

Alternatif model pemanfaatan berkelanjutan tinggalan budaya bawah air di Indonesia

Alternative model for sustainable utilization of underwater cultural heritage in Indonesia

Alqiz Lukman¹, Panji Syofiadisna¹, Shinatria Adhityatama^{1,2}, Harriyadi¹, Dewangga Eka Mahardian¹, dan Erni Trisnawati¹

¹Pusat Penelitian Arkeologi Nasional, ²Griffith Center for Social and Cultural Research, Griffith University

alqiz.lukman@kemdikbud.go.id

ABSTRACT

Keywords:
Underwater cultural heritage; utilization of Cultural Preservation; BMKT; ecosystem restoration; underwater archaeology.

Indonesia's abundant underwater cultural heritage is potential resource for the pride of national identity, as well as the socio-economic growth. However, current utilization of such resource is still merely limited to exploitable commodities with no consideration to its sustainability. This article aims to identify problems in the regulatory aspect of the utilization of underwater cultural heritage in Indonesia and to propose an alternative utilization model to respond the identified problems. Data collection for this study includes structured interview and literature study. Interviewees are selected people from The Ministry of Education, Culture, Research, and Technology, The Ministry of Marine Affairs and Fisheries, and Association of Indonesian Archaeologist. The results of qualitative analysis on the interview show overlapping implementation of four regulations regarding underwater cultural heritage. This article proposes a utilization concept adopted from the ecosystem restoration concession model as an alternative for sustainable utilization of underwater cultural heritage.

ABSTRAK

Kata Kunci:
Tinggalan budaya bawah air; pemanfaatan Cagar Budaya; BMKT; restorasi ekosistem; arkeologi bawah air

Indonesia memiliki banyak tinggalan budaya bawah air yang berpotensi meningkatkan kebanggaan identitas bangsa dan mendorong kemajuan sosial ekonomi masyarakat. Akan tetapi, saat ini pemanfaatan tinggalan budaya bawah air sebatas pada komoditas ekonomi yang diperjualbelikan tanpa memperhatikan keselamatan dan kelestariannya. Tulisan ini bertujuan untuk mengidentifikasi permasalahan dalam aspek regulasi pemanfaatan tinggalan budaya bawah air dan menyajikan model pemanfaatan alternatif sebagai respon terhadap permasalahan tersebut. Pengumpulan data dilakukan dengan melakukan studi pustaka dan wawancara terstruktur terhadap narasumber yang mewakili Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi, Kementerian Kelautan dan Perikanan, serta Perkumpulan Ahli Arkeologi Indonesia. Analisis kualitatif terhadap hasil wawancara menunjukkan adanya tumpang tindih implementasi empat regulasi terkait pemanfaatan tinggalan budaya bawah air. Tulisan ini juga menawarkan konsep yang diadopsi dari model konsesi Restorasi Ekosistem sebagai model pemanfaatan tinggalan bawah air yang berkelanjutan.

Artikel Masuk 19-02-2021
Artikel Diterima 18-11-2021
Artikel Diterbitkan 30-11-2021



**BERKALA
ARKEOLOGI**

VOLUME : 41 No. 2, November 2021, 251-270
DOI : [10.30883/jba.v4i2.735](https://doi.org/10.30883/jba.v4i2.735)
VERSION : Indonesian (original)
WEBSITE : <https://berkalaarkeologi.kemdikbud.go.id>

ISSN: 0216-1419

E-ISSN: 2548-7132



This work is licensed under a Creative Commons Attribution-Non Commercial-ShareAlike 4.0 International License

PENDAHULUAN

Indonesia memiliki sejarah kemaritiman yang sangat panjang. Laut dan lingkungan perairan lainnya selalu menjadi akses utama untuk kepentingan perdagangan dan pelayaran global. Lokasi Indonesia yang strategis dalam jalur pelayaran telah meninggalkan banyak budaya materi yang terendam di bawah permukaan laut Indonesia. Tinggalan budaya bawah air menyimpan informasi yang penting tidak hanya bagi perkembangan ilmu pengetahuan, tetapi juga bagi nilai politik, agama, sosial, dan budaya ([Lukman, 2020a](#)).

Akan tetapi, saat ini tinggalan budaya bawah air dihantui oleh penjarahan, pengangkatan BMKT, dan tindakan destruktif lainnya yang membahayakan kelestarian budaya materi tersebut ([Lukman, 2020a](#)). Bahkan, kelompok masyarakat tertentu di Indonesia melihat tinggalan budaya bawah air sebagai harta karun, sehingga kelompok ini cenderung untuk mencari dan menjual benda berharga dari dasar laut kepada siapapun yang mau membeli dengan harga tertinggi ([Mochtar, 2016](#)). Pemanfaatan yang bersifat kepentingan ekonomi semata juga menjadi permasalahan dalam keberlanjutan tinggalan budaya bawah air di Indonesia. Apabila hal ini terus dibiarkan, maka tinggalan budaya bawah air di Indonesia akan habis dan tidak dapat dinikmati kembali manfaatnya oleh generasi mendatang. Pemanfaatan dengan model seperti ini juga tidak memberikan manfaat merata bagi setiap lapisan masyarakat Indonesia, karena hanya golongan dengan modal kapital yang kuat saja yang dapat merasakannya. Padahal, Undang-Undang Nomor 11 tahun 2010 tentang Cagar Budaya mengamankan bahwa pemanfaatan adalah pendayagunaan Cagar Budaya untuk kepentingan sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat dengan tetap mempertahankan kelestariannya.

Apabila dilihat dalam konteks yang lebih luas, tinggalan budaya bawah air juga belum dimanfaatkan untuk pembangunan Indonesia. Hingga saat ini sumber utama pembangunan adalah dari pemanfaatan kekayaan sumber daya alam, seperti minyak bumi, gas alam, mineral, dan hasil hutan. Meskipun pemanfaatan sumber daya alam menyebabkan perkembangan sektor ekonomi meningkat signifikan, degradasi lingkungan dan kerusakan alam terjadi di banyak tempat. Penggundulan hutan akibat perkembangan industri kelapa sawit, kontaminasi air laut karena penggalangan minyak yang bocor, dan turunnya ekosistem laut karena penangkapan ikan yang berlebihan menjadi beberapa contoh dari efek samping beban pemanfaatan sumber daya alam ([Tampubolon, 2015](#)). Padahal, keragaman tinggalan budaya bawah air dapat menjadi sumber alternatif pembangunan negara saat ini. Tinggalan budaya bawah air dapat dimanfaatkan sebagai destinasi pariwisata, sebagai 'rumah' untuk habitat laut, dan dapat pula dimanfaatkan untuk pengembangan jati diri bangsa ([Lukman, 2020a](#)).

Meskipun banyak manfaat yang dapat diambil dari keberadaan tinggalan budaya bawah air, pemerintah belum memberikan perhatian khusus untuk menjaga kelestariannya dari segi kekuatan hukum. Hal ini tercermin dari beberapa peraturan yang mengesampingkan keutuhan dari tinggalan budaya bawah air. Peraturan mengenai keselamatan alur pelayaran misalnya, melihat tinggalan budaya bawah air, terutama kapal karam, sebagai rintangan bawah laut yang membahayakan keamanan jalur pelayaran ([Thamrin, 2015](#); [Yuwono et](#)

[al., 2016](#)). Melihat kondisi pemanfaatan tinggalan budaya bawah air saat ini, penulis menyadari pentingnya pembuatan model pemanfaatan tinggalan budaya bawah air yang berkelanjutan yang memberikan manfaat yang merata bagi masyarakat Indonesia baik dari segi sosial dan ekonomi, serta tetap menjaga keasrian lingkungan di sekitarnya. Saat ini sejumlah negara sudah menerapkan model pemanfaatan sumber daya secara berkelanjutan, seperti pemanfaatan hasil hutan dalam bentuk konsesi restorasi ekosistem ([Qodriyatun, 2016](#)).

Tulisan ini mengkaji regulasi terkait tinggalan budaya bawah air dan implementasinya untuk menggambarkan permasalahan dalam pemanfaatan tinggalan budaya bawah air di Indonesia pada saat ini. Kemudian, penulis mengkaji potensi penerapan model alternatif pemanfaatan tinggalan budaya bawah air untuk kepentingan negara dan masyarakat yang hidup didalamnya tanpa perlu mengorbankan kelestariannya. Hal ini dilakukan mengingat tinggalan budaya bawah air memiliki nilai yang tidak hanya berguna untuk merekonstruksi masa lalu, namun juga berguna untuk merefleksikan dan mengevaluasi masa kini, guna membangun masa depan yang lebih baik.

METODE

Pengumpulan data dalam kajian ini dilakukan dengan dua cara, yaitu wawancara narasumber dan studi literatur. Wawancara dilakukan dengan pemangku kepentingan yang berkaitan dengan tinggalan budaya bawah air. Wawancara dilakukan untuk mengetahui permasalahan terkait pemanfaatan tinggalan budaya bawah air di Indonesia. Metode wawancara dipilih agar penulis dapat membangun hubungan yang lebih dalam dengan para pemangku kepentingan, sebuah hal yang sulit dilakukan dalam analisis berbasis statistik atau kuantitatif ([Creswell, 2014](#); [Mason, 2002](#)).

Penulis melakukan wawancara terhadap empat perwakilan dari instansi pemerintah yang memiliki wewenang dalam menentukan kebijakan terkait tinggalan budaya bawah air dalam lingkup nasional dan organisasi profesi arkeologi, yang terdiri dari:

1. Direktorat Pelindungan Kebudayaan, Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset dan Teknologi. Narasumber dari Direktorat Pelindungan Kebudayaan dipilih untuk memberikan informasi terkait pemanfaatan tinggalan budaya bawah air dalam konteks Cagar Budaya serta permasalahan yang sedang dihadapi saat ini. Hal ini dilakukan karena instansi ini memiliki tugas dan fungsi untuk melakukan registrasi, pemetaan, dan perumusan kebijakan objek pemajuan kebudayaan dan Cagar Budaya nasional, termasuk tinggalan budaya bawah air;
2. Loka Riset Sumberdaya dan Kerentanan Pesisir, Kementerian Kelautan dan Perikanan. Pemilihan narasumber dari instansi ini dilakukan untuk memahami arah riset dalam pemanfaatan tinggalan budaya bawah air yang ada di Indonesia dalam konteks rencana strategi pemerintah. Selain itu, instansi ini menjalankan amanat undang-undang untuk melakukan penelitian terkait potensi sumber daya laut, termasuk tinggalan budaya bawah air;

3. Direktorat Jasa Kelautan, Kementerian Kelautan dan Perikanan. Pemilihan narasumber dari instansi ini untuk memberikan informasi terkait pemanfaatan tinggalan budaya bawah air dalam konteks BMKT serta permasalahan yang sedang dihadapi saat ini. Hal ini dilakukan karena Direktorat Jasa Kelautan adalah instansi pelaksana dalam perumusan dan pelaksanaan kebijakan pemanfaatan wisata bahari dan BMKT dari tinggalan budaya bawah air;
4. Perkumpulan Ahli Arkeologi Indonesia (IAAI), yang merupakan organisasi profesi arkeologi dimana para anggotanya banyak terlibat dalam proses perumusan kebijakan serta pelaksana pemanfaatan tinggalan budaya bawah air dalam kapasitas tenaga ahli Cagar Budaya, peneliti, akademisi, maupun kontraktor manajemen Cagar Budaya. Berdasarkan hal tersebut, narasumber dari instansi ini dipilih untuk memperkaya informasi terkait pemanfaatan tinggalan budaya bawah air di lapangan saat ini.

Sistem semi-terstruktur digunakan dalam wawancara dengan memberikan pertanyaan terbuka kepada narasumber dan diikuti pertanyaan tambahan berdasarkan jawaban dari mereka. Tema pertanyaan yang diajukan terkait efektivitas regulasi yang mengatur tinggalan budaya bawah air, tindakan yang dilakukan dalam pemanfaatan tinggalan budaya bawah air, dan rencana yang akan dilakukan untuk pemanfaatan tinggalan budaya bawah air berbasis pelestarian. Selama kegiatan wawancara berlangsung, penulis merekam pembicaraan menggunakan perekam audio atas izin narasumber. Hasil wawancara digunakan sebagai dasar untuk menganalisis dinamika yang terjadi saat ini, terkait pemanfaatan tinggalan budaya bawah air. Tindak lanjut dari hasil wawancara dengan narasumber menghasilkan dua poin utama dalam diskusi terkait kebutuhan pangkalan data yang terintegrasi dan model pemanfaatan tinggalan budaya bawah air yang berkelanjutan.

Sementara itu, studi literatur dilakukan untuk penyusunan latar belakang penelitian, kerangka teori untuk analisis data, serta data terkait model konsesi restorasi ekosistem untuk dikomparasikan dengan pemanfaatan tinggalan budaya bawah air. Penelusuran media massa terkait pemberitaan tentang pemanfaatan tinggalan budaya bawah air juga dilakukan untuk menambah data dalam penulisan artikel ini.

HASIL PENELITIAN

Implementasi Regulasi Tinggalan Budaya Bawah Air di Indonesia

Berdasarkan hasil wawancara dengan para narasumber, dapat diidentifikasi empat peraturan terkait tinggalan budaya bawah air di Indonesia. Peraturan-peraturan tersebut dapat memberikan status perlindungan dan pemanfaatan, memberikan hak modifikasi terhadap tinggalan bawah air berbentuk fitur (kapal karam), dan mengatur pengelolaan tinggalan budaya bawah air. Peraturan tersebut adalah 1) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya beserta turunannya, 2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Kelautan beserta turunannya, 3) Undang-Undang Nomor 27 Tahun

2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil beserta turunannya, dan 4) Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor Pm 38 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Menteri Perhubungan Nomor Pm 71 Tahun 2013 tentang Salvage dan/atau Pekerjaan Bawah Air.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya

Pasal 1 undang-undang ini menjelaskan bahwa Cagar Budaya adalah warisan budaya bersifat kebendaan berupa Benda Cagar Budaya, Bangunan Cagar Budaya, Struktur Cagar Budaya, Situs Cagar Budaya, dan Kawasan Cagar Budaya di darat dan/atau di air yang perlu dilestarikan keberadaannya karena memiliki nilai penting bagi sejarah, ilmu pengetahuan, pendidikan, agama, dan/atau kebudayaan melalui proses penetapan. Berdasarkan undang-undang tersebut, tinggalan budaya bawah air termasuk ke dalam Cagar Budaya yang dimaksudkan dalam pasal tersebut. Tinggalan budaya bawah air yang dapat ditetapkan sebagai Cagar Budaya harus memenuhi kriteria berusia 50 (lima puluh) tahun atau lebih, mewakili masa gaya paling singkat berusia 50 (lima puluh) tahun, memiliki arti khusus bagi sejarah, ilmu pengetahuan, pendidikan, agama, dan/atau kebudayaan, serta memiliki nilai budaya bagi penguatan kepribadian bangsa.

Undang-undang ini mengatur tentang tinggalan budaya bawah air dalam hal pelestarian, baik yang diduga maupun sudah ditetapkan sebagai Cagar Budaya. Tindakan pelestarian yang diatur dalam undang-undang ini tidak hanya bersifat perlindungan semata, tetapi juga termasuk pemanfaatan. Pemanfaatan adalah pendayagunaan Cagar Budaya untuk kepentingan sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat dengan tetap mempertahankan kelestariannya.

Terkait pelaksanaan di lapangan, Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi menjadi instansi pemerintah yang menjadi pelaksana amanat undang-undang ini. Berdasarkan informasi dari narasumber, tinggalan budaya bawah air yang memenuhi kriteria di atas dapat diajukan oleh siapapun kepada pemerintah daerah berdasarkan rekomendasi dari Tim Ahli Cagar Budaya. Apabila tinggalan tersebut dianggap layak, maka akan ditetapkan oleh Bupati atau Walikota kemudian didata oleh Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi. Cagar Budaya yang telah ditetapkan memiliki perlindungan hukum dari oknum yang tidak bertanggungjawab yang menjarah atau menghancurkan tinggalan budaya bawah air tersebut.

Akan tetapi, hingga saat tulisan ini dibuat belum ada tinggalan budaya bawah air yang ditetapkan sebagai Cagar Budaya bawah air. Berdasarkan informasi dari narasumber, hal ini disebabkan oleh belum adanya Peraturan Pemerintah (PP) yang menjadi panduan operasional dari undang-undang ini. Belum adanya panduan operasional tersebut menyebabkan pelaksanaan peraturan di lapangan masih multitafsir dan tidak efektif. Permasalahan lainnya adalah sumber daya manusia yang memiliki kemampuan untuk mengkaji tinggalan budaya bawah air masih terbatas, sehingga menghambat proses penetapannya sebagai Cagar Budaya.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Kelautan dan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.

Kedua peraturan ini merupakan undang-undang yang diamanatkan kepada Kementerian Kelautan dan Perikanan dalam pelaksanaannya di lapangan. Berdasarkan kedua undang-undang tersebut, tinggalan budaya bawah air masih termasuk dalam sumber daya kelautan. Salah satu orientasi dari sumber daya kelautan yang dikatakan oleh narasumber, adalah untuk mendorong perekonomian masyarakat melalui riset dan pengelolaan dalam rangka mengembangkan pariwisata bawah air. Pentingnya tinggalan budaya bawah air juga mempengaruhi pola dari tata ruang laut berdasarkan fungsinya. Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 2019 tentang Rencana Tata Ruang Laut yang menjadi turunan dari kedua undang-undang ini membahas mengenai pembagian ruang laut yang berfungsi sebagai instrumen pendukung terhadap kedaulatan negara, sosial, ekonomi, budaya, dan lingkungan. Dalam peraturan ini, ruang laut dibagi menjadi 4 kawasan, yaitu Kawasan Pemanfaatan Umum, Kawasan Konservasi, Kawasan Strategis Nasional, dan Kawasan Strategis Nasional Tertentu. Adapun penjabaran dari masing-masing kawasan tersebut adalah sebagai berikut:

1. Kawasan Pemanfaatan Umum adalah kawasan yang ditetapkan untuk mendorong kegiatan sosial dan ekonomi masyarakat;
2. Kawasan Konservasi tentunya ditujukan untuk perlindungan baik tinggalan alam maupun budaya;
3. Kawasan Strategis Nasional merupakan wilayah yang penting secara nasional untuk pengembangan negara, seperti jalur pelayaran dan jalur migrasi hewan;
4. Kawasan Strategis Nasional Tertentu adalah kawasan prioritas yang didalamnya termasuk situs Warisan Dunia.

Tinggalan budaya bawah air dapat ditetapkan sebagai suatu kawasan tertentu melalui kajian dan riset terlebih dahulu. Tinggalan budaya bawah air yang dimaksud dalam hal ini adalah kerangka kapal karam dan/atau muatannya. Apabila ditemukan sebuah kapal yang memiliki nilai sejarah tinggi, ekosistem yang baik, dan potensial untuk dimanfaatkan sebagai destinasi wisata bahari, maka akan ditetapkan sebagai Zona Pemanfaatan Umum untuk pariwisata. Apabila kapal ini memiliki sejarah yang tinggi namun dalam keadaan yang rapuh dan riskan apabila dimanfaatkan sebagai destinasi wisata, maka akan ditetapkan ke dalam Kawasan Konservasi Maritim. Kawasan Konservasi Maritim diatur dalam Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 17 Tahun 2008 tentang Kawasan Konservasi di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil. Pasal 8 ayat 2 peraturan ini menyebutkan kriteria dari Kawasan Konservasi Maritim adalah:

1. Tempat tenggelamnya kapal yang mempunyai nilai arkeologi-historis khusus;
2. Situs sejarah kemaritiman yang mempunyai nilai penting bagi sejarah, ilmu pengetahuan, dan budaya yang perlu dilindungi bagi

tujuan pelestarian dan pemanfaatan guna memajukan kebudayaan nasional;

3. Tempat ritual keagamaan atau adat.

Kedua undang-undang tersebut menyebutkan tinggalan budaya bawah air dengan istilah Benda Berharga Asal Muatan Kapal Tenggelam (BMKT). BMKT adalah benda berharga yang memiliki nilai sejarah, budaya, ilmu pengetahuan, dan ekonomi, yang tenggelam di wilayah perairan Indonesia, zona ekonomi eksklusif Indonesia dan landas kontinen Indonesia, paling singkat berumur 50 (lima puluh) tahun. Istilah BMKT pada awalnya digunakan oleh pemerintah untuk membuka izin pengangkatan tinggalan budaya bawah air untuk diperdagangkan di pasar internasional. Tinggalan budaya bawah air dianggap sebagai komoditas yang mendatangkan keuntungan ekonomi jangka pendek. Salah satu contohnya adalah pelelangan BMKT yang diangkat dari perairan Cirebon mulai bulan Februari 2004 sampai Oktober 2005 senilai 720 miliar rupiah ([Pudjiastuti & Butar-Butar, 2010](#)).

Akan tetapi, sejak dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010, izin pengangkatan BMKT telah dimoratorium oleh negara sesuai dengan Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia Nomor 4 tahun 2016 tentang Penghentian Sementara (Moratorium) Perizinan Survei dan Pengangkatan Benda Berharga Asal Muatan Kapal Tenggelam. Saat ini, pemikiran tentang tinggalan budaya bawah air sudah berkembang dari yang dianggap sebagai komoditas, menjadi aset negara yang harus dimanfaatkan secara berkelanjutan. Hal ini tercermin dari PP Nomor 32 Tahun 2019 tentang rencana tata ruang laut yang memasukkan tinggalan budaya bawah air ke dalam Zona Konservasi Maritim.

Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor Pm 38 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Menteri Perhubungan Nomor Pm 71 Tahun 2013 tentang Salvage dan/atau Pekerjaan Bawah Air

Peraturan ini dibuat untuk memastikan alur pelayaran yang aman bagi kapal-kapal yang berlayar di perairan Indonesia. Saat ini, Indonesia juga sudah melakukan ratifikasi konversi dari Organisasi Maritim Internasional (IMO), yaitu 1974 *IMO Convention for the Safety of Life at Sea (SOLAS)* dan 1966 *IMO International Convention on Load Lines*. Protokol *SOLAS 1974* mengatur tentang harmonisasi masa berlaku sertifikat keamanan jalur pelayaran dan pelaksanaan pemeriksaan yang terdiri dari pemeriksaan inisial, pemeriksaan tahunan, pemeriksaan antara, dan pemeriksaan pembaharuan kapal. Adapun Protokol *Load Lines* mengatur batas garis muat kapal yang aman bagi keselamatan kapal, pencegahan kelebihan muatan dan keselamatan lambung timbul, keselamatan *platform*, serta peningkatan stabilitas kapal.

Kedua konvensi internasional yang disebutkan di atas juga mengatur tentang pembersihan alur pelayaran. Hal ini untuk memastikan bahwa tidak ada gangguan atau hambatan seperti keberadaan kerangka kapal di alur tersebut, guna keselamatan alur pelayaran. Dalam keselamatan alur pelayaran, bawah air harus bersih dari gangguan pada kedalaman 0-100 meter di bawah permukaan laut. Peraturan Menteri Perhubungan ini mengatur untuk perizinan pekerjaan

bawah air dalam rangka memastikan tidak adanya hambatan atau gangguan di bawah air yang dapat membahayakan alur pelayaran. Peraturan ini berbahaya bagi kelestarian tinggalan budaya bawah air, karena pembersihan alur dilakukan terhadap kapal dan muatannya yang mengalami kecelakaan kapal atau dalam keadaan bahaya. Pembersihan alur termasuk juga mengangkat kerangka kapal atau muatannya yang bersejarah dan tenggelam di alur pelayaran tersebut. Salah satu contoh kasus yang berhubungan dengan peraturan ini adalah hilangnya tiga Kapal Perang Dunia II berbendera Belanda di perairan Indonesia ([Manders et al., 2021](#)). Ketiga kapal ini adalah HNLMS De Ruyter, HNLMS Java, dan HNLMS Kortenaer. Hilangnya kapal ini juga sempat mengganggu hubungan diplomatik antara Indonesia dan Belanda.

Berdasarkan informasi dari narasumber, permasalahan utama peraturan ini bukan pada pasal yang ada didalamnya, tetapi kurangnya koordinasi antar instansi untuk menemukan jalan tengah dalam kasus pelestarian tinggalan budaya bawah air. Apabila terkait *safety navigation* dan kebutuhan masa kini tentu diperlukan penyesuaian dalam proses pelestarian tinggalan budaya bawah air. Sebagai perbandingan, ketika dalam proses pembuatan rel kereta api oleh PT. KAI ditemukan struktur yang diduga Cagar Budaya, tindakan paling mendesak yang dilakukan adalah melakukan dokumentasi tinggalan budaya tersebut sebagai bagian dari proses penyelamatan.

Polemik Ratifikasi 2001 UNESCO Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage

2001 UNESCO *Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage* merupakan salah satu konvensi internasional yang membahas khusus mengenai tinggalan budaya bawah air. Dalam peraturan ini disebutkan bahwa yang dimaksud dengan tinggalan budaya bawah air adalah “*all traces of human existence having a cultural, historical or archaeological character which have been partially or totally under water, periodically or continuously, for at least 100 years...*” ([UNESCO, 2001](#)). Konvensi ini dibuat atas kenyataan bahwa banyak negara tidak menawarkan perlindungan hukum untuk warisan budaya bawah air mereka. Di sisi lain, beberapa negara memberikan perlindungan dasar atau bahkan tingkat perlindungan yang tinggi. Kesenjangan undang-undang dan yurisdiksi antar instansi ataupun antar negara tersebut memungkinkan pemburu harta karun memiliki celah untuk mengeksploitasi tinggalan budaya bawah air, untuk tujuan komersial belaka dan mengabaikan kerugian yang diakibatkan.

Konvensi internasional tersebut mengatur tentang prinsip-prinsip dasar untuk melindungi tinggalan budaya bawah air, menyediakan langkah-langkah perlindungan situs yang kuat, memberikan peluang untuk ketentuan skema kerjasama antar negara pada perairan internasional, dan memberikan pedoman praktis untuk kegiatan warisan budaya bawah air ([UNESCO, 2001](#)). Beberapa ahli mengatakan bahwa dengan meratifikasi konvensi ini akan memberikan keuntungan kepada negara untuk mencegah perusakan tinggalan budaya bawah air, memperluas kerjasama antar pemangku kepentingan dalam melestarikan arkeologi bawah air, membantu mengembangkan pariwisata, dan

memungkinkan pengembangan kapasitas dan pertukaran pengetahuan secara internasional ([Manders et al., 2012](#); [Vrana, 2008](#)).

Meskipun konvensi internasional tentang tinggalan budaya bawah air memiliki banyak manfaat, Indonesia belum meratifikasi konvensi tersebut hingga saat tulisan ini dibuat. Para narasumber yang kami wawancarai juga memiliki pendapat yang berbeda-beda terkait proses ratifikasi konvensi tersebut. Apabila dilihat dari kacamata penelitian arkeologi dan perlindungan Cagar Budaya, sebetulnya konvensi tersebut baik karena memprioritaskan preservasi *in situ* serta mendukung penelitian dan pemanfaatan Cagar Budaya. Kemungkinan keuntungan yang bisa diambil dari ratifikasi konvensi meliputi terbukanya kesempatan kerjasama penelitian antar negara, membangun *platform* dan jaringan internasional dalam perlindungan tinggalan budaya bawah air, serta menjadi dasar perencanaan pelestarian tinggalan budaya bawah air yang berada di wilayah perairan Indonesia.

Hanya saja, terdapat beberapa poin yang menjadi sorotan dari konvensi internasional tersebut. Salah satunya adalah masalah kepemilikan kapal yang dikhawatirkan mengganggu kedaulatan negara. Hal itu disebabkan apabila ditemukan kapal berbendera asing, maka harus melibatkan negara tersebut untuk melakukan tindakan lebih lanjut. Tindakan semacam itu dikhawatirkan akan melanggar yurisdiksi negara, karena secara konstitusi semua benda yang tenggelam di Indonesia adalah milik Indonesia. Undang-Undang Kelautan menjelaskan bahwa sumber daya yang terdapat di wilayah laut teritori maupun wilayah zona ekonomi eksklusif Indonesia hanya berhak dieksplorasi dan dieksploitasi oleh Indonesia.

Salah satu narasumber memberikan contoh kasus terkait kapal perang dunia kedua yang tenggelam di wilayah perairan Indonesia. Beberapa negara menginginkan kapal-kapal tersebut tetap dimiliki oleh negaranya. Selain itu, dari segi militer dan keamanan juga terdapat perhatian khusus. Masing-masing negara saling melimpahkan tanggung jawab terkait pembersihan sisa-sisa amunisi dan pencemaran air laut. Hal yang juga berimplikasi kepada pembagian dana pengelolaan dan pemeliharaan kapal perang tersebut. Permasalahan teknis di lapangan ini yang menyebabkan pemerintah Indonesia masih ragu untuk meratifikasi konvensi internasional tersebut. Meskipun demikian, konvensi tersebut mengedepankan kerjasama internasional dan kerjasama antar negara dalam pengelolaan kapal perang agar tercipta komunikasi dan negosiasi kepentingan masing-masing negara. Hal ini yang kemudian dapat memunculkan rasa kepemilikan bersama dalam pengelolaannya.

Permasalahan berikutnya terkait opsi preservasi *in situ* sebagai pilihan pertama dalam pelestarian tinggalan budaya bawah air. Preservasi *in situ* dalam arkeologi adalah sebuah konsep pelestarian yang memelihara dan melestarikan sebuah tinggalan arkeologi pada tempat aslinya ([Mochtar, 2016](#)). Apabila meratifikasi konvensi ini, Indonesia memiliki konsekuensi untuk menjaga tinggalan tersebut di bawah laut. Dua kendala utama dalam melakukan preservasi *in situ* adalah sumber daya manusia dan sumber pendanaan. Pada saat ini, Indonesia memiliki keterbatasan dalam keahlian sumberdaya manusia untuk melakukan konservasi bawah air ([Siswanto, 2010](#)). Hal ini disebabkan konservator yang melakukan perawatan tidak hanya harus menguasai teknik

perawatan benda saja, tetapi juga kemampuan menyelam untuk melakukan tindakan konservasi dan pemeliharaan. Tindakan pemantauan berkala pada tinggalan budaya bawah air juga membutuhkan biaya yang besar. Wilayah perairan laut Indonesia yang luas juga membutuhkan sarana kapal, penyelam, sonar, dan alat pendukung lainnya yang tidak sedikit.

Berdasarkan penjabaran di atas, polemik terkait ratifikasi 2001 *UNESCO Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage* masih menjadi pembahasan yang hangat di lingkungan pemerintah. Di satu sisi, konvensi ini akan membuka peluang kerjasama serta mendorong kemajuan penelitian maupun pengetahuan tentang tinggalan budaya bawah air. Di sisi lain, permasalahan terkait pelaksanaan teknis dan beban operasional dalam penerapan konvensi ini menyebabkan pemerintah membutuhkan waktu lebih lama dalam memutuskan apakah Indonesia akan meratifikasi konvensi ini atau tidak.

DISKUSI DAN PEMBAHASAN

Pangkalan Data dan Hubungan antar Peraturan terkait Tinggalan Budaya Bawah Air

Wilayah lautan dan perairan Indonesia yang luas mengandung kekayaan sumber daya alam dan budaya yang melimpah baik dari segi perikanan, minyak dan gas bumi, terumbu karang, serta tinggalan budaya bawah air. Kekayaan sumber daya yang melimpah ini tentunya menarik minat banyak kalangan dengan berbagai keperluan. Hal ini juga menciptakan banyaknya regulasi dan instansi pemerintah yang mengatur tentang wilayah laut dan perairan di Indonesia. Berdasarkan hasil wawancara dengan narasumber, paling tidak instansi pemerintah yang terlibat dalam pengaturan dan pengelolaan wilayah laut meliputi, Kementerian Kelautan dan Perikanan, Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Kementerian Perdagangan, Kementerian Dalam Negeri, Pemerintah Daerah, Polisi, dan TNI. Masing-masing instansi mengemban amanat dan tugas dari undang-undang dan peraturan lainnya yang berbeda-beda. Perbedaan kepentingan antar instansi menyebabkan banyaknya peraturan yang tumpang tindih antara satu dengan yang lainnya. Hal ini juga berimbas kepada pelestarian dan pemanfaatan tinggalan budaya bawah air di Indonesia.

Apabila melihat dalam data regulasi di Indonesia terdapat perbedaan pandangan antara Undang-Undang Cagar Budaya, Undang-Undang Kelautan, dan Peraturan tentang Keselamatan Alur Pelayaran. Dari sisi pelestarian, Undang-Undang Cagar Budaya dan Undang-Undang Kelautan memiliki poin pemanfaatan dan pelestarian, meskipun dengan istilah yang berbeda. Di satu sisi, model pelestarian Cagar Budaya dan konsep Kawasan Konservasi Maritim maupun zonasi kelautan melihat sebuah tinggalan budaya bawah air sebagai sumber daya yang perlu dilindungi untuk kepentingan masa kini dan masa depan. Di sisi lain, peraturan tentang keselamatan alur pelayaran melihat tinggalan budaya bawah air yang *intact* dan terletak di jalur pelayaran merupakan sebuah ancaman untuk keselamatan dan keamanan pada lintasan pelayaran di atasnya. Hal ini mengarah pada anggapan bahwa tinggalan budaya

tersebut perlu dipindahkan atau dihancurkan.

Meskipun demikian, instansi yang terkait dapat berkoordinasi tentang signifikansi tinggalan budaya bawah air yang diduga terdampak pembersihan alur pelayaran. Salah satu contoh adalah wacana pengangkatan kapal karam SS Aquila ketika pembangunan pelabuhan Ambon dan berada di wilayah zona tarsius Pertamina pada tahun 2019. Berdasarkan penelitian dari Loka Riset Sumber Daya dan Kerentanan Pesisir, Kementerian Kelautan dan Perikanan berpendapat bahwa kapal ini merupakan ikon dari Ambon sehingga penting untuk dilestarikan serta diperjuangkan agar tetap berada di tempat. Lokasi kapal tenggelam ini juga ditetapkan sebagai Kawasan Konservasi Maritim sesuai dengan Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 17 Tahun 2008 pasal 7 huruf b ([Rahmawan et al., 2019](#)). Akhirnya, diputuskan bahwa jalur pelayaran menuju Pelabuhan Ambon diubah agar tidak membahayakan kapal SS Aquila tersebut.

Berdasarkan penjabaran contoh kasus di atas, kajian perlu melihat pentingnya penguatan nilai dan kriteria tinggalan budaya bawah air sebagai kekuatan banding dalam perlindungan tinggalan budaya bawah air. Seperti yang telah dijabarkan pada bagian sebelumnya, Undang-Undang Cagar Budaya dan Undang-Undang Kelautan mencantumkan kriteria untuk penentuan status dari tinggalan budaya bawah air tersebut. Namun demikian, belum adanya panduan operasional dalam bentuk peraturan pemerintah dan turunannya untuk penetapan tinggalan budaya bawah air menyebabkan kerancuan yang terjadi di lapangan. Hal ini juga memunculkan perbedaan pendapat dari narasumber terkait siapa yang berhak menetapkan batas wilayah zona perairan yang masih rancu, di antara wilayah kabupaten atau provinsi. Hal ini menyebabkan penetapan Cagar Budaya bawah air belum dapat dilaksanakan.

Narasumber kami mengungkapkan bahwa kesulitan dalam penyusunan panduan operasional adalah menentukan nilai yang melekat pada tinggalan budaya bawah air. Penentuan Cagar Budaya dan Kawasan Konservasi Maritim telah memberikan kategori nilai yang wajib dimiliki oleh suatu tinggalan budaya bawah air ([Tabel 1](#)). Namun, nilai yang melekat dalam suatu tinggalan budaya bawah air tidak dapat digeneralisasi dalam setiap kasus yang ada.

Tabel 1. Nilai tinggalan budaya bawah air dalam peraturan Cagar Budaya dan Kawasan Konservasi Maritim

	Cagar Budaya	Kawasan Konservasi Maritim
Nilai	Sejarah	Arkeologi
	Ilmu Pengetahuan	Sejarah
	Pendidikan	Ilmu Pengetahuan
	Agama	Budaya
	Budaya	Agama
		Adat

Nilai yang melekat pada suatu tinggalan budaya dapat berubah dari masa ke masa tergantung dari kondisi sosio-ekonomi, agenda politik, dan memori kolektif masyarakat ([Lukman, 2020b](#)). Tinggalan budaya bawah air yang berbentuk kapal maupun kargo juga memiliki nilai yang berbeda dengan tinggalan budaya yang terletak di darat. Tinggalan budaya yang bersifat *mobile* ini dapat secara tidak sengaja tenggelam di wilayah yurisdiksi suatu negara,

sehingga nilai yang terkandung terkadang tidak memiliki relevansi dengan negara tersebut. Namun, nilai kapal tenggelam tersebut dapat sangat berarti bagi negara pemilik yang letaknya jauh secara geografis ([H. D. Smith & Couper, 2003](#)). Hal ini menyebabkan penentuan nilai yang melekat dalam suatu tinggalan budaya bawah air sulit ditentukan dengan satu cara tertentu.

Panduan UNESCO terkait penentuan nilai tinggalan budaya bawah air, menyebutkan nilai dalam suatu tinggalan budaya bisa ditentukan secara kualitas dan kuantitas apabila memiliki data komparasi dengan tinggalan budaya bawah air lainnya baik dalam lingkup lokal, regional, dan internasional ([Manders, 2012](#)). Hal ini juga dapat menjadi bahan untuk pembuatan skala prioritas terkait pelestarian maupun penyelamatan tinggalan budaya bawah air. Melihat kondisi saat ini, nilai yang perlu diperhatikan dalam penentuan kriteria Cagar Budaya maupun zona pemanfaatan kelautan tidak hanya nilai intrinsiknya saja (sejarah, pengetahuan, budaya, dan arkeologi), tetapi juga nilai eksterinsik yang dimilikinya (ekonomi dalam bentuk pariwisata, pembentukan kohesi sosial, serta agenda politik) ([Lukman, 2017](#)). Dengan demikian, pelestarian yang dilakukan tidak hanya diperuntukan untuk melindungi nilai masa lalu, namun juga dapat dimanfaatkan untuk kepentingan masa kini demi mengkonstruksi masa depan yang lebih baik. Hal ini juga mendukung visi pemerintah dalam pemanfaatan dan pemetaan tinggalan budaya bawah air, sebagai sumber daya budaya yang dapat digunakan untuk kepentingan dan kemajuan bersama.

Mengingat sifat dari tinggalan budaya bawah air yang dapat memiliki nilai multinasional dengan berbagai dimensi yang dimilikinya, instansi yang terkait dengan tinggalan budaya bawah air kiranya perlu membentuk suatu pangkalan data yang terintegrasi baik meliputi aspek lokasi, kedalaman, dan nilai yang melekat pada tinggalan budaya tersebut. Lampiran Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 2019 tentang Rencana Tata Ruang Laut mencantumkan sekitar 900 titik kerangka kapal dan BMKT yang tersebar di seluruh wilayah perairan Indonesia. Berdasarkan informasi dari narasumber, data dalam lampiran ini merupakan data gabungan dari izin survei perusahaan untuk pengangkatan BMKT, data penelitian gabungan dari Kementerian Kelautan dan Perikanan serta Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi, laporan nelayan, serta dari Pusat Hidrografi dan Oseanografi TNI AL. Akan tetapi, data ini memerlukan pengklasifikasian lebih lanjut untuk penentuan Cagar Budaya dan Kawasan Konservasi Maritim. Data ini dapat menjadi landasan dalam pembentukan sebuah pangkalan data yang terintegrasi. Terciptanya pangkalan data ini juga mempermudah setiap instansi pemerintah dalam menjalankan amanat dan kepentingan yang diembannya.

Pemanfaatan Tinggalan Budaya Bawah Air Secara Berkelanjutan

Permasalahan lainnya dalam pemanfaatan tinggalan budaya bawah air adalah kebijakan regulasi terkait model pemanfaatan yang belum berkelanjutan. Baik pelelangan BMKT maupun pemanfaatan untuk pariwisata tentunya memiliki implikasi yang mempengaruhi pelestarian tinggalan budaya bawah air. Apabila pengangkatan dan pelelangan BMKT kembali diizinkan, Indonesia akan kehilangan banyak warisan budaya yang telah membentuk kepribadian bangsa

saat ini ([Pudjiastuti & Butar-Butar, 2010](#)).

Aktivitas pariwisata yang dilakukan di lokasi tinggalan budaya bawah air juga memberikan beban tambahan bagi keutuhan struktur maupun ekosistem disekitarnya. Sebagai contoh adalah pariwisata bawah air di lokasi kapal tenggelam USAT Liberty di Tulamben, Bali. Pendapatan dari sektor pariwisata di sana diperkirakan mencapai 3 juta dolar per tahun dan berhasil memajukan daerah sekitarnya ([Lukman, 2020a](#)). Akan tetapi, penelitian ilmiah menunjukkan bahwa kunjungan wisata tersebut menyebabkan kerapuhan struktur kapal di beberapa tempat serta menyebabkan terganggunya ekosistem di sekitarnya ([Ridwan, 2015](#)). Beban pemanfaatan tinggalan budaya bawah air membutuhkan konsep pemanfaatan yang berbasis kepada pelestarian. Apabila pemanfaatan pariwisata yang dilakukan bersifat eksploitatif tanpa memperhatikan kelestarian tinggalan budaya bawah air, tentu juga akan menjadi ancaman yang berbahaya. Pada tulisan ini, peneliti mengambil contoh model pemanfaatan hutan produksi yang diterapkan oleh Indonesia sejak mengadopsi *Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation* (REDD+).

Setiap negara memiliki kebijakan yang berbeda dalam pemanfaatan hasil hutan. Oleh karena itu, Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) melalui United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) pada tahun 2013 membuat sebuah program yang menghubungkan kesejahteraan masyarakat dengan konservasi hutan ([Dharmawan et al., 2015](#)). Program tersebut diberi nama *Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation* (REDD+). Tujuan dari program ini adalah agar pemerintah dapat melakukan intervensi dalam rangka konservasi hutan dan mendukung mata pencarian masyarakat lokal ([Newton et al., 2016](#)). Indikator yang digunakan dalam REDD+ adalah emisi karbon, keanekaragaman hayati, dan mata pencarian masyarakat lokal.

Indonesia sebagai negara peserta PBB mengadopsi REDD+ dalam pemanfaatan hasil hutan. Langkah yang diambil pemerintah adalah penghentian sementara pemberian izin pemanfaatan hutan, meninjau ulang perizinan pemanfaatan hasil hutan dan pengukuhan kawasan hutan, mendukung penegakan hukum, pemetaan wilayah adat dan peningkatan kapasitas masyarakat adat, pengendalian kebakaran hutan dan lahan gambut, menginisiasi sekolah dan desa hijau, mendukung upaya finalisasi rencana tata ruang, mendukung upaya penanganan konflik, membuat program strategis dalam perlindungan taman nasional dan hutan lindung ([Forest Watch Indonesia, 2014](#)).

Salah satu program pengimplementasian REDD+ adalah Konsesi Restorasi Ekosistem (RE). Pada awalnya Konsesi RE adalah suatu upaya mengembalikan kondisi hutan dengan tujuan memperoleh kembali keanekaragaman hayati, struktur, dan aspek lainnya di hutan produksi ([Qodriyatun, 2016](#)). RE diresmikan tahun 2004 oleh pemerintah Indonesia yang bekerja sama dengan British Royal Society for the Protection of Birds (BRSPB), BirdLife International, dan Burung Indonesia. Setelah program REDD+ diresmikan PBB, pemerintah Indonesia mengubah konsesi RE menjadi REDD Indonesia pada tahun 2015 ([World Rainforest Movement, 2020](#)).

Kebijakan ini diluncurkan sebagai upaya untuk memperbaiki kondisi hutan yang telah terdegradasi dan terdeforestasi. Wilayah yang menjadi area

konsesi RE diserahkan oleh pemerintah Indonesia melalui Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) kepada perusahaan untuk mengelola hutan dengan kontrak selama 60 tahun. Perusahaan yang telah diberikan izin RE harus melakukan aktivitas restorasi lingkungan hingga keseimbangan alam tercapai. Selain untuk kepentingan pelestarian alam, program RE juga bertujuan memajukan perekonomian masyarakat yang tinggal di wilayah hutan tersebut. Masyarakat yang tinggal di dalam area RE dijadikan mitra oleh perusahaan untuk mengolah lahan hutan dengan tanaman produksi yang tidak merusak ekosistem dalam jangka panjang. Kebijakan ini mengubah cara pandang akan pemanfaatan hutan produksi yang pada awalnya berfokus kepada komoditas yang dihasilkan, menjadi mengedepankan ekosistem dan kearifan lokal.

Pemanfaatan hasil hutan produksi melalui RE bisa memberikan kontribusi nyata dalam peningkatan produktivitas hutan dan pendapatan tanpa mengorbankan alam ([Ayat, 2019](#)). Kebijakan program RE membuahkan hasil yang baik dalam pemulihan hutan dan lahan. Berdasarkan laporan dari KLHK, program RE berhasil melakukan pemulihan lahan seluas 4,69 juta ha hutan (termasuk lahan gambut dan bakau) dalam kurun waktu 2015–2020 ([Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, 2020](#)). Program ini juga menghasilkan sumber devisa baru dalam bentuk kredit karbon yang dapat mempercepat penurunan emisi gas rumah kaca ([Ayat, 2019](#)). Berdasarkan pemodelan ini, Indonesia menerima pembayaran hasil kerja penurunan emisi gas rumah kaca sebanyak US\$ 56 juta dari Norwegia ([Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, 2020](#)). Meskipun program ini juga masih memiliki kekurangan dan membutuhkan penyesuaian, program RE diakui telah menjadi landasan penggerak dalam mewujudkan transisi ekonomi Indonesia yang mengandalkan sumber daya energi hijau ([Puspasari, 2021](#)).

Model perizinan dalam program RE dapat diimplementasikan pula kepada pemanfaatan tinggalan budaya bawah air di Indonesia baik melalui turunan Undang-Undang Cagar Budaya maupun Undang-Undang Kelautan. Apabila tinggalan budaya bawah air dilihat sebagai sumber daya budaya maupun aset nasional, maka diperlukan ruang bagi masyarakat untuk berinvestasi dalam manajemen dan pemanfaatan tinggalan budaya bawah air tersebut. Investasi yang dilakukan terkait tinggalan budaya bawah air tentunya mengarah kepada pemanfaatan yang bersifat berkelanjutan seperti taman arkeologi bawah air, museum maritim, hingga pengelolaan akses publik terhadap tinggalan budaya bawah air ([Manders et al., 2012](#); [Secci & Stefanile, 2014](#); [H. D. Smith & Couper, 2003](#)).

Pemanfaatan tinggalan budaya bawah air dan sumber daya laut lainnya yang melibatkan pendanaan dari pemangku kepentingan juga sudah umum diterapkan di Indonesia. Sebagai contoh, dalam praktek lapangan terdapat model pemanfaatan Cagar Budaya yang dilakukan oleh korporasi seperti pemanfaatan Candi Borobudur oleh PT. Taman Wisata Candi Borobudur, Prambanan, dan Ratu Boko ([Hampton, 2005](#); [Susilo & Suroso, 2015](#)). Pengelolaan izin dari Undang-Undang Kelautan juga sudah banyak dilakukan dalam hal pemanfaatan izin tangkap ikan dan bahkan izin pemanfaatan BMKT ([Kasanah, 2016](#)). Namun demikian, izin investasi yang diberikan harus lebih bersifat

berkelanjutan dan sesuai dengan kaidah pelestarian tinggalan budaya bawah air. Hal ini bisa menjadi dasar untuk membuat sebuah model pelestarian baru yang memberikan peran aktif dari segi pendanaan bagi pihak swasta dan perseorangan.

Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Whitehead dan Finney, diketahui bahwa tidak sedikit masyarakat yang bersedia berpartisipasi untuk menjaga dan melestarikan tinggalan budaya bawah air. Penelitian ini dilakukan di Amerika Serikat pada 850.000 rumah tangga dan menghasilkan uang sekitar \$27,90 milyar per tahun (Whitehead & Finney, 2003). Hal ini mengindikasikan bahwa adanya peluang *crowdfunding* dalam pelestarian tinggalan budaya bawah air, asalkan terdapat regulasi yang mengatur dan distribusi dana yang jelas. Namun, hal ini juga perlu dikaji lebih lanjut untuk penerapan model di Indonesia.

Bila berkaca pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2020–2024, sektor pariwisata merupakan salah satu program utama dalam menunjang devisa negara. Tinggalan budaya bawah air beserta nilai yang melekat memiliki potensi untuk dikembangkan menjadi destinasi pariwisata, dengan memperhatikan faktor lingkungan dan kelestarian alamnya (Lukman, 2020a). Berdasarkan data dari narasumber, terlihat bahwa permasalahan utama terkait pemanfaatan tinggalan budaya bawah air di Indonesia adalah kurangnya SDM dan sumber pendanaan yang terbatas. Bila pemerintah memberikan tempat bagi masyarakat untuk berinvestasi dan berperan aktif dalam pemanfaatannya niscaya dapat membantu menjadi solusi dalam permasalahan tersebut.

Pembuatan model pemanfaatan yang diadaptasi dari program RE tidak hanya mendukung pelestarian dan konservasi yang diamanatkan dalam Undang-Undang Cagar Budaya dan Undang-Undang Kelautan, namun juga memberikan ruang mata pencarian baru bagi masyarakat sekitar tinggalan budaya tersebut. Selain itu, pemerintah juga mendapatkan tambahan dana dan SDM dalam pemanfaatan tinggalan budaya bawah air. Akan tetapi, hal yang perlu dicatat dalam perencanaan pemanfaatan tinggalan budaya bawah air yang mengadaptasi model pemanfaatan berdasarkan program RE membutuhkan masukan dan saran dari masyarakat serta pemangku kepentingan lainnya. Pelibatan aktif dari berbagai elemen pemangku kepentingan menciptakan sebuah rasa kepemilikan bersama (*sharing ownership*) agar tercipta pelestarian dan pemanfaatan yang berkelanjutan (L. Smith, 2006).

KESIMPULAN

Indonesia yang terletak di jalur strategis pelayaran internasional dan terdiri dari ribuan pulau, memiliki banyak tinggalan budaya bawah air yang tersebar di seluruh Nusantara. Akan tetapi, potensi tinggalan budaya bawah air ini belum dimanfaatkan dengan baik. Lebih parah lagi, tinggalan budaya bawah air dihantui oleh penjarahan dan pencurian yang mengancam kelestarian dan keberadaannya. Penelitian ini menggali permasalahan terkait lemahnya pengawasan dan pemanfaatan tinggalan budaya bawah air di Indonesia dari segi regulasi dan implementasi kebijakan yang dilakukan di lapangan. Penelitian ini menemukan bahwa peraturan yang ada masih bersifat umum dan menimbulkan kerancuan bagi petugas operasional di lapangan. Egoisme sektoral dan disparitas

kepentingan juga menyebabkan tumpang tindih antarperaturan.

Berdasarkan penemuan data di lapangan, tulisan ini membuka diskusi tentang pentingnya pembuatan pangkalan data yang terintegrasi serta pembuatan model pemanfaatan yang melibatkan berbagai pihak. Pangkalan data yang dibangun tidak hanya mencantumkan titik lokasi saja, namun juga menjelaskan nilai yang melekat pada tinggalan budaya yang ada di dalamnya. Pembuatan pangkalan data yang komprehensif dan terintegrasi antar kementerian, lembaga pemerintahan, maupun pemangku kepentingan terkait lainnya dapat menjadi landasan dalam pembuatan kebijakan.

Model pemanfaatan yang mengadaptasi dari program Restorasi Ekosistem (RE) dapat digunakan sebagai model rujukan dalam pemanfaatan tinggalan budaya bawah air di Indonesia. Dengan pengeluaran izin untuk pemanfaatan tinggalan budaya bawah air kepada perusahaan, pemerintah tidak hanya terbantu dalam upaya pelestarian warisan budaya tersebut, tetapi juga mendorong perekonomian masyarakat lokal. Pemerintah juga dapat berbagi tanggung jawab untuk melestarikan tinggalan budaya bawah air dengan perusahaan dan pihak swasta. Pemerintah dapat memperoleh dukungan keuangan dan sumber daya lain untuk melestarikan tinggalan budaya bawah air. Permasalahan mengenai kurangnya sumber daya manusia dan pendanaan bisa berkurang dengan model pemberian izin seperti program RE. Secara politik, pemerintah juga mendapatkan nilai tambah karena memberikan sarana untuk masyarakat berinvestasi untuk kemajuan perekonomian tanpa mengorbankan pelestarian tinggalan budaya bawah air.

UCAPAN TERIMA KASIH

Sebagai wujud penghargaan terhadap pihak-pihak yang terlibat dalam penyusunan naskah ini, penulis berterima kasih kepada para narasumber yang bersedia berbagi data dan informasi terkait kebijakan dan regulasi tinggalan budaya bawah air di Indonesia. Penulis juga berterima kasih kepada Pusat Penelitian Arkeologi Nasional yang memberikan kesempatan untuk melakukan penelitian ini.

PERNYATAAN PENULIS

Alqiz Lukman merupakan kontributor utama, sedangkan Panji Syofiadisna, Shinatria Adhityatama, Harriyadi, Dewangga Eka Mahardian, dan Erni Trisnawati merupakan kontributor anggota. Artikel ini telah dibaca dan disetujui oleh seluruh penulis. Urutan pencantuman nama penulis dalam artikel ini telah berdasarkan kesepakatan seluruh penulis. Artikel ini adalah publikasi hasil penelitian desk study arkeologi berjudul "Studi terhadap nilai signifikansi arkeologi pada kapal karam" yang didanai oleh anggaran DIPA Pusat Penelitian Arkeologi Nasional tahun 2020. Para penulis menyatakan tidak ada konflik kepentingan yang terkait dengan artikel ini, dan tidak ada pendanaan yang mempengaruhi isi dan substansi dari artikel ini. Para Penulis mematuhi aturan Hak Cipta yang ditetapkan oleh Berkala Arkeologi.

DAFTAR PUSTAKA

- Ayat, A. (2019). *Restorasi Ekosistem sampai di mana?* Forest Digest. <https://www.forestdigest.com/detail/341/restorasi-ekosistem-sampai-di-mana>
- Creswell, J. W. (2014). *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches*. Sage Publications.
- Dharmawan, A., Budiman, A., Wijaya, A., Margono, B. A., Budiharto, Martinus, D., Ridha, D. M., Agus, F., Krisnawati, H., Dharmawan, I. W. S., Purwanto, J., Ginoga, K., Kustiyo, Ardiansyah, M., Manuri, S., & Rusolono, T. (2015). *Submission by Indonesia national forest reference emissions level for REDD+ in the context of Decision 1 /CP. 16 Paragraph 70 UNFCCC*. Directorate General of Climate Change (DG-PPI). The Ministry of Environment and Forestry Indonesia.
- Forest Watch Indonesia. (2014). *Membumikan proyek dunia: Melihat dari dekat demonstration activity (DA) REDD+*.
- Hampton, M. P. (2005). Heritage, local communities, and economic development. *Annals of Tourism Research*, 32(3), 735–759.
- Kasanah, K. N. (2016). *Menanti kepastian arah pengelolaan BMKT*. Sekretariat Kabinet Republik Indonesia.
- Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. (2020). *Laporan Kinerja tahun 2020*. Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan.
- Lukman, A. (2017). Assessing the cultural and economic values of underwater cultural heritage: A case study of Taka Pesawat, Java Sea, Indonesia. *Buletin Cagar budaya*, 4, 72–78.
- Lukman, A. (2020a). Community-based management of the USAT Liberty, Bali, Indonesia: Pathways to sustainable cultural heritage tourism. *Journal of Cultural Heritage Management and Sustainable Development*, 10(3), 217–231. <https://doi.org/10.1108/JCHMSD-05-2019-0053>
- Lukman, A. (2020b). Disonansi memori monumen kolonial: Studi kasus Tugu Cornelis Chastelein, Depok, Jawa Barat. *Amerta*, 38(1), 77–92. <https://doi.org/https://doi.org/10.24832/amt.v38i1.77-92>
- Manders, M. R. (2012). Management of underwater cultural heritage. In M. R. Manders & C. J. Underwood (Ed.), *Training manual for the UNESCO foundation course on the protection of underwater cultural heritage in Asia and the Pacific* (hal. 1–19). UNESCO.
- Manders, M. R., de Hoop, R. W., Adhityatama, S., Bismoko, D. S., Syofiadisna, P., & Haryanto, D. (2021). Battle of the Java Sea: One event, multiple sites, values and views. *Journal of Maritime Archaeology*, 16(1), 39–56. <https://doi.org/10.1007/s11457-020-09287-5>
- Manders, M. R., Van Tilburg, H. K., & Staniforth, M. (2012). UNIT 6: Significance assessment. In M. R. Manders & C. J. Underwood (Ed.), *Training manual for the UNESCO foundation course on the protection of*

- underwater cultural heritage in Asia and the Pacific* (hal. 1–25). UNESCO.
- Mason, R. (2002). Assessing values in conservation planning: Methodological issues and choices. In M. De la Torre (Ed.), *Assessing the Values of Cultural Heritage* (hal. 5–30). The Getty Conservation Institute.
- Mochtar, A. S. (2016). In-situ preservation sebagai strategi pengelolaan peninggalan arkeologi bawah air Indonesia. *Kalpataru*, 25(1), 53–64. <https://doi.org/10.24832/kpt.v25i1.83>
- Newton, P., Oldekop, J. A., Brodnig, G., Karna, B. K., & Agrawal, A. (2016). Carbon, biodiversity, and livelihoods in forest commons: Synergies, trade-offs, and implications for REDD+. *Environmental Research Letters*, 11, 1–7.
- Pudjiastuti, L., & Butar-Butar, F. (2010). Izin pengangkatan Benda Berharga Atas Muatan Kapal Tenggelam (BMKT) sebagai instrumen konservasi sumber daya laut Di Indonesia. *Yuridika*, 25(3), 205–226.
- Puspasari, D. (2021, April). *Babak baru restorasi ekosistem*. menlhk.go.id. https://www.menlhk.go.id/site/single_post/3806/babak-baru-restorasi-ekosistem
- Qodriyatun, S. N. (2016). Konsesi konservasi melalui kebijakan restorasi ekosistem di hutan produksi. *Aspirasi: Jurnal Masalah-Masalah Sosial*, 7(1), 49–62.
- Rahmawan, G. A., Wisha, U. J., Gemilang, W. A., Ondara, K., Ridwan, N. N. H., & Kusumah, G. (2019). Riset terintegrasi kondisi lingkungan perairan situs kapal tenggelam SS Aquila di Teluk Ambon, Indonesia. *Jurnal Kelautan Nasional*, 14(1), 1–9. <https://doi.org/10.15578/jkn.v14i1.6276>
- Ridwan, N. N. H. (2015). Maritime archaeology in Indonesia: Resources, threats, and current integrated research. *Journal of Indo-Pacific Archaeology*, 36, 16–24.
- Secci, M., & Stefanile, M. (2014). Sailing heavy weather: Underwater cultural heritage management in Italy. *IKUWA*, V, 99–106.
- Siswanto. (2010). Penelitian arkeologi bawah air di ndonesia tantangan, peluang, dan arah kebijakan penelitian arkeologi maritim. *Berkala Arkeologi*, 30(1), 81–91. <https://doi.org/10.30883/jba.v30i1.393>
- Smith, H. D., & Couper, A. D. (2003). The management of the underwater cultural heritage. *Journal of Cultural Heritage*, 4, 25–33.
- Smith, L. (2006). *Uses of heritage*. Routledge.
- Susilo, Y., & Suroso, A. (2015). Integrated management of Borobudur world heritage site: A conflict resolution effort. *Asia Pacific Management and Business Application*, 116–134. <https://doi.org/https://doi.org/10.21776/ub.apmba.2014.003.02.4>.
- Tampubolon, L. V. . (2015). *Mainstreaming the 2030 agenda for sustainable development into Indonesia's development plan*. Ministry of National

Development Planning Republic of Indonesia.

- Thamrin, H. M. (2015). Manajemen keselamatan maritim dan upaya pencegahan kecelakaan kapal Ke titik nol (Zero accident). *Jurnal Ilmiah Widya*, 3(2), 110–116.
- UNESCO. (2001). *Convention on the protection of the underwater cultural heritage*. UNESCO.
- Vrana, K. (2008). Underwater cultural heritage: Opportunities for community engagement and private - public partnerships. *International Submerged Lands Management Conference October 27th, 2008*.
- Whitehead, J. C., & Finney, S. S. (2003). Willingness to pay for submerged maritime cultural resources. *Journal of Cultural Economics*, 27(3/4), 231–240.
- World Rainforest Movement. (2020). *WRM Bulletin 249: Protected areas feed corporate profiting and destruction*. World Rainforest Movement.
- Yuwono, Y., Pratomo, D., & Al-Azhar, M. (2016). Analisis posisi kerangka kapal terhadap keselamatan alur pelayaran menggunakan data multibeam echosounder: Studi kasus alur pelayaran barat Surabaya. *Geoid: Journal of Geodesy and Geomatics*, 14(1), 13–21.

Halaman ini sengaja dikosongkan.