



Analisis Kebijakan Indonesia Terhadap Regulasi UNESCO Convention 2001

Maulana Satria Wibowo

Departemen Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Diponegoro

Jalan. Prof. H. Soedarto, S.H., Tembalang, Semarang, Kotak Pos 1269

Website: <http://www.fisip.undip.ac.id> Email: fisip@undip.ac.id

ABSTRACT

UNESCO has been recommending the “UNESCO Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage” or commonly referred to as the 2001 UNESCO Convention as a conservation procedure for Underwater Cultural Heritage (UCH) which prioritizes the protection of historical, cultural and scientific values. Through several conferences and discussions, UNESCO has always encouraged countries that have strategic sea areas to immediately ratify by considering the potential underwater relics in its territories. The Republic of Indonesia, as the biggest archipelagic country nowadays has not ratified the convention. Even though, this research argues that Indonesia does not have strong regulations and always experiences obstacles in securing Underwater Cultural Heritage these days. This research is trying to seek and solve the research question with all the existing vulnerabilities, why until now Indonesia has not ratified the 2001 UNESCO Convention. This research will identify the background factors that make Indonesia reluctant and have not taken action to ratify the convention. For the tools analyzing in this case study, this research will use Decision Making Approach by Graham T. Allison, with 2 approach models namely Rational Actor Model and Organizational Model. This study found that rational factors were the reason for Indonesia not to ratify the 2001 UNESCO Convention.

Keywords : *UNESCO, Indonesia, Ratification, Conventions, Underwater Cultural Heritage*

PENDAHULUAN

Merujuk pada “UNESCO Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage” dan Undang – Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2010, yang dimaksud dengan Cagar Budaya Bawah Air (CBA) adalah segala jejak peninggalan umat manusia yang memiliki nilai budaya, sejarah, maupun arkeologi yang terletak secara sebagian maupun seluruhnya di dalam air dan memiliki umur selama 50 hingga 100 tahun. Benda – benda tersebut dapat berupa situs, struktur, bangunan, artefak, maupun peninggalan manusia. Beberapa benda tersebut di antaranya kapal, pesawat terbang, maupun kendaraan lain bersama muatannya, dan juga objek - objek yang memiliki sejarah historis. Pengecualian terdapat pada pipa dan kabel bawah laut, serta instalasi bawah laut selain pipa dan kabel jika masih digunakan sampai sekarang tidak bisa dikategorikan sebagai CBA. Selain menyebut dengan istilah CBA, masyarakat Indonesia juga mengenal dengan sebutan Benda Berharga asal Muatan Kapal Tenggelam (BMKT) karena

peninggalan – peninggalan bawah air tersebut juga memiliki nilai ekonomi yang sangat tinggi (Marbun, 2010 : 2).

Dalam melindungi CBA, UNESCO telah mendeklarasikan “*UNESCO Convention 2001 on the Protection of the Underwater Cultural Heritage*” atau biasa disebut Konvensi UNESCO 2001. Konvensi ini bertujuan untuk mendorong adanya kerja sama antar negara anggota dalam melindungi CBA. Konvensi ini memiliki empat prinsip utama diantaranya, (1) “*Obligation to Preserve Underwater Cultural Heritage*” Setiap negara yang tergabung di dalam konvensi ini wajib mengupayakan pelestarian CBA untuk kepentingan kemanusiaan serta mengambil tindakan yang sesuai untuk melindungi benda cagar budaya tersebut. (2) “*In-Situ Preservation as first option*” Sebelum adanya pemberian ijin atas kegiatan apa pun yang melibatkan cagar budaya ini, pelestarian *In-Situ* harus dipertimbangkan sebagai pilihan pertama. Pelestarian *In-Situ* dilakukan dengan cara menjaga dan mempertahankan suatu situs cagar budaya agar tetap berada pada lokasi aslinya tanpa adanya tindakan ekskavasi atau pengangkatan. (3) “*No Commercial Exploitation*” CBA tidak boleh di eksploitasi secara komersial untuk diperdagangkan. CBA bukanlah sekadar benda yang memiliki nilai “harta” belaka, tetapi merupakan sebuah “warisan budaya” yang sudah sepatutnya untuk dijaga dan dilestarikan demi kepentingan umat manusia bersama. (4) “*Training and Information Sharing*”, konvensi berusaha untuk mendorong pelatihan arkeologi bawah laut, transfer teknologi serta saling berbagi informasi mengenai cara terbaik dalam melakukan pelestarian CBA.

Ketika penelitian ini dilakukan, konvensi tersebut telah diratifikasi oleh 55 negara dan diterima 6 negara. Melalui beberapa konferensi seperti *Conference on the Protection of Underwater Cultural Heritage*, UNESCO selalu berusaha mendorong negara – negara yang dalam wilayah perairannya memiliki potensi kekayaan CBA agar segera melakukan ratifikasi untuk mengupayakan perlindungan terhadap benda – benda peninggalan bawah air tersebut. Disisi lain, hingga saat ini Indonesia sebagai *Archipelagic State*¹ yang memiliki wilayah laut yang luas dan ribuan kekayaan CBA terkandung didalamnya belum menunjukkan niatan untuk meratifikasi konvensi tersebut. Padahal jika ditinjau dari beberapa faktor berikut Indonesia seharusnya mulai memantapkan langkah untuk melakukan ratifikasi, (1) Indonesia Negara Kaya CBA, setidaknya terdapat 463 titik lokasi kapal tenggelam, dari sekian banyak titik lokasi baru 20% yang telah diverifikasi dan hanya 3% saja yang pernah dilakukan eksplorasi (Kementerian Kelautan dan Perikanan 2018). Sedangkan untuk data kebendaan Indonesia telah mengamankan sebanyak 454.628 keping CBA (Helmi, 2012 : 35 - 37). (2) Terbatasnya pengamanan dan pengelolaan CBA, Indonesia masih sering kecolongan akibat pelaku penjarahan CBA (Helmi, 2012 : 13). Disamping itu Indonesia juga belum memiliki peralatan dan SDM yang memadai untuk melakukan pengelolaan secara optimal (Atmodjo, 2008). (3) Terdapat persamaan hukum dan tujuan antara Konvensi UNESCO 2001 dengan UU Nomor 11 Tahun 2010, kesamaan dari segi visi dan misi dapat dijumpai secara eksplisit maupun implisit. Persamaan tersebut dapat ditinjau melalui beberapa indikator seperti Filosofi, Latar Belakang, Tujuan, Peran Negara, Kewenangan, serta Kerja sama (Prasetya, 2012). (4) Jika Indonesia melakukan ratifikasi sama halnya dengan perwujudan norma perlindungan CBA, Masyarakat dunia akan mengapresiasi langkah Indonesia atas komitmennya dalam menjaga kekayaan CBA.

Oleh sebab itu, penelitian ini bertujuan untuk menjawab sebuah pertanyaan mengapa hingga saat ini Indonesia belum melakukan ratifikasi terhadap *UNESCO Convention 2001*. Dalam

¹ *Archipelagic state* adalah negara - negara yang wilayahnya terdiri dari pulau-pulau dan membentuk suatu kesatuan. Definisi ini diatur dalam *UNCLOS 1982* dan *archipelagic water*.

menjawab pertanyaan tersebut penulis akan menggunakan 2 model analisa dari konsep *Decision Making Approach* buah tangan Graham T. Allison. Model yang pertama adalah *Rational Actor Model*, dalam model ini dikatakan bahwa pemerintah negara sebagai satu - satunya aktor ketika dihadapkan pada suatu situasi strategis akan mencoba menganalisis bagaimana konsekuensi yang akan ditimbulkan dari setiap pilihan keputusan atau alternatif kebijakan yang akan dilakukan. *Rational choice* akan berusaha untuk memaksimalkan *Value* yang didapat dengan mempertimbangkan antara *cost* (biaya) yang harus dikeluarkan dan *benefit* (keuntungan) yang akan didapatkan. Tujuan utama dari *rational choice* adalah untuk mencapai keamanan maupun kepentingan nasional (Allison 1971, : 9). Kemudian model kedua yaitu *Organizational Process Model*, dikatakan aktor pembuat kebijakan tidak lagi bersifat monolitik, melainkan aktor disini adalah sebuah negara yang memiliki lembaga struktur pemerintahan dan terdiri dari berbagai organisasi maupun birokrasi. Setiap organisasi, lembaga, dan birokrasi memiliki tugas dan fungsi mereka masing – masing, tujuan dari adanya pembagian tugas dan kewenangan bagi tiap – tiap lembaga dalam pemerintahan dimaksudkan untuk menghindari adanya kelumpuhan, dan diharapkan tiap lembaga memiliki porsi tanggung jawab masing – masing (Allison, 1971 : 18-20). Dalam menentukan sebuah kebijakan, tiap – tiap lembaga tersebut akan dipengaruhi oleh *SOP* dan mengalami konstelasi (Allison, 1971). Sehingga dari kedua model analisis tersebut akan didapat sebuah penjelasan sebagai berikut.

PEMBAHASAN

Melalui model analisis yang pertama “*Rational Actor Model*” terlebih dahulu penting untuk mengidentifikasi apa yang hendak diraih dan menjadi kepentingan nasional bagi Indonesia. Karena dalam model rasional setiap keputusan yang diambil diharapkan dapat mencapai tujuan kepentingan nasional tersebut (Allison, 1971). Merujuk pada setiap regulasi dan Undang – Undang yang dibuat, dapat diidentifikasi bahwa kepentingan yang dimiliki oleh Indonesia adalah optimalisasi dalam pemanfaatan dan pengelolaan Cagar Budaya Bawah Air. Sebab itu kaitannya dengan perlu atau tidaknya Indonesia melakukan ratifikasi terhadap Konvensi UNESCO 2001 dapat ditinjau dari apa konsekuensi yang akan ditimbulkan serta bagaimana untung dan ruginya terhadap kepentingan nasional Indonesia jika tunduk terhadap konvensi tersebut.

Dalam hal ini penulis telah mengidentifikasi tiga faktor rasional yang membuat Indonesia menunda untuk melakukan ratifikasi terhadap Konvensi UNESCO 2001. Faktor yang pertama (1) **Pertimbangan terhadap implementasi prinsip Konvensi UNESCO 2001**, dari keempat prinsip yang dimiliki oleh konvensi ternyata terdapat dua prinsip yang dirasa memberatkan ataupun kurang sesuai untuk diterapkan oleh Indonesia. Prinsip yang pertama adalah “*No Commercial Exploitation*” yang melarang dilakukannya komersialisasi atau penjualan terhadap CBA. Penulis beranggapan bahwa sebaiknya Indonesia tetap melegalkan adanya tindak penjualan maupun pelelangan terhadap CBA. Hal ini didasari karena nilai ekonomi dari CBA yang tidak bisa dipandang sebelah mata. Asosiasi Perusahaan Pengangkatan dan Pemanfaatan Benda Berharga Muatan Kapal Tenggelam (APPP BMKTI) menyampaikan, dari total keseluruhan BMKT/CBA di Indonesia diperkirakan memiliki nilai jual mencapai 12,7 Miliar USD. Jumlah tersebut apabila dikonversikan ke dalam nilai rupiah, maka total nilai keseluruhannya dapat mencapai Rp.127,6 Triliun (Sekretariat Kabinet Republik Indonesia, 2016). Dengan total nilai sebanyak itu, tentu saja nilai yang didapat pasti memberikan kontribusi yang besar bagi pendapatan devisa negara.

Disamping itu penjualan CBA akan lebih masuk akal dibandingkan jika Indonesia diharuskan melakukan pelestarian pada 454.628 keping CBA. Hal ini dikarenakan Museum

memiliki ruang yang terbatas, tidak mungkin ratusan ribu CBA yang memiliki karakteristik sama tersebut seluruhnya dipajang di museum (Alisjahbana, 2019). Disamping itu biaya untuk melakukan perawatan secara berkala pada CBA juga tidak murah, sebagai perbandingan dalam melakukan perawatan dan konservasi menyeluruh pada sebuah Kapal Vasa dan Mary Rose dapat menghabiskan biaya hingga 20 juta USD setiap tahunnya (Suntoyo, 2009). Membiarkannya terbengkalai dan rusak dalam gudang penyimpanan (*warehouse*) juga bukanlah sebuah pilihan yang bijak oleh sebab itu memang lebih baik Indonesia tetap membiarkan dilakukan pelelangan. Sebelumnya melalui PMK Nomor.184 Tahun 2009 telah diatur mengenai skema penjualan CBA dengan menetapkan kategori CBA BMN (tidak boleh dijual) dan CBA Non-BMN (boleh dijual), dengan begitu tidak semua CBA yang ada bisa dilakukan penjualan, sebagaimana dari CBA dapat tetap dilakukan pelestarian untuk kepentingan ilmu, sejarah, dan kebudayaan.

Selanjutnya prinsip kedua yang dirasa kurang efektif untuk diterapkan oleh Indonesia adalah implementasi “*In-Situ Preservation as first option*”. Sepintas penerapan pelestarian *in situ* adalah hal yang baik karena selain menghemat biaya tanpa harus melakukan pengangkatan kerangka kapal karam ke daratan, dalam model ini juga mendorong ikut lestarnya kondisi lingkungan sekitar CBA yang berperan sebagai suatu media pengikat ekosistem bawah laut. Namun pada kenyataannya hal ini tidak sepenuhnya berlaku demikian, khususnya bagi negara – negara dengan wilayah laut yang sangat luas seperti Indonesia akan kesulitan dalam melakukan pengamanan. Armada pengamanan kawasan laut Indonesia saat ini dapat dikatakan masih lemah, hal ini dapat dilihat dalam tahun belakangan ini masih banyak terjadi kasus pencurian di wilayah laut (Kementerian Kelautan dan Perikanan Indonesia, 2018). Dalam model pelestarian *In-Situ* yang diusung oleh UNESCO, negara wajib menyediakan “*Public Information*” yang memberikan akses dan informasi kepada masyarakat luas tentang lokasi - lokasi pelestarian *in-situ* tersebut. Dengan sistem pengamanan bawah laut yang masih lemah, hal ini justru menjadi bumerang bagi semua negara karena para pelaku penjarahan juga akan semakin mudah mendapatkan akses informasi lokasi keberadaan CBA (Alisjahbana, 2019). Disamping itu, akses menuju lokasi pelestarian *in-situ* juga tidak mudah. Hal ini dikarenakan lokasi CBA berada di kedalaman 25 – 50 meter dibawah permukaan laut, dibutuhkan minimal penyelam dengan sertifikat di tingkat “*Advance Diver*” untuk menyelam pada kedalaman tersebut (Association of Diving School, n.d.). Akan sangat sulit untuk melakukan perawatan pada lokasi *in-situ*, karena pada saat ini Indonesia masih kekurangan arkeolog yang memiliki keterampilan bawah air (Sofian, 2017 : 9). Termasuk juga ketika hendak membuka tempat wisata berupa “*Wreck Diving*”², tidak semua lokasi memungkinkan untuk dipilih. Sejauh ini, di Indonesia hanya terdapat beberapa titik yang dapat dilakukan pelestarian *in-situ* diantaranya, USS Liberty – Tulamben Bali, Hakko Maru Cargo – Samanola Sulawesi Selatan, Fye Noord – Gilli Getting Madura, dan VOC Shipwreck – Mala Talaud. Beberapa situs tersebut dipilih karena memang kebetulan lokasinya berdekatan dengan bibir pantai dan mudah untuk dilakukan pengamanan sehingga memungkinkan dilakukan pelestarian secara *in-situ* (Helmi, 2012).

Selanjutnya beralih pada faktor kedua **(2) Perbedaan ketentuan dalam kewenangan pemanfaatan CBA**. Walaupun dalam pendahuluan telah dijelaskan jika terdapat persamaan hukum dan tujuan antara Konvensi UNESCO 2001 dengan UU Nomor.11 Tahun 2010, ternyata terdapat sebuah ketentuan diantara kedua regulasi tersebut yang masih berlawanan. Ketentuan yang dimaksud disini adalah pemberian wewenang ketika hendak melakukan pemanfaatan CBA di wilayah Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE) dan Landas Kontinen. Menurut Pasal 10 Konvensi UNESCO (2001) menyatakan:

² *Wreck Diving* adalah sektor pariwisata bawah air, berupa menyelam diantara kapal karam.

“No authorization shall be granted for an activity directed at underwater cultural heritage located in the exclusive economic zone or on the continental shelf except in conformity with the provisions of this Article.”

“Where there is a discovery of underwater cultural heritage or it is intended that activity shall be directed at underwater cultural heritage in a State Party’s exclusive economic zone or on its continental shelf, that State Party shall:

(a) consult all other States Parties which have declared an interest under Article 9, paragraph 5, on how best to protect the underwater cultural heritage; (UNESCO, 2001).

Menurut Konvensi UNESCO 2001 dalam wilayah ZEE dan Landas Kontinen segala kegiatan pemanfaatan CBA tidak boleh dilakukan sebelum mendapatkan persetujuan dari negara bendera kapal, negara asal kebudayaan kapal, dan negara koordinasi. Oleh sebab itu, jika negara pantai hendak melakukan pemanfaatan CBA pada wilayah ini harus melaporkannya terlebih dahulu kepada negara yang memiliki hubungan kebudayaan (*Variable/Cultural Links*) dengan CBA tersebut dan dilakukan perundingan aktivitas pemanfaatan. Hal ini diberlakukan atas dasar CBA memiliki hubungan yang sangat erat dengan identitas suatu bangsa, sehingga dalam perihal pengelolaan maupun pemanfaatan akan menjadi hak prerogative bagi negara tersebut (Maarleveld 2014, : 24).

Padahal di lain sisi menurut UU Nomor 11 Tahun 2010 telah mengatur bahwa pemerintah Indonesia memiliki kewenangan untuk melindungi seluruh benda – benda bersejarah yang merupakan warisan dunia pada seluruh wilayah yurisdiksi Indonesia. Sehingga sudah seharusnya menjadi *sovereign right* bagi Indonesia untuk melakukan pemanfaatan tanpa mengedepankan izin dari negara lain terlebih dahulu. Hal ini selebihnya juga diperkuat oleh UU Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran yang menyebutkan bahwa:

“Pemerintah wajib mengangkat dan menguasai kerangka kapal dan/atau muatannya yang tidak diketahui pemiliknya dalam batas waktu yang telah ditentukan.”

Disamping itu yang menjadi permasalahan, biasanya dalam melakukan identifikasi mengenai siapa pemilik maupun asal negara kebudayaan dari CBA, dilakukan setelah melalalui penelitian yang didahului dengan pengangkatan CBA ke daratan. Kaitannya dengan konsep hubungan asal kebudayaan (*variable/cultural link*) yang diusung oleh Konvensi UNESCO 2001 akan menjadi rancu dalam penerapannya. Karena akan sulit untuk menentukan ijin pengelolaan pengangkatan sebelum diketahui identitas negara asal dari CBA tersebut. Negara akan cenderung langsung melakukan pengangkatan terhadap CBA di wilayahnya tanpa melakukan perizinan dengan negara yang bersangkutan asal kebudayaan. Seharusnya, perihal kewenangan dalam melakukan survei dan pengelolaan sepenuhnya menjadi hak dan tanggung jawab dari negara pantai sebagai otoritas yang kompeten (Maarleveld 2014, : 25). Oleh sebab ini Indonesia akan merasa keberatan dengan ketentuan tersebut, karena sudah seharusnya menjadi hak bagi Indonesia untuk mengelola CBA bahkan pada wilayah ZEE dan Landas Kontinen sekalipun.

Selanjutnya beralih pada faktor terakhir yang dirasa dapat membuat Indonesia tidak lebih condong kepada Konvensi UNESCO 2001. **(3) Indonesia tidak perlu bergantung pada konvensi untuk menjalin kerja sama**, semenjak disahkan pada tahun 2001 hingga saat ini *UNESCO Convention on the the Protection of the Underwater Cultural Heritage* baru diratifikasi sebanyak 56 negara dan diterima oleh 7 negara. Angka tersebut termasuk yang paling sedikit jika dibandingkan dengan konvensi – konvensi UNESCO lainnya yg terbit pada rentang waktu yang sama. Dengan sedikitnya negara anggota dari Konvensi UNESCO 2001 menimbulkan sebuah persepsi jika kerja sama antar anggota tidak dapat berjalan secara efektif. Kerja sama antar negara

memang dipandang sebagai cara yang paling efektif untuk melindungi CBA, Negara yang mengalami keterbatasan peralatan dan SDM akan mendapat suplai bantuan dari negara lain karena pada dasarnya kerja sama antar negara ini adanya saling berbagi ilmu pengetahuan mengenai cara terbaik mengelola CBA. Namun dengan adanya hal ini bukan berarti membuat Indonesia harus menggantungkan diri pada Konvensi UNESCO 2001.

Tanpa melalui konvensi UNESCO 2001 sebenarnya Indonesia sudah bisa menjalin kerjasama dengan negara lain secara *bilateral* maupun *multilateral*. Hal ini dapat dilihat dari beberapa kerjasama yang pernah dilalui oleh Indonesia dalam penanganan CBA, pada tahun 1989 Indonesia pernah bekerja sama dengan Singapura dalam proyek pencarian bangkai Kapal *Flor De Lamar* melalui kerja sama dengan *Singapore Salvage Firm*. Sejak tahun 2012 Indonesia menjalin *training* dan *Joint Research* pelestarian CBA dengan negara – negara di kawasan Asia Tenggara seperti Thailand, Filipina, dan Kamboja. Dalam pelatihan ini melibatkan ahli selam sekaligus arkeolog bawah air yang handal (Direktorat Pelestarian Cagar Budaya dan Permuseuman, 2015). Selain itu pada tahun 2016, Indonesia juga telah menjalin kerja sama dengan Belanda dalam misi pencarian tiga kapal perang Belanda yaitu HNLMS Kortenaer, HNLMS De Ruyter, dan HNLMS Java setelah mendapat laporan bahwa ketiga bangkai kapal tersebut secara tiba – tiba menghilang dari lokasi aslinya di Laut Jawa.

Dengan ini dari ketiga faktor rasional diatas dapat dijadikan alasan penyebab mengapa hingga sekarang Indonesia masih menolak untuk melakukan ratifikasi terhadap Konvensi UNESCO 2001 karena memang dari konsekuensi yang ditimbulkan dianggap lebih merugikan Indonesia. Selanjutnya analisis akan beralih ke model kedua yaitu “**Organizational Process Model**”. Dalam model ini penting untuk mengidentifikasi terlebih dahulu siapa saja organisasi yang terlibat dalam proses pembuatan kebijakan terkait sebuah isu. Berikut adalah beberapa organisasi pemerintahan Indonesia yang terlibat dalam pembuatan kebijakan pengelolaan CBA beserta dengan tugas dan fungsinya diantaranya terdapat, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan sebagai pemangku kepentingan pelestarian CBA, Kementerian Kelautan dan Perikanan sebagai pengawasan sekaligus koordinator dalam kegiatan pengelolaan kawasan laut, Kementerian Keuangan sebagai pemangku kepentingan potensi komersial dari CBA, Kementerian Luar Negeri sebagai perantara kerja sama dan hubungan luar negeri, dan Presiden sebagai penentu akhir (*Decision Maker*) dalam kebijakan.

Dalam menjawab pertanyaan mengapa hingga saat ini Indonesia belum meratifikasi Konvensi UNESCO Tahun 2001 dapat dilihat melalui bagaimana proses dan konstelasi dari lembaga pemerintahan di Indonesia. Hal ini dikarenakan lembaga terdiri dari organisasi - organisasi pemerintahan yang dapat menentukan setiap arah kebijakan Indonesia. Secara tegas Allison (1971) mengatakan bahwa dunia politik internasional ditentukan oleh keputusan pemerintah dari berbagai negara, dimana keputusan tersebut merupakan hasil dari proses organisasi dan birokrasi masing – masing negara (Allison, 1971 : 19). Untuk mengidentifikasi lebih lanjut dapat dilihat melalui bagaimana skema pengelolaan Cagar Budaya Bawah Air yang diatur oleh lembaga Indonesia, karena pada nantinya bagaimana skema pengelolaan di dalam negeri juga akan berpengaruh dengan skema pengelolaan yang diatur oleh konvensi UNESCO 2001.

Pengaturan regulasi mengenai pengelolaan CBA pertama kali dikeluarkan pada masa pemerintahan Presiden Soeharto yang mengeluarkan Keppres Nomor 43 Tahun 1989 Tentang Panitia Nasional Pengangkatan dan Pemanfaatan Benda Berharga asal Muatan Kapal yang Tenggelam. Dikeluarkannya Keppres ini sebagai wujud respon terhadap tingginya angka penjarahan CBA pada waktu itu. Dengan dikeluarkannya Keppres ini, mewajibkan bagi semua

pihak yang berniat melakukan pengangkatan CBA harus sejjin dan berkoordinasi dengan PANNAS BMKT. Kemudian hal ini juga diperkuat setelah disahkan UU Nomor 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya yang mengatakan jika semua benda cagar budaya dikuasai oleh negara, sehingga segala tindakan yang ditujukan pada benda cagar budaya harus melalui izin dari pemerintah Indonesia.

Selanjutnya, juga muncul Keppres Nomor 25 Tahun 1992 tentang Pembagian Hasil Pengangkatan Benda Berharga Asal Muatan Kapal Tenggelam. Munculnya regulasi ini juga dilatar belakangi pada Keppres sebelumnya yang menghendaki dalam kegiatan pengangkatan CBA adalah hasil dari koordinasi antara perusahaan – perusahaan swasta dengan PANNAS BMKT. Karena perusahaan – perusahaan swasta juga turut andil dalam pembiayaan pengangkatan, maka layak dilakukan pembagian hasil pengangkatan yang melalui Keppres tersebut ditentukan pembagian sama rata 50% - 50% antara pemerintah Indonesia dengan perusahaan swasta. Proses pembagian hasil tersebut dilakukan melalui pelelangan, dengan adanya kebijakan ini secara tidak langsung membuat Indonesia memperbolehkan adanya kegiatan komersialisasi CBA. Upaya komersialisasi ini disadari oleh pemerintah karena terdapat potensi ekonomi yang sangat besar dari nilai BMKT untuk mensejahterakan masyarakat (Pretylia, 2017).

Akan tetapi, karena sebelumnya dalam UU Nomor 25 Tahun 1992 juga terdapat regulasi yang menghendaki setiap orang untuk melindungi dan melestarikan cagar budaya, maka diperlukan adanya pemilihan antara CBA yang boleh dijual dan yang tidak boleh dijual. KEMENKEU selaku lembaga pembantu penyelenggara pemerintah dalam bidang ekonomi mengeluarkan PMK Nomor 184 Tahun 2009 untuk menetapkan kriteria bahwa CBA yang memiliki status Barang Milik Negara (BMN) ditetapkan sebagai koleksi negara dilarang untuk dilakukan penjualan, sedangkan bagi CBA yang berstatus Non-BMN dapat dilakukan penjualan melalui lelang. Kegiatan pelelangan akan dikoordinasikan dengan KKP selaku ketua PANNAS BMKT, selanjutnya KKP diharuskan membuat laporan hasil penjualan dan penyetoran kas negara kepada KEMENKEU. Sejauh ini KKP telah melaporkan penyetoran hasil lelang kepada KEMENKEU sejumlah 2,5 Juta USD hasil kerja sama pengangkatan dengan PT. Sulung Segara Jaya (Kementerian Kelautan dan Perikanan, 2018).

Selanjutnya di tahun 2010 telah terjadi amandemen UU Nomor 5 Tahun 1992 menjadi UU Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya. Hadirnya UU ini oleh KEMDIKBUD secara serius mulai menyoroti tentang keberadaan Cagar Budaya Bawah Air. Perubahan UU ini secara tegas memberikan konsep dan gambaran tentang pengelolaan Cagar Budaya Bawah Air yang ditujukan untuk pelestarian demi kepentingan ilmu pengetahuan, sejarah, dan kebudayaan. Dalam hal ini KEMDIKBUD melalui UU cagar budaya 2010 menghendaki jika pelestarian cagar budaya harus dilakukan sepenuhnya. Padahal sebelumnya pada tahun yang sama, KKP tengah melakukan pelelangan terhadap Cirebon Cargo. Fadel Muhammad selaku menteri KKP pada waktu tersebut mengatakan:

“Nilai dari Cirebon Cargo ditaksir dapat mencapai 100 Juta USD dan berpotensi untuk menambah jumlah cadangan devisa negara terutama bagi Anggaran Pendapatan Belanja Nasional tahun 2010.” (Direktorat Jenderal Kekayaan Negara, 2010).

Atas pelelangan tersebut, maka timbulah pro dan kontra. Pemberlakuan kegiatan lelang berarti menghendaki adanya pengalihan hak kepemilikan terhadap CBA. Hal ini berarti setelah CBA tersebut menjadi milik seseorang, pemerintah akan mengalami *Less Protection* dan pengamanan terhadap CBA tidak dapat dilakukan secara maksimal. Disamping itu, dengan adanya privatisasi terhadap CBA juga dapat menghalangi akses publik terhadap cagar budaya tersebut. Sehingga

berakibat pada pelestarian CBA yang tidak maksimal. Kegiatan pengelolaan seharusnya mengacu pada UU cagar budaya yang lebih menekankan pada pelestarian.

Oleh karena itu, pada tahun 2011 KKP mulai mempertimbangkan untuk dilakukannya moratorium pengangkatan kapal tenggelam (Pretylia, 2017). Upaya moratorium dilakukan untuk menghentikan secara sementara pemberian ijin untuk segala kegiatan pengangkatan BMKT. Moratorium akhirnya terwujud pada tahun 2015 melalui Permen-KP Nomor. 28 Tahun 2015, berdasarkan regulasi ini dipertimbangkan bahwa tatakelola BMKT sebagai aset negara, sejarah, dan ilmu pengetahuan yang bernilai tinggi perlu pembenahan dalam pengelolaan yang mengutamakan kepentingan bangsa. Alih – alih melakukan kerja sama dengan perusahaan swasta, kini pemerintah Indonesia berusaha untuk menutupi keterbatasan peralatan dan dana dengan mengkolaborasikan institusi terkait seperti KKP, KEMDIKBUD, TNI, dan Polisi Air yang selanjutnya rencana kolaborasi tersebut akan dikoordinasikan oleh Kemenko Kemaritiman dan Investasi (Kemenko Kemaritiman dan Investasi 2019). Moratorium ini hanya berlaku hingga 31 Desember 2016, sebagai tindak lanjut atas moratorium tersebut Presiden melalui Perpres Nomor 44 Tahun 2016 memutuskan bahwa kegiatan pengangkatan CBA termasuk dalam daftar kategori investasi tertutup. Secara tidak langsung hal ini juga menjadi keputusan final bahwa kegiatan komersialisasi CBA mulai dihentikan, karena biasanya dalam kategori investasi tertutup kegiatan pemanfaatan lebih diarahkan pada penelitian dan pengembangan. Indonesia telah menunjukkan sinyal keselarasan dengan Konvensi UNESCO 2001 yang melarang komersialisasi CBA dan lebih mengacu pada pelestarian terhadapnya.

Pada tahun 2017 terjadi rencana peninjauan ulang oleh Direktur Jenderal Kekayaan Negara, Sonny Loho (2017) mengatakan:

“Masih ada peluang untuk melelang BMKT. Kriteria BMKT yang ditetapkan sebagai Non-BMN tetap dapat dilakukan penjualan sehingga perlu dilakukan pengkajian lebih jauh terkait hal ini.” (KBR.id, 2017)

Hal ini juga dilatar belakangi oleh potensi nilai jual BMKT yang dapat mencapai 12,7 miliar USD atau setara Rp.165 triliun, angka yang besar untuk pendapatan devisa negara sehingga KEMENKEU pasti akan menyambut dengan baik arah kebijakan semacam ini. Namun pada kenyataannya hingga saat ini tidak ada kejelasan dari pengkajian regulasi tersebut, serta pengaturan pengelolaan CBA yang juga tidak berubah. Hasil wawancara yang penulis lakukan bersama Ibu Lefianna Hartati Ferdinandus (2020) selaku Direktorat Hukum dan Perjanjian Sosial Budaya mengatakan:

“Dalam arah kebijakan menuju Konvensi UNESCO Tahun 2001 sudah masuk kedalam roadmap dan untuk saat ini sedang dilakukan pengkajian antara Direktorat Hukum dan Perjanjian Sosial Budaya bersama para akademisi dan ahli dalam bidang cagar budaya bawah air. Untuk mempelajari tiap – tiap pasal yang terdapat dalam konvensi. Nantinya hasil pengkajian ini akan dikoordinasikan bersama Kementerian dan Lembaga terkait untuk memberikan keputusan perlu atau tidaknya melakukan ratifikasi Konvensi UNESCO Tahun 2001. (Ferdinandus, 2020)”

Dari hasil wawancara tersebut diketahui jika pengkajian lebih lanjut rencananya baru akan dilakukan pada tahun 2020.

KESIMPULAN

Melalui *Organizational Model* telah mengidentifikasi berdasar pada proses dan konstelasi lembaga pemerintahan Indonesia sebenarnya secara tidak langsung telah mendukung untuk dilakukannya ratifikasi Konvensi UNESCO 2001 setelah terjadinya beberapa kali perubahan peraturan pengelolaan CBA. Hal ini dapat dilihat melalui berbagai regulasi pengelolaan CBA yang telah disusun oleh lembaga organisasi Indonesia, selaras dengan beberapa pedoman dan juga ketentuan yang ada dalam Konvensi UNESCO 2001.

Namun sesuai dengan penuturan Direktur Hukum dan Perjanjian Sosial Budaya, saat ini yang menjadi kendala mengapa Indonesia belum meratifikasi Konvensi UNESCO 2001 dikarenakan masih dalam tahap dan proses pengkajian dengan mempelajari setiap ketentuan yang terdapat dalam pasal Konvensi UNESCO 2001 serta melihat bagaimana manfaat dari sisi positif dan negatif jika Indonesia melakukan ratifikasi. Sehingga atas hal ini dapat disimpulkan jika faktor - faktor rasional masih menjadi jawaban mengapa hingga saat ini Indonesia belum melakukan ratifikasi Konvensi UNESCO 2001 karena ditinjau melalui tiga faktor sebelumnya yang lebih mendukung Indonesia untuk tidak melakukan ratifikasi.

REFERENSI

- Allison, Graham T. (1971). *Essence of Decision: Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis*. Boston. pp. 9 – 20.
- Allison, Graham T., and Morton H. Halperin. (1972). *Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy*.
- Allison, Graham T., and Phillip Zelikow. (1999). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis 2nd Edition*. New York.
- Alisjahbana, Tamalia. (2019). Indonesia is not signing UNESCO's Convention for the Protection of Underwater Cultural Heritage. [Online] Available at: <https://observerid.com/indonesia-declines-to-sign-unesco-convention-for-protection-of-underwater-cultural-heritage/>. [Accessed 28 December 2019]
- Atmodjo, Junus Satrio. (2008). "Pendidikan Arkeologi Bawah Air: Cakupan, Tantangan, dan Kaitannya dengan informasi."
- Association of Diving School. n.d. Sertifikasi Selam. [Online] Available at: <http://www.ads-ina.org/sertifikasi.php#close>. [Accessed 28 March 2020]
- Direktorat Jenderal Kekayaan Negara. (2010). Kementerian Keuangan RI, Direktorat Jenderal Kekayaan Negara, Pemerintah Indonesia Melelang BMKT Cirebon. [Online] Available at: <https://www.djkn.kemenkeu.go.id/2013/berita/pemerintah-indonesia-melelang-bmkt-cirebon>. [Accessed 24 December 2019]
- Direktorat Pelestarian Cagar Budaya dan Permuseuman. 2015. Kunjungan Kerjasama Program Pelestarian Cagar Budaya Bawah Air. [Online] Available at: <https://kebudayaan.kemdikbud.go.id/ditpcbm/kunjungan-kerjasama-program-pelestarian-cagar-budaya-bawah-air/>. [Accessed 20 April 2020]
- Ferdinandus, L. H. (2020). Sikap Indonesia Terhadap Regulasi UNESCO CONVENTION 2001. HPI E-Lecture's Series: Indonesia and International Law. (M. S. Wibowo, Interviewer) Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia.
- Helmi, Surya. (2012). Direktorat Pelestarian Cagar Budaya dan Permuseuman, Himpunan Data Cagar Budaya Bawah Air Indonesia. pp. 13 – 37.
- KBR.id. (2017). Dirjen Kekayaan Negara Kaji Lelang Harta Karun dari Kapal.[Online] Available at: <https://kbr.id/nasional/01->

- 2017/dirjen_kekayaan_negara_kaji_lelang_harta_karun_dari_kapal/88454.html.
[Accessed 27 May 2020]
- Kemenko Kemaritiman dan Investasi. (2019). Pengelolaan BMKT melalui Kolaborasi Antarnegara dan Capacity Building. [Online] Available at: <https://maritim.go.id/pengelolaan-bmkt-melalui-kolaborasi-antarnegara-capacity-building/>. [Accessed 8 April 2020]
- Kementerian Kelautan dan Perikanan. (2018). Laporan Keuangan : Tahun Anggaran 2018.
- Maarleveld, Thijs J. (2014). The 2001 UNESCO - Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage: Origin and Consequences. *Fiskerimusset*. [Online] Available at: https://www.researchgate.net/publication/257141448_The_2001_UNESCO-Convention_on_the_Protection_of_the_Underwater_Cultural_Heritage_Origin_and_Consequences pp. 24 - 25.
- Marbun, Johannes. (2010). An Advocacy Approach on Underwater Heritage in Indonesia, Case Study : An Auction on underwater heritage from Cirebon waters. pp. 2 – 12.
- Prasetya, Verliyan Eka. (2012). Urgensi Untuk Meratifikasi Convention on the Protection of Underwater Cultural Heritage Tahun 2001 bagi Indonesia dalam Upaya Melindungi Warisan Budaya Bawah Air di Perairan Kepulauan Indonesia. Available at: <http://hukum.studentjournal.ub.ac.id/index.php/hukum/article/view/297>
- Pretylia, Vinca. (2017). Tinjauan Hukum Pelelangan Benda Berharga Muatan Kapal Tenggelam (BMKT). Available at: <https://ejournal.unib.ac.id/index.php/ubelaj/article/view/8801>
- Sekretariat Kabinet Republik Indonesia. (2016). Menanti Kepastian Arah Pengelolaan BMKT. [Online] Available at: <https://setkab.go.id/menanti-kepastian-arah-pengelolaan-bmkt/> [Accessed 27 November 2019]
- Sofian, Harry Octavius. (2017). “Permasalahan Arkeologi Bawah Air Di Indonesia.” pp. 9 [Online] Available at: <https://kapata-arkeologi.kemdikbud.go.id/index.php/kapata/article/view/144>
- Suntoyo. (2009). *Prosiding Seminar Nasional Teori dan Aplikasi Teknologi Kelautan*. Surabaya.
- UNESCO Convention. 2001. *Protection Underwater Cultural Heritage*. November 2001
- UNESCO. 2017. Manual for activities directed at UCH, International Cooperation. [Online] Available at: <http://www.unesco.org/new/en/culture/themes/underwater-cultural-heritage/unesco-manual-for-activities-directed-at-underwater-cultural-heritage/unesco-manual/general-principles/international-cooperation/>. [Accessed 8 October 2019]
- UNESCO. 2017. Underwater Cultural Heritage. [Online] Available at: <http://www.unesco.org/new/en/culture/themes/underwater-cultural-heritage/frequently-asked-questions/>. [Accessed 14 October 2019]
- UNESCO. t.thn. “State Parties.” Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage. [Online] Available at: <http://www.unesco.org/eri/la/convention.asp?KO=13520&language=E&order=alpha>. [Accessed 14 October 2019]