu negara sedangkan subjek hukum internasional adalah negara-negara masyarakat internasional.

Perbedaan mengenai kekuatan hukum yaitu hukum nasional mempunyai kekuatan yang mengikat yang penuh dan sempurna kalau dibanding dengan hukum internasional yang lebih banyak bersifat mengatur hubungan negara-negara secara horizontal²⁸.

Pandangan dualisme ini dibantah golongan monoisme dengan alasan bahwa:

²⁷ Suwardi “*Hubungan Hukum Internasional dan Hukum Nasional*, 1999, hlm 78

²⁸ www.scribd.com/doc/123586521/ makalah hubungan hukum internasional dan hukun nasional diakses 5 mei 2011

1. Walaupun kedua sistem hukum itu mempunyai istilah yang berbeda, namun subjek hukumnya tetap sama yaitu bukankah pada akhirnya yang diatur oleh hukum internasional adalah individu-individu yang terdapat dalam suatu negara.
2. Sama-sama mempunyai kekuatan hukum yang mengikat. Disaat diakuinya hukum maka tidaklah mungkin untuk dibantah bahwa hukum internasional dan hukum nasional merupakan bagian dari satu kesatuan ilmu hukum dan karena itu kedua perangkat hukum tersebut sama-sama mempunyai kekuatan yang mengikat apakah terhadap individu ataupun terhadap negara. Selanjutnya mengenai aliran monoisme terdapat pula dua pandangan yaitu memberikan primat pada hukum nasional atas hukum internasional dan primat hukum internasional atas hukum nasional.

Jika hukum nasional ialah hukum yang diterapkan dalam territorial sesuatu negara dalam mengatur segala urusan dalam negeri dan juga dalam menghadapi penduduk yang berdomisili didalamnya, maka hukum internasional ialah hukum yang mengatur aspek negara dalam hubungannya dengan negara lain. Hukum internasional ada untuk mengatur segala hubungan internasional demi berlangsungnya kehidupan internasional yang terlepas dari segala bentuk tindakan yang merugikan negara lain²⁹.

Negara dalam memberlakukan hukum internasional yaitu dengan cara ratifikasi. Dasarnya adalah doktrin hukum *pacta sunc servanda* di mana perjanjian berlaku sebagai hukum bagi para pihak. Perjanjian merefleksikan itikad bebas yang dicapai secara sukarela oleh subjek hukum internasional yang memiliki kesetaraan satu sama lain. Sebaliknya, hukum dinilai tidak dapat

²⁹ *Hukum Internasional* diakses dari <http://renggap.co.cc> / perjanjian internasional tanggal 20 November 2011

berfungsi secara efektif jika ada keinginan negara untuk tunduk dibawah ketentuan yang diaturnya.

Pemahaman kedua sementara itu mendalikan bahwa hukum internasional otomatis berlaku sebagai kaidah hukum domestik yang mengikat negara tanpa melalui proses adopsi menjadi hukum nasional. Menurut paradig ini hukum internasional merupakan fondasi tertinggi yang mengatur hubungan antar negara. Sumber kekuatan mengikat hukum internasional adalah prinsip hukum alam (*costumary*) yang menempatkan akal sehat masyarakat internasional sebagai cita cita dan sumber hukum ideal yang tertinggi. Terlepas dari ada atau tidaknya persetujuan ini, secara yuridis negara dapat terikat oleh prinsip hukum internasional yang berlaku universal atau oleh kaedah kebiasaan internasional. Prinsip hukum alam atau *Customary* itu sendiri membuktikan bahwa praktek negara atas sesuatu hal yang sama dan telah mengkristal, sehingga diakui oleh masyarakat internasional memiliki implikasi hukum bagi pelanggaran terhadapnya³⁰.

Perbandingan mengenai kebenaran pandangan kedua aliran monisme dan dualisme, bahwa praktek hukum internasional tidak menunjukkan secara nyata aliran mana yang lebih dominan. Faktanya berbeda dengan konfirmasi primat hukum internasional atas hukum nasional sebagai syarat yang diperlukan bagi keberadaan hukum internasional.

2.4 Proses Pengesahan Perjanjian Internasional (Ratifikasi) Menjadi Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia

Hubungan antara hukum nasional dan hukum internasional dalam sistem tata hukum merupakan hal yang sangat menarik baik dilihat dari sisi teori hukum atau ilmu hukum maupun dari sisi praktis. Kedudukan hukum internasional dalam tata hukum secara umum didasarkan atas

³⁰*Hukum Perjanjian Internasional* diakses dari <http://jurnal.hukum.blogspot.com/perjanjian-internasional-2> tanggal 20 November 2011

anggapan bahwa hukum internasional sebagai suatu jenis atau bidang hukum merupakan bagian dari hukum pada umumnya. Anggapan ini didasarkan pada kenyataan bahwa hukum internasional sebagai suatu perangkat ketentuan dan asas yang efektif yang benar-benar hidup dalam kenyataan sehingga mempunyai hubungan yang efektif dengan ketentuan dan asas pada bidang hukum lainnya. Bidang hukum lainnya yang paling penting adalah bidang hukum nasional.

Perjanjian internasional adalah perjanjian yang diadakan oleh subjek-subjek hukum internasional dan bertujuan untuk melahirkan akibat-akibat hukum tertentu. Contoh perjanjian internasional adalah perjanjian yang dibuat oleh negara dengan negara lain, negara dengan organisasi internasional, organisasi internasional dengan organisasi internasional lain, serta Tahta Suci dengan negara.

Memahami berlakunya hukum internasional terdapat dua teori, yaitu teori voluntarisme yang mendasarkan berlakunya hukum internasional pada kemauan negara, dan teori objektivis³¹ yang menganggap berlakunya hukum internasional lepas dari kemauan negara³². Perbedaan pandangan atas dua teori ini membawa akibat yang berbeda dalam memahami hubungan antara hukum internasional dan hukum nasional. Pandangan teori voluntarisme memandang hukum nasional dan hukum internasional sebagai dua perangkat hukum yang berbeda, saling berdampingan dan terpisah.

Berbeda dengan pandangan teori objektivis yang menganggap hukum nasional dan hukum internasional sebagai dua perangkat hukum dalam satu kesatuan perangkat hukum.

³¹ Ibid

³² Ibid

Pembuatan dan pengesahan perjanjian internasional antara Pemerintah Indonesia dengan pemerintah negara-negara lain, organisasi internasional dan subjek hukum internasional lain adalah suatu perbuatan hukum yang sangat penting karena mengikat negara dengan subjek hukum internasional lainnya. Oleh sebab itu pembuatan dan pengesahan suatu perjanjian internasional dilakukan berdasarkan Undang-Undang.

Sebelum adanya Undang-Undang Nomor 24 tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional, kewenangan untuk membuat perjanjian internasional seperti tertuang dalam Pasal 11 Undang-Undang Dasar 1945, menyatakan bahwa Presiden mempunyai kewenangan untuk membuat perjanjian internasional dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Pasal 11 Undang-Undang Dasar 1945 ini memerlukan suatu penjabaran lebih lanjut bagaimana suatu perjanjian internasional dapat berlaku dan menjadi hukum di Indonesia³³. Untuk itu melalui Surat Presiden Nomor 2826/HK/1960 mencoba menjabarkan lebih lanjut Pasal 11 Undang-Undang Dasar 1945 tersebut.³⁴

Pengaturan tentang perjanjian internasional selama ini yang dijabarkan dalam bentuk Surat Presiden Nomor 2826/HK/1960, tertanggal 22 Agustus 1960, yang ditujukan kepada Ketua Dewan Perwakilan Rakyat tentang Pengaturan Perjanjian Internasional, telah menjadi pedoman dalam proses pengesahan perjanjian internasional selama bertahun-tahun³⁵. Pengesahan perjanjian internasional menurut Surat Presiden ini dapat dilakukan melalui undang-undang atau Keputusan Presiden, tergantung dari materi yang diatur dalam perjanjian internasional, tetapi dalam prakteknya pelaksanaan dari Surat Presiden ini banyak terjadi penyimpangan sehingga perlu untuk diganti dengan Undang-Undang yang mengatur secara khusus mengenai perjanjian

³³ Pasal 11 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945

³⁴ Surat Presiden Nomor 2826/HK/1960 Tentang Perjanjian Internasional

³⁵ Mochtar Kusumaatmadja, "*Pengantar Hukum Internasional*", Alumni Bandung 2003, hlm 65-67

internasional. Hal ini kemudian yang menjadi alasan perlunya perjanjian internasional diatur dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional. Dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000, adapun isi yang diatur dalam Undang-Undang tersebut adalah:

1. Ketentuan Umum
2. Pembuatan Perjanjian Internasional
3. Pengesahan Perjanjian Internasional
4. Pemberlakuan Perjanjian Internasional
5. Penyimpanan Perjanjian Internasional
6. Pengakhiran Perjanjian Internasional
7. Ketentuan Peralihan
8. Ketentuan Penutup³⁶

Pasal 6 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2002 tentang Perjanjian internasional menjelaskan perjanjian internasional biasanya dituangkan dalam bentuk struktur perjanjian internasional yang lengkap dan dibuat melalui tiga tahap, yaitu tahap perundingan, tahap penandatanganan, dan tahap ratifikasi³⁷.

1. Perundingan (*Negotiation*)

³⁶ Indonesia (a) UU Nomor 24 tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional, Lembaran Negara tahun 2000 Nomor 185

³⁷ Pasal 6 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional

Tahapan ini merupakan suatu penjabaran atau pembicaraan pendahuluan oleh masing-masing pihak yang berkepentingan. Dalam perundingan internasional ini negara dapat diwakili oleh pejabat negara dengan membawa surat kuasa penuh (*full powers/credentials*), kecuali apabila dari semula peserta perundingan sudah menentukan bahwa full power tidak diperlukan. Pejabat negara yang dapat mewakili negaranya dalam suatu perundingan tanpa membawa full power adalah kepala negara, kepala pemerintahan (Perdana Menteri), menteri luar negeri, dan duta besar. Keempat pejabat tersebut dianggap sudah sah mewakili negaranya karena jabatan yang disandanginya.

Perundingan dalam rangka perjanjian internasional yang hanya melibatkan dua pihak (bilateral) disebut pembicaraan (*talk*), perundingan yang dilakukan dalam rangka perjanjian multilateral disebut konferensi diplomatik (*diplomatic conference*). Selain secara resmi terdapat juga perundingan yang tidak resmi, perundingan ini disebut corridor talk. Hukum internasional dalam tahap perundingan atau negosiasi, memberi peluang kepada seseorang tanpa *full powers* untuk dapat mewakili negaranya dalam suatu perundingan internasional. Seseorang tanpa full powers yang ikut dalam perundingan internasional ini akan dianggap sah, apabila tindakan orang tersebut disahkan oleh pihak yang berwenang pada negara yang bersangkutan. Pihak yang berwenang tersebut adalah kepala negara dan/atau kepala pemerintahan (Presiden, Raja/Perdana Menteri). Apabila tidak ada pengesahan, maka tindakan orang tersebut tidak sah dan dianggap tidak pernah ada.

2. Tahap Penandatanganan (*Signature*)

Tahap penandatanganan merupakan proses lebih lanjut dari tahap perundingan. Tahap ini diakhiri dengan penerimaan naskah (*adoption of the text*) dan pengesahan bunyi naskah

(*authentication of the text*). Penerimaan naskah (*adoption of the text*) yaitu tindakan perwakilan negara dalam perundingan internasional untuk menerima isi dari perjanjian nasional. Dalam perjanjian bilateral, kedua perwakilan negara harus menyetujui penerimaan naskah perjanjian, sedangkan dalam perjanjian multilateral, bila diatur secara khusus dalam isi perjanjian maka berlaku ketentuan menurut Konferensi Vienna tahun 1968 mengenai hukum internasional. Penerimaan naskah ini dapat dilakukan apabila disetujui sekurang-kurangnya dua pertiga peserta konferensi.

Pengesahan isi naskah (*authentication of the text*) dilakukan oleh para perwakilan negara yang turut serta dalam perjanjian tersebut. Dalam perjanjian bilateral maupun multilateral pengesahan naskah dapat dilakukan para perwakilan negara dengan cara melakukan penandatanganan ad referendum (sementara) atau dengan pembubuhan paraf (*initial*). Pengesahan bunyi naskah adalah tindakan formal untuk menerima bunyi naskah perjanjian.

Penandatanganan dilakukan oleh Menteri Luar Negeri atau kepala pemerintahan. Dengan menandatangani suatu naskah perjanjian, suatu negara berarti sudah menyetujui untuk mengikat diri pada suatu perjanjian. Selain melalui penandatanganan, persetujuan untuk mengikat diri pada suatu perjanjian dapat dilakukan melalui ratifikasi, pernyataan turut serta (*acesion*) atau menerima (*acceptance*) suatu perjanjian.³⁸

3. Tahap Ratifikasi (*Ratification*)

Pengesahan atau ratifikasi adalah persetujuan terhadap rencana perjanjian internasional agar menjadi suatu perjanjian yang berlaku bagi masing-masing negara tersebut. Pengesahan perjanjian internasional oleh pemerintah dilakukan sepanjang dipersyaratkan oleh perjanjian

³⁸ Ibid

internasional tersebut. Pengesahan suatu perjanjian internasional dilakukan berdasarkan ketetapan yang telah disepakati oleh para pihak. Setelah penandatanganan naskah perjanjian internasional dilakukan oleh para wakil negara peserta perundingan, maka selanjutnya naskah perjanjian tersebut dibawa pulang ke negaranya masing-masing untuk dipelajari dengan seksama untuk menjawab pertanyaan, yaitu apakah isi perjanjian internasional tersebut sudah sesuai dengan kepentingan nasional atau belum dan apakah utusan yang telah diberi kuasa penuh melampaui batas wewenangnya atau tidak. Apabila memang ternyata isi dalam perjanjian tersebut sudah sesuai, maka negara yang bersangkutan tersebut akan meratifikasi untuk menguatkan atau mengesahkan perjanjian yang ditandatangani oleh wakil-wakil yang berkuasa tersebut.

Ratifikasi bertujuan memberi kesempatan kepada negara peserta perjanjian internasional untuk mengadakan peninjauan dan pengkajian secara seksama apakah negaranya dapat diikat suatu perjanjian internasional atau tidak.

Ratifikasi perjanjian internasional dibedakan menjadi tiga. Hal ini untuk mengetahui siapakah yang berwenang meratifikasi suatu naskah perjanjian internasional di negara tersebut.³⁹

Ketiga sistem ratifikasi tersebut adalah sebagai berikut:

- 1) Sistem ratifikasi oleh badan eksekutif, yaitu bahwa suatu perjanjian internasional baru mengikat apabila telah diratifikasi oleh kepala negara atau kepala pemerintahan.
- 2) Sistem ratifikasi oleh badan legislatif, yaitu bahwa suatu perjanjian baru mengikat apabila telah diratifikasi oleh badan legislatif.

³⁹ Ibid

3) Sistem ratifikasi campuran (badan eksekutif dan legislatif), yaitu bahwa suatu perjanjian internasional baru mengikat apabila badan eksekutif dan legislatif sama-sama menentukan proses ratifikasi. Misalnya Amerika Serikat, Perancis, dan Indonesia.

Indonesia menganut sistem ratifikasi campuran, yaitu adanya peran lembaga eksekutif dan legislatif dalam meratifikasi perjanjian internasional. Diawali dalam Pasal 11 ayat (2) UUD 1945 Presiden dalam meratifikasi perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan Negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan Undang-Undang harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, ayat (3) Ketentuan lebih lanjut tentang perjanjian internasional diatur kembali dengan Undang-Undang, dan diteruskan kembali dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional yaitu suatu perjanjian internasional harus memenuhi unsure-unsur sebagai berikut :

1. Politik, perdamaian, pertahanan, dan keamanan negara.
2. Perubahan wilayah atau penetapan batas wilayah Negara Indonesia.
3. Kedaulatan atau hak berdaulat negara.
4. Hak asasi manusia dan lingkungan hidup.
5. Pembentukan kaidah hukum baru.
6. Pinjaman dan/atau hibah luar negeri.

