

TINJAUAN HUKUM PELELANGAN BENDA BERHARGA MUATAN KAPAL TENGGELAM (BMKT)

Vinca Pretylia

Fakultas Hukum Universitas Bengkulu

Email : vincapretylia13@gmail.com

ABSTRACT

Shipwrecks in Indonesian waters have potential of valuable objects, called Vessels of Sinking Vessels (BMKT), in the appointment of BMKT require high costs, so the government must collaborate with investors. The problems formulated in this study relate to what is the legal basis in the Auction of Vessels of Sinking Vessels (BMKT). The purpose of this research is to obtain comprehensive knowledge about the legal arrangements related to the auction of valuable objects containing sinking vessels (BKMT). This research is a normative legal research using secondary data. The results of this study, there is an inventory of the rules regarding BMKT and there are actions taken by the Indonesian government related to the BMKT case in Indonesia, namely establishing the BMKT Moratorium and the issuance of Presidential Regulation Number 44 Year 2016 concerning List of Closed Business Fields and Business Fields Open with Requirements in the Field of Investment stating that the Appointment of BMKT as a Closed Business Field.

Keyword : Shipwrecks; Auction; Object; Valuable

ABSTRAK

Kapal karam di perairan Indonesia yang berpotensi benda berharga, yang disebut dengan Benda Berharga Muatan Kapal Tenggelam (BMKT), dalam pengangkatan BMKT membutuhkan biaya yang tinggi, sehingga pemerintah harus berkerjasama dengan investor dalam pengangkatan BMKT tersebut. Permasalahan yang dirumuskan dalam penelitian ini berkaitan dengan apa yang menjadi dasar hukum dalam Pelelangan Benda Berharga Muatan Kapal Tenggelam (BMKT). Tujuan dari penelitian ini yaitu mendapatkan pengetahuan secara komprehensif tentang pengaturan hukum terkait pelelangan benda berharga muatan kapal tenggelam (BKMT). Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif (*normative legal research*) dengan menggunakan data sekunder. Hasil penelitian dalam tulisan ini yaitu, adanya inventarisir dari aturan-aturan tentang BMKT dan terdapat tindakan-tindakan yang dilakukan pemerintah Indonesia terkait kasus BMKT di Indonesia yaitu membentuk Moratorium BMKT dan diterbitkannya Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2016 tentang Daftar Bidang Usaha yang Tertutup dan Bidang Usaha yang Terbuka dengan Persyaratan di Bidang Penanaman Modal yang menyatakan bahwa Pengangkatan BMKT sebagai Bidang Usaha Tertutup.

Kata Kunci : Kapal; Pelelangan; Benda ; berharga

Pendahuluan

Jaringan lalu lintas laut hadir karena kebutuhan terhadap komoditas-komoditas yang paling dicari di masa itu, yakni rempah dan hasil hutan Asia Tenggara yang unik dan langka. Indonesia menjadi surga hasil hutan dan rempah-rempah, seperti kapur barus, kemenyan, pala, kopi dan cengkeh yang merupakan komoditas berharga bagi masyarakat di Kawasan Eropa dan Timur Tengah.¹

Kekayaan alam Indonesia inilah yang menarik pedagang dari berbagai negara berdatangan ke Indonesia, sehingga tidak mengherankan apabila wilayah perairan Indonesia dilayari oleh berbagai macam kapal. Kapal-kapal ini tidak semua lancar dalam melakukan pelayaran, sebagian mengalami kecelakaan dan tenggelam. Akibatnya perairan Indonesia dipenuhi ratusan hingga ribuan kapal tenggelam, terutama di jalur pelintasan dan sekitar pusat-pusat perdagangan. Dalam kapal-kapal karam tersebut terdapat muatan berupa logam mulia, batuan berharga, keramik, dan benda lainnya yang diperkirakan memiliki nilai ekonomi tinggi.²

Berdasarkan hasil survei, seperti disampaikan Sekretaris Asosiasi Perusahaan Pengangkatan dan Pemanfaatan Benda Muatan Kapal Tenggelam Indonesia (APPP

BMKTI), di wilayah perairan Indonesia disinyalir terdapat 464 titik lokasi kapal tenggelam. Dari semua lokasi yang terdeteksi itu, diperkirakan terdapat harta karun bernilai ekonomi yang mencapai sekitar USD 12,7 miliar atau setara dengan Rp 127,6 triliun. Direktorat Jenderal Pengawasan Sumber Daya Kelautan dan Perikanan Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP) sendiri merilisterdapat sedikitnya 134 lokasi kapal tenggelam di Pelabuhan Ratu dan 37 lokasi di Selat Malaka. Jumlah tersebut diperkirakan jauh lebih banyak, karena berdasarkan hasil penelitian UNESCO terdapat sekitar 3000 ribu kapal dari berbagai negara di dunia pernah berlayar ke Selat Malaka dan diketahui tidak pernah kembali ke negara asalnya dan kapal-kapal tersebut diduga kuat tenggelam di perairan Indonesia.³

Banyaknya kapal tenggelam di wilayah perairan Indonesia menimbulkan pengangkatan Benda Berharga Muatan Kapal Tenggelam (selanjutnya disingkat BMKT). Dalam pengangkatan BMKT tersebut diperlukan biaya yang tinggi, sehingga dibutuhkan keterlibatan investasi terhadap pengangkatan tersebut baik dari investor nasional maupun asing. investasi tersebut

¹ Gusti Asnan, *Dunia Maritim Pantai Barat Sumatera*, Penerbit Ombak, Jogjakarta, 2007, hlm. 203

² Ibid, hlm . 240

³Kusnul Nur Kasanah, *Menanti Kepastian Arah Pengelolaan BMKT*, Diunduh Pada tanggal 26 September 2016 <http://setkab.go.id/Menanti-Kepastian-Arah-Pengelolaan-Bmkt/>

berorientasi bisnis, yang menghasilkan keuntungan. Pengembalian atas biaya yang telah dikeluarkan oleh para investor setelah pengangkatan BMKT tersebut adalah dengan melakukan penjualan hasil pengangkatan.

Dalam pengangkatan BMKT terjadi di perairan Laut Utara Jawa, Cirebon yang berlangsung sejak Februari 2004 hingga Oktober 2005 dilakukan oleh PT Paradigma Putra Sejahtera dan *Cosmix Underwater Research Ltd* dengan izin Pemerintah Indonesia dalam hal ini Panitia Nasional BMKT (PANNAS BMKT). Dari hasil pengangkatan BMKT tersebut, diangkat sebanyak 272.810 buah yang terdiri dari jenis keramik, logam, emas, perak, gerabah, manik-manik, gading, kayu, dan kaca, kemudian dilakukan pemilihan BMKT untuk ditetapkan sebagai Barang Milik Negara (selanjutnya disebut BMN) yang merupakan koleksi negara dan non koleksi negara serta BMKT selain BMN. Sebanyak 976 buah ditetapkan sebagai BMN koleksi negara dan sisanya sebanyak 271.834 buah ditetapkan sebagai BMKT selain BMN.

Pada 5 Mei 2010 dilakukan pelelangan terhadap BMKT yang diangkat dari perairan Cirebon tersebut, melalui Kantor Piutang Kekayaan Negara dan Lelang Jakarta III dan terbuka untuk pasar internasional. Pelelangan BMKT selain BMN tersebut terdiri dari 271.834 buah yang meliputi 11.000 mutiara, 4.000 rubi, 400 safir merah, dan 2200 batu akik merah. Sisanya adalah vas besar dari

dinasti Liao (907-1125M), keramik Yue dari lima dinasti (907-960M), Dinasti Liang (907-923), Tang (923- 936), Han (947951), dan Zhou (951-960).

Pelelangan BMKT Cirebon yang dilakukan oleh pemerintah menimbulkan kontroversial dari berbagai pihak. Dengan dilakukannya pelelangan BMKT tersebut, pemerintah dianggap melanggar Konvensi UNESCO tentang Perlindungan Warisan Budaya Bawah Air 2001 *UNESCO Convention on the Protection of Underwater Cultural Heritage* (selanjutnya disebut Konvensi UCH) dan mencederai sejarah bangsa.⁴

Indonesia telah mengeluarkan regulasi yang mengatur cagar budaya, termasuk didalamnya atas BMKT, pada Undang-Undang Nomor 5 tahun 1992 tentang Cagar Budaya yang telah diganti dengan Undang-Undang Nomor 11 tahun 2010 tentang Cagar Budaya. Perubahan pengaturan cagar budaya dan kontroversi pelelangan BMKT Cirebon membawa dampak yang signifikan bagi upaya pengelolaan BMKT yang berakibat dilakukannya moratorium terhadap pengangkatan atas kapal tenggelam.

Konvensi internasional lain yang mengatur tentang BMKT yakni Konvensi PBB tentang Hukum Laut 1982 *United*

⁴ Indonesia Melelang BMKT, diunduh pada tanggal 20 Februari 2017 dari <http://www.antarane.ws.com/print/181009/indonesia-melelang-bmkt-cirebon>

Nations Convention on the Law of the Sea (selanjutnya disebut UNCLOS 1982). Konvensi UNCLOS 1982 telah diratifikasi oleh Indonesia pada tahun 1985 melalui Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1985 tentang Pengesahan UNCLOS 1982.

Tulisan ini akan membahas tentang hukum yang mengatur tentang pelepasan benda berharga muatan kapal tenggelam (BKMT). Tujuan yang akan dicapai dari tulisan ini yaitu, mendapatkan kajian tentang hukum apa saja yang berlaku terhadap pelepasan BKMT, khususnya dalam kasus yang terjadi di Cirebon.

Metodologi Penelitian

Penulisan penelitian ini termasuk ke dalam jenis penelitian yang bersifat normatif. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan konseptual (*conceptual approach*), yakni pendekatan dalam penelitian hukum yang berasal dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin di dalam ilmu hukum, peneliti akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu yang dihadapi. Penelitian ini juga dilakukan melalui pendekatan undang-undang (*statue approach*) yakni menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut

dengan isu hukum yang sedang ditangani.

Hasil dan Pembahasan

Indonesia sebagai negara kepulauan terbesar di dunia memiliki wilayah laut yang lebih luas dibandingkan wilayah daratan. Terbukti dari keseluruhan luas wilayah Indonesia yang terbentang sepanjang 3.977 mil antara Samudra Hindia dan Samudra Pasifik, 75 % adalah laut. Wilayah laut yang mendominasi, serta posisi strategis yang berada di antara jalur persilangan dua benua, menjadikan wilayah perairan Indonesia pada masa lalu ramai dilayari kapal-kapal asing.⁵

Kapal-kapal berlayar dari wilayah Mediterania, India, dan Afrika menuju bandar-bandar di perairan Indonesia untuk mencari rempah-rempah, kapur barus maupun emas di Pulau Sumatera. Wilayah Indonesia pada masa lalu dikenal dengan istilah negeri di bawah angin. Istilah ini juga merujuk pada suatu wilayah yang memiliki jenis rempah yang paling mahal dan langka seperti cengkeh, pala, dan bunga pala.⁶

Banyak bandar-bandar yang ramai disinggahi kapal-kapal asing mulai dari Aceh hingga Maluku. Para penjelajah dan

⁵ Asyhadi Mufsi Batubara, "Pelindungan Cagar Budaya Bawah Air dalam Kajian Analisis Hukum", *Jurnal Konservasi Cagar Budaya Borobudur, Volume 8 Nomor 1*, Universitas Halu Oleo Kendari, 2014, hlm. 48 diunduh tanggal 17 Januari 2017 dari http://konservasiborobudur.org/download/jurnal/2014/jurnal1/PelindunganCagarBudayaBawahAir_dalamKajianAnalisisHukum.pdf

⁶ Jack Turner, *Sejarah Rempah: Dari Erotisme Sampai Imprealisme*, Komunitas Bambu, Depok, 2011, hlm. 29.

pedagang Arab juga banyak memberitakan dalam catatan-catatan tentang ramainya perairan Indonesia dan kekayaan alamnya yang luar biasa. Beberapa catatan penjelajah Arab mengatakan bahwa, tidak ada kerajaan lain yang memiliki lebih banyak sumber daya alam dan komoditas ekspor dibanding wilayah ini. Harta mereka antara lain adalah kapur barus, pohon gaharu, cengkih, kayu cendana, buah pinang, bunga pala, kemukus, dan sebangsanya. Terbukti dari catatan para penjelajah bangsa Eropa, China, dan Arab ini, perairan Indonesia memang benar pernah menjadi jalur perdagangan internasional yang ramai pada masa itu.⁷

Dalam analisis ini, kasus yang dapat dikemukakan yakni dari kegiatan para nelayan pada tahun 2003 yang beroperasi di perairan Laut Jawa Utara, Cirebon. Secara tak di sengaja beberapa pecahan keramik kuno tersangkut pada jaring mereka. Berita penemuan keramik tersebut dengan cepat menyebar mulai dari sekelompok nelayan pemasang bubu yang menyelami sejumlah keramik di lokasi kapal tenggelam dan pada akhirnya sampai ke perusahaan swasta yang

bergerak dalam bidang pencarian dan pengangkatan BMKT.

PT. Paradigma Putera Sejahtera (selanjutnya disebut PT. PPS) yang bergerak dalam usaha tersebut, kemudian mengirimkan tim untuk melakukan penjajagan atau *reconnaissance* dengan mengambil contoh barang. PT. PPS mengajukan proposal kepada PANNAS BMKT, untuk mendapatkan izin survei pengangkatan BMKT. Dalam hal ini, tim survei hanya diperbolehkan mengangkat maksimal 10 (sepuluh) buah wadah keramik sebagai contoh.

Sebelum melakukan pengangkatan BMKT, PT. PPS mengajukan permohonan izin pengangkatan ke PANNAS BMKT. Adapun beberapa persyaratan yang harus dipenuhi guna permohonan izin pengangkatan BMKT adalah melakukan presentasi izin pengangkatan di hadapan seluruh anggota PANNAS BMKT; melengkapi izin dari Kementerian Pertahanan Republik Indonesia berupa izin layak operasi untuk kapal kerja yang digunakan dan izin *Security Clearance* untuk keterlibatan personil atau penyelam dalam pengangkatan BMKT; menyiapkan gudang penyimpanan BMKT; menyerahkan rencana kerja pengangkatan secara detail, dan lain-lain.

Setelah mendapatkan izin pengangkatan melalui SK Menteri Kelautan dan Perikanan No.Kep.B.59/MENKP/II/2004

⁷ Knaap, J Gerrit, *Shallow Waters, Rising Tide*, dalam Asyhadi Mufsi Batubara, "Pelindungan Cagar Budaya Bawah Air dalam Kajian Analisis Hukum", *Jurnal Konservasi Cagar Budaya Borobudur, Volume 8, Nomor 1*, Universitas Halu Oleo Kendari, 2014, hlm. 48 diunduh tanggal 17 Januari 2017 dari <http://konservasiborobudur.org/download/jurnal/2014/jurnal1/PelindunganCagarBudayaBawahAir> dalamKajianAnalisisHukum.pdf

tertanggal 19 Februari 2004, PT. PPS bekerja sama dengan *Cosmix Underwater Research Ltd.*⁸ Pengangkatan BMKT Cirebon tersebut berlangsung sejak Februari 2004 hingga Oktober 2005.

Dari hasil pengangkatan BMKT Cirebon tersebut, diangkat sebanyak 272.810 buah yang terdiri dari jenis keramik, logam, emas, perak, gerabah, manik-manik, gading, kayu, dan kaca, kemudian dilakukan pemilihan BMKT untuk ditetapkan sebagai Barang Milik Negara (selanjutnya disebut BMN) yang merupakan koleksi negara dan non koleksi negara serta BMKT selain BMN.

Melalui Keputusan Menteri Kebudayaan Dan Pariwisata Nomor SK.51/PW.007/MKP/2008 Tentang Penetapan Benda Berharga Asal Muatan Kapal Tenggelam Di Perairan Pulau Buaya Kepulauan Riau, Karang Heluputan Kepulauan Riau, Laut Jawa Utara Cirebon Dan Teluk Sumpat Kepulauan Riau Sebagai Milik Negara, Sebanyak 976 buah ditetapkan sebagai BMN koleksi negara dan sisanya sebanyak 271.834 buah ditetapkan sebagai BMKT selain BMN.

Pada tanggal 5 Mei 2010 dilakukan pelelangan terhadap BMKT selain BMN, pelelangan tersebut melalui Kantor Piutang Kekayaan Negara dan Lelang Jakarta III dan

terbuka untuk pasar internasional.

Benda-benda berharga asal muatan kapal yang tenggelam yang berasal dari masa lalu, jelas sangat penting karena bernilai sejarah, budaya dan ilmu pengetahuan. BMKT tersebut harus dilestarikan demi pemanfaatannya bagi kepentingan umat manusia. Namun di sisi lain, BMKT tersebut juga memiliki nilai ekonomis yang sangat tinggi.

Pemerintah Indonesia pun menganggapnya sebagai aset ekonomi negara dan dengan segera membentuk Panitia Nasional Pengangkatan dan Pemanfaatan BMKT (selanjutnya disebut PANNAS BMKT), untuk mengatur kegiatan eksplorasinya dan diharapkan dapat menjadi jembatan penghubung antara pemerintah dengan pihak investor swasta nasional atau asing, yang berminat melakukan pengangkatan BMKT.⁹

PANNAS BMKT lahir sebagai respon atas tindakan penjarahan dan pencurian BMKT yang banyak terjadi di masa lalu, terutama pencurian yang dilakukan oleh Michael Hatcher atas BMKT dari kapal dagang *VOC De Geldermasen* yang tenggelam di sebelah tenggara Tanjung Pinang. BMKT tersebut kemudian dilelang pada Balai Lelang *Christie*, Amsterdam,

⁸ Perusahaan asing yang berbasis di Dubai dan sudah berpengalaman dalam pengangkatan BMKT di wilayah Asia Tenggara. Perusahaan ini juga merupakan investor dalam kegiatan pengangkatan dan penanganan BMKT yang ditemukan di perairan Laut Jawa Utara, Cirebon.

⁹ Rochtri, *Pameran Jejak-jejak Karam Oleh Museum Nasional Indonesia*, diunduh pada tanggal 20 Mei 2017 melalui <http://arkeologi.web.id/articles/arkeologi-publik/2499-pameran-jejak-jejak-karam-oleh-museum-nasional-indonesia>.

Belanda dengan nilai *USD*. 15.000.000,00 (lima belas juta dolar Amerika) dan Indonesia tidak mendapat bagian sedikitpun dari hasil lelang tersebut.³⁷

Terbentuknya PANNAS BMKT bermula di era pemerintahan presiden Soeharto yakni berdasarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 1989 Tentang Panitia Nasional Pengangkatan Dan Pemanfaatan Benda Berharga Asal Muatan Kapal Yang Tenggelam (selanjutnya disebut Keppres No.43/1989), dengan ketua PANNAS BMKT yang dijabat oleh Menteri Koordinator Politik Dan Keamanan. Pengaturan mengenai BMKT tercantum dalam Pasal 1 huruf a dan b Keppres No.43/1989 yang berbunyi:

- a. Benda berharga adalah benda yang mempunyai nilai sejarah, budaya, ekonomi, dan lainnya.
- b. Kapal yang tenggelam adalah kapal VOC, Portugis, Spanyol yang tenggelam, dan kapal lain yang pada waktu Perang Dunia II tenggelam di dasar laut di Wilayah Perairan Indonesia.

Dalam Keppres No.43/1989, tidak diatur mengenai BMKT yang boleh dan tidak boleh dimanfaatkan dalam kegiatan perjualbelian. Pada hal dalam Keppres No.43/1989 telah diatur mengenai pemanfaatan BMKT dengan cara penjualan kepada pihak ketiga.¹⁰

Keppres No.43/1989 dicabut pada era pemerintahan presiden Abdurrahman Wahid dan diubah dengan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 107 Tahun 2000 Tentang Panitia Nasional Pengangkatan Dan Pemanfaatan Benda Berharga Asal Muatan Kapal Yang Tenggelam (Keppres No.107/2000). Keppres No.107/2000 mengubah susunan kepanitiaan PANNAS BMKT yakni ketua PANNAS BMKT dijabat oleh Menteri Eksplorasi Laut Dan Perikanan dan dibantu oleh Menteri Pendidikan Nasional (Wakil Ketua I) dan Kepala Staf Tentara Nasional Indonesia-Angkatan Laut (TNI-AL) (Wakil Ketua II). Terjadi juga sedikit perubahan juga mengenai pengertian BMKT, dalam Pasal 1 butir 1 dan 2 Keppres No.107/2000 yang berbunyi:

- 1) Benda berharga adalah benda yang mempunyai nilai sejarah, budaya, ekonomi dan lainnya.
- 2) Kapal yang tenggelam adalah kapal Verenigde Oost- Indische Compagnie (VOC), Belanda, Portugis, Spanyol, Inggris, Jepang, Cina dan kapal lain yang tenggelam di perairan Indonesia, Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia dan Landas Kontinen Indonesia sekurang-kurangnya selama 50 (lima puluh) tahun.
- 3) Perubahan tersebut mengenai lokasi kapal tenggelam dan jangka waktu kapal tenggelam, masih belum diatur BMKT yang boleh dan tidak boleh dimanfaatkan dalam kegiatan penjualan.

¹⁰ Pasal 1 huruf d Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 1989 Tentang Panitia

Nasional Pengangkatan Dan Pemanfaatan Benda Berharga Asal Muatan Kapal Yang Tenggelam

- 4) Selanjutnya, keputusan tersebut diubah lagi dengan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2007 Tentang Panitia Nasional Pengangkatan Dan Pemanfaatan Benda Berharga Asal Muatan Kapal Yang Tenggelam (Keppres No.19/2007), dalam perubahan tersebut, kelembagaan PANNAS BMKT melibatkan unsur Kepolisian, Kejaksaan Agung, serta Direktur Jenderal Pengawasan dan Pengendalian Sumber Daya Kelautan dan Perikanan dalam susunan PANNAS BMKT.

Adapun pengertian BMKT dalam Pasal 1 butir 1 Keppres No.19/2007 yang berbunyi:

Benda Berharga Asal Muatan Kapal yang Tenggelam, yang selanjutnya disebut 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.

Kemudian dalam Pasal 2 Keppres No.19/2007 menyebutkan bahwa:

BMKT merupakan milik Negara Kesatuan Republik Indonesia dan dikelola oleh Pemerintah.

Lebih lanjut dalam Pasal 4 ayat 2 Keppres

No.19/2007 diatur bahwa:

PANNAS BMKT memanfaatkan BMKT yang tidak dinyatakan sebagai koleksi negara, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam Keppres No.19/2007, telah terdapat pengaturan mengenai BMKT yang

dapat dimanfaatkan untuk kegiatan penjualan. Namun belum terdapat pengaturan mengenai kriteria BMKT yang dapat dimanfaatkan untuk kegiatan penjualan dan tidak dapat dimanfaatkan untuk kegiatan penjualan.

Pada tahun 2009, Keppres No.19/2007 direvisi menjadi Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2009 Tentang Perubahan Atas Keputusan Presiden Nomor 19 Tahun 2007 Tentang Panitia Nasional Pengangkatan Dan Pemanfaatan Benda Berharga Asal Muatan Kapal Yang Tenggelam (selanjutnya disebut Keppres No.12/2009), perubahan Keppres No.12/2009 hanya memperjelas status BMKT pada Pasal 2 dan 4 ayat (2). Adapun bunyi Pasal 2 Keppres No.12/2009 yakni:

- (1) BMKT merupakan benda yang dikuasai Negara Kesatuan Republik Indonesia dan dikelola oleh Pemerintah.
- (2) Dalam hal BMKT sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memenuhi unsur-unsur:
 - a. nilainya sangat penting bagi sejarah ilmu pengetahuan, dan kebudayaan bangsa Indonesia;
 - b. sifatnya memberikan corak khas dan unik;

Jumlah dan jenisnya sangat terbatas dan langka; berdasarkan peraturan perundang-undangan di bidang benda cagar budaya, dinyatakan menjadi milik negara. Dalam Keppres No.12/2009, dijelaskan BMKT yang memenuhi unsur-unsur Pasal 2 ayat (2) merupakan BMKT yang dikuasai

negara dan dikelola oleh pemerintah. Dalam Pasal 4 ayat (2) disebutkan bahwa:

PANNAS BMKT memanfaatkan BMKT yang tidak dinyatakan sebagai milik negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

BMKT dinyatakan bukan sebagai sebagai milik negara sesuai dengan pengaturan perundang-undangan, dapat dilakukan pemanfaatan untuk penjualan. Sebagai organisasi yang mengkoordinasi, mengawasi, dan mengendalikan pelaksanaan penanganan BMKT, PANNAS BMKT memiliki tugas-tugas sebagaimana yang diatur dalam Pasal 4 ayat (1) Keppres No. 12/2009, yakni sebagai berikut :

- 1) Mengkoordinasikan kegiatan departemen dan instansi lain yang berkaitan dengan kegiatan pengelolaan BMKT.
- 2) Menyiapkan peraturan perundang-undangan dan penyempurnaan kelembagaan di bidang pengelolaan BMKT.
- 3) Memberikan rekomendasi mengenai izin survei¹¹, pengangkatan¹², dan

¹¹ Dalam bidang perizinan survei BMKT, PANNAS BMKT mempunyai tugas sebagaimana yang diatur dalam Pasal 3 ayat (1) huruf (a) KepMen Kelautan Dan Perikanan Selaku Ketua PANNAS BMKT No.39/2000 yakni : menilai permohonan izin survei yang diajukan oleh perusahaan, memberikan rekomendasi mengenai izin survei kepada pejabat yang berwenang, menyelenggarakan pembinaan dan pengawasan terhadap pemerintah daerah dan perusahaan pelaksana kegiatan survei, dan menyelenggarakan koordinasi antar instansi teknis

¹² Dalam hal perizinan pengangkatan BMKT, PANNAS BMKT memiliki tugas seperti yang dijelaskan dalam Pasal 3 ayat (1) huruf (b) KepMen Kelautan Dan Perikanan Selaku Ketua PANNAS BMKT No.39/2000, yakni : menilai permohonan izin pengangkatan benda berharga yang diajukan oleh perusahaan, memberikan rekomendasi mengenai izin

pemanfaatan BMKT kepada pejabat yang berwenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

- 4) Menyelenggarakan koordinasi kegiatan pemantauan, pengawasan, dan pengendalian atas proses survei, pengangkatan, dan pemanfaatan BMKT.
- 5) Menyampaikan laporan tertulis pelaksanaan tugas paling sedikit 1 (satu) tahun sekali kepada presiden.

PANNAS BMKT juga mengkoordinasi kegiatan pemantauan, pengawasan, dan pengendalian atas proses survei, pengangkatan dan pemanfaatan BMKT. Serta PANNAS BMKT bertanggung jawab langsung kepada Presiden, sehingga ketua PANNAS BMKT menyampaikan laporan tertulis pelaksanaan tugas paling sedikit 1 (satu) tahun sekali kepada Presiden. Pengaturan yang lainnya didapatkan dari Keputusan Presiden Nomor 25 Tahun 1992 Tentang Pembagian Hasil Pengangkatan Benda Berharga Asal Muatan Kapal Tenggelam Kapal yang Tenggelam antara Pemerintah dan Perusahaan. Dalam Pasal 1 ayat (1) Keputusan Presiden Nomor 25 Tahun 1992 Tentang Pembagian Hasil Pengangkatan Benda Berharga Asal Muatan Kapal Tenggelam Kapal yang Tenggelam antara Pemerintah dan Perusahaan (Keppres No.25/1992) menyatakan bahwa:

pengangkatan benda berharga kepada pejabat yang berwenang, menyelenggarakan pembinaan dan pengawasan terhadap pemerintah daerah dan perusahaan pelaksana kegiatan pengangkatan benda berharga, menilai benda hasil pengangkatan dan menentukan pemanfaatan atas benda-benda tersebut, dan menyelenggarakan koordinasi antar instansi teknis.

Benda berharga asal muatan kapal yang tenggelam yang mempunyai nilai benda cagar budaya dan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dilarang untuk diperjual belikan harus diserahkan kepada Negara.

Dari penjelasan pasal diatas diketahui bahwa terdapat BMKT yang memiliki nilai benda cagar budaya dan tidak memiliki nilai benda cagar budaya. Dalam Pasal 13 ayat (4) dan (5) Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 1993 Tentang Pelaksanaan Undang- Undang Nomor 5 Tahun 1992 Tentang Benda Cagar Budaya (selanjutnya disebut PP No.10/1993) disebutkan bahwa:

- (4) Untuk menentukan temuan tersebut sebagai benda cagar budaya atau situs, dilakukan penelitian.
- (5) Penelitian sebagaimana dimaksud dalam ayat (4) meliputi jenis, bahan, bentuk/wujud, ukuran, nilai sejarah dan nilai budaya yang dilakukan oleh tim dan/atau ahli yang dibentuk oleh Menteri.

Dalam Pasal 2 ayat (1) Keppres No.25/1992 disebutkan bahwa:

Benda berharga asal muatan kapal yang tenggelam yang berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku diperbolehkan dijual, harus dijual dimuka umum dengan perantara Kantor Lelang Negara atau Balai Lelang Internasional setelah memperoleh persetujuan Panitia Nasional sebagaimana dimaksud dalam Keputusan Presiden Nomor 43 Tahun 1989

Kemudian setelah terjadi penjualan seperti dalam Pasal 2 ayat (1) dilakukan

pembagian hasil penjualan tersebut antara pemerintah dan perusahaan. Adapun pembagian hasil penjualan BMKT antara pemerintah dan perusahaan diatur dalam Pasal 2 ayat (2) Keppres No.25/1992 yang menyebutkan bahwa:

Hasil penjualan benda berharga sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), dibagi antara Pemerintah dan Perusahaan sebagai berikut:

- a. 50% (lima puluh persen) dari hasil kotor/bruto, diperuntukkan bagi Pemerintah dan harus disetor ke Kas Negara;
- b. 50% (lima puluh persen) dari hasil kotor/bruto, sisanya merupakan hak Perusahaan

Dari Pasal diketahui bahwa pemerintah telah menyiapkan regulasi terkait penjualan BMKT, mengenai pembagian hasil penjualan BMKT tersebut. Pemerintah telah menyadari aspek ekonomi yang sangat besar guna kesejahteraan masyarakat.

Pengaturan yang lainnya dapat ditemukan dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 184/PMK.06/2009 Tentang Tata Cara Penetapan Status Penggunaan dan Penjualan Benda Berharga Muatan Kapal Yang Tenggelam. Dalam Pasal 3 Peraturan Menteri Keuangan Nomor 184/PMK.06/2009 Tentang Tata Cara Penetapan Status Penggunaan Dan Penjualan Benda Berharga Asal Muatan Kapal Yang Tenggelam (selanjutnya disebut PMK No.184/PMK.06/2009), disebutkan bahwa:

- (1) BMKT merupakan Benda Cagar Budaya yang dikuasai oleh negara

- dan dikelola oleh pemerintah
- (2) BMKT sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri dari:
 - a. BMKT berstatus BMN, atau
 - b. BMKT berstatus selain BMN

Dari bunyi pasal diatas diketahui bahwa BMKT dibedakan dalam 2 (dua) golongan, yakni BMKT berstatus BMN dan BMKT berstatus selain BMN. Baik BMKT berstatus BMN maupun BMKT berstatus selain BMN, kedua-duanya merupakan Benda Cagar Budaya yang dikuasai oleh negara dan dikelola oleh pemerintah. Pihak yang memiliki kewenangan dalam penanganan hasil pengangkatan BMKT diatur dalam Pasal 4 ayat (1) PMK No.184/PMK.06/2009 yang menyatakan bahwa :

Menteri Keuangan, Menteri Kebudayaan dan Pariwisata, dan Meteri Kelautan dan Perikanan melakukan penanganan hasil pengangkatan BMKT sesuai peraturan perundang-undangan

Dalam melakukan penanganan hasil pengangkatan BMKT tersebut, Menteri Keuangan, Menteri Kebudayaan dan Pariwisata, dan Meteri Kelautan dan Perikanan dapat berkoordinasi dengan kementerian negara/ lembaga, PANNAS BMKT, Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota, dan/atau pihak terkait.¹³

¹³ Pasal 4 ayat (2) Peraturan Menteri Keuangan Nomor 184/PMK.06/2009 Tentang Tata Cara Penetapan Status Penggunaan Dan Penjualan Benda Berharga Asal Muatan Kapal Yang Tenggelam

Kewenangan menetapkan status penggunaan BMKT berstatus BMN, memberikan persetujuan pelaksanaan penjualan BMKT berstatus BMN non koleksi negara dan memberikan persetujuan pelaksanaan penjualan BMKT berstatus selain BMN diberikan kepada Menteri Keuangan dan secara fungsional dilakukan oleh Direktur Jendral Kekayaan Negara.¹⁴

Penetapan status penggunaan BMKT berstatus BMN yang dilakukan oleh menteri keuangan seperti disebutkan diatas, didasarkan pada usulan dari Menteri Kebudayaan dan Pariwisata yang dilakukan sesuai hasil penelitian.¹⁵ Dalam Pasal 9 PMK No.184/PMK.06/2009 disebutkan bahwa:

- (1) BMKT berstatus BMN yang ditetapkan sebagai koleksi negara tidak dapat dilakukan penjualan
- (2) BMKT berstatus BMN yang tidak ditetapkan sebagai koleksi negara dapat dilakukan penjualan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang pengelolaan BMN.

Pengelolaan BMKT berstatus BMN yang ditetapkan sebagai koleksi negara, tidak

¹⁴ Pasal 5 Peraturan Menteri Keuangan Nomor 184/PMK.06/2009 Tentang Tata Cara Penetapan Status Penggunaan Dan Penjualan Benda Berharga Asal Muatan Kapal Yang Tenggelam

¹⁵ Pasal 6 Peraturan Menteri Keuangan Nomor 184/PMK.06/2009 Tentang Tata Cara Penetapan Status Penggunaan Dan Penjualan Benda Berharga Asal Muatan Kapal Yang Tenggelam

dapat dilakukan penjualan sehingga pemanfaatannya digunakan untuk pengkayaan koleksi museum, penunjang kegiatan pendidikan, dan/atau untuk penelitian.

Dalam hal pengelolaan BMKT berstatus BMN yang tidak ditetapkan sebagai koleksi negara dapat dilakukan penjualan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang pengelolaan BMN. Dalam Pasal 1 butir 1 Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah (selanjutnya disebut PP No.6/2006) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2008 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah (selanjutnya disebut PP No.38/2008), disebutkan bahwa :

Barang milik negara adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban APBN atau berasal dari perolehan lainnya yang sah

Oleh karena BMKT berstatus BMN yang tidak ditetapkan sebagai koleksi negara dapat dilakukan penjualan sesuai peraturan pengelolaan BMN maka dalam Pasal 51 ayat (2) PP No.6/2006 sebagaimana telah diubah dengan PP No.38/2008, disebutkan bahwa: Penjualan barang milik negara/daerah dilakukan secara lelang, kecuali dalam hal-hal tertentu. Sedangkan Penjualan BMKT berstatus selain BMN dilakukan secara lelang, seperti yang dijelaskan dalam Pasal 10 ayat (1) PMK No.184/PMK.06/2009,

bahwa :

Penjualan BMKT berstatus selain BMN harus dilakukan secara lelang melalui Kantor Lelang Negara atas permohonan Menteri Kelautan dan Perikanan selaku Ketua PANNAS BMKT

Pengelolaan BMKT berstatus selain BMN secara lelang juga harus berdasarkan persetujuan Menteri Keuangan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 5 ayat (1) huruf (c) PMK No.184/PMK.06/2009, yakni :

Dalam rangka penanganan hasil pengangkatan BMKT, Menteri Keuangan memiliki kewenangan memberikan persetujuan pelaksanaan penjualan BMKT berstatus selain BMN Hasil penjualan lelang BMKT setelah dipungut bea lelang, diserahkan kepada pemohon lelang, untuk bagian pemerintah disetorkan ke kas negara dalam bentuk Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP).⁴⁴

Dalam Pasal 10 ayat (4) PMK No.184/PMK.06/2009 menyebutkan bahwa:

Dalam hal setelah dilakukan 3 (tiga) kali pelelangan melalui kantor lelang negara, BMKT berstatus selain BMN tidak terjual, maka berdasarkan persetujuan Menteri keuangan, Menteri Kelautan dan Perikanan dapat:

- a. Melakukan penjualan secara lelang melalui balai lelang swasta/internasional; atau
- b. Melakukan penjualan dengan cara lain

BMKT berstatus BMN yang tidak terjual disebabkan pasal diatas, akan dibagi menjadi bagian pemerintah dan pemegang izin pengangkatan. Adanya kontrovesi kasus

Cirebon, pemerintah menyadari bahwa dalam pengaturan perundang-undangan yang berkaitan BMKT tidak terdapat keseragaman dalam pandangan terhadap BMKT yang boleh diperjual belikan. Dalam Pasal 1 ayat (2) Keppres No.25/1992 menyebutkan bahwa:

Benda berharga asal muatan kapal yang tenggelam yang mempunyai nilai benda cagar budaya dan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dilarang untuk diperjual belikan harus diserahkan kepada Negara.

Dari penjabaran diatas diketahui bahwa BMKT yang memiliki nilai cagar budaya dilarang untuk diperjual belikan dan harus diserahkan kepada negara. Artinya BMKT yang boleh diperjual belikan dalam pasal diatas adalah BMKT yang tidak memiliki nilai cagar budaya. Jadi, Keppres No.25/1992 berpandangan bahwa terdapat BMKT yang memiliki nilai benda cagar budaya dan tidak memiliki nilai cagar budaya. Sedangkan dalam Pasal 3 PMK No.184/PMK.06/2009, disebutkan bahwa:

- (1) BMKT merupakan Benda Cagar Budaya yang dikuasai oleh negara dan dikelola oleh pemerintah
- (2) BMKT sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri dari:
 - a. BMKT berstatus BMN, atau
 - b. BMKT berstatus selain BMN

Dari Pasal diatas diketahui bahwa, BMKT seluruhnya merupakan benda cagar budaya baik BMKT berstatus BMN, ataupun

BMKT yang berstatus selain BMN. Dalam PMK No.184/PMK.06/2009 juga diatur bahwa, BMKT berstatus BMN non koleksi negara dan BMN berstatus selain BMN yang merupakan benda cagar budaya dapat diperjual belikan.

Ketidak seragaman dalam perumusan BMKT yang dapat dijual dan tidak dapat dijual serta BMKT yang termasuk benda cagar budaya dan bukan cagar budaya. Perbedaan ini sangat mendasar dalam bagi pedoman dalam penjualbelian BMKT tersebut, hal ini karena belum adanya pengaturan yang jelas mengenai karakteristik BMKT tersebut.

Kemudian pada tahun 2010 terjadi perubahan UU No.5/1992 menjadi Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Cagar Budaya (selanjutnya disebut UU No.11/2010). Adapun beberapa poin penting dalam UU No.11/2010 yang berbeda konsepnya dengan UU No.5/1992 yaitu: Pertama, dalam UU No.5/1992 hanya dikenal istilah “benda cagar budaya” dan “situs”, sedangkan dalam UU No.11/2010 terdapat istilah “benda cagar budaya”, “bangunan cagar budaya”, “struktur cagar budaya”, “situs cagar budaya”, dan “kawasan cagar budaya”. Kelimanya merupakan bagian dari cagar budaya. Perbedaan ini berpengaruh pada nama dalam judul undang-undang yang mencerminkan isi undang-undang. Judul UU No.5/1992 menggunakan nama “Benda Cagar Budaya” sedangkan judul Undang-

Undang UU No.11/2010 menggunakan nama “Cagar Budaya” untuk mencerminkan bahwa cagar budaya meliputi benda cagar budaya, bangunan cagar budaya, struktur cagar budaya, situs cagar budaya, dan kawasan cagar budaya.

Kedua, dalam UU No.5/1992 tidak dikenal lokasi benda cagar budaya sedangkan pada UU No.11/2010 disebutkan dengan pasti lokasi cagar budaya tersebut yaitu di darat dan di air. Dalam UU No.11/2010 juga diatur lebih lanjut tentang karakteristik cagar budaya yang sebelumnya tidak diatur dalam UU No.5/1992.

Ketiga, perbedaan paradigma “pelestarian”. Dalam UU No.5/1992, konsep pelestarian tidak dirumuskan secara eksplisit namun menggambarkan bahwa pelestarian cenderung mengacu kepada upaya perlindungan yang bersifat statis, misalnya dengan membuat batasan secara relatif ketat pada aktifitas pengembangan dan pemanfaatan yang dianggap berpotensi merusak cagar budaya. Pelestarian terkesan dipertentangan dengan pengembangan dan pemanfaatan. Sedangkan dalam UU No.11/2010, konsep pelestarian tergambar dengan jelas. Pelestarian diartikan sebagai upaya dinamis untuk mempertahankan keberadaan cagar budaya dan nilainya dengan menekankan pada tiga aspek yakni perlindungan, pengembangan, dan pemanfaatan. Pelestarian dilihat sebagai sebuah sistem yang menghubungkan unsur

perlindungan, pengembangan, dan pemanfaatan sehingga ketiga unsur tersebut merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan. Setiap unsur memberikan fungsi kepada unsur lain sehingga pelestarian bersifat dinamis, bukan statis. Perlindungan cagar budaya dilakukan melalui penyelamatan, pengamanan, zonasi, pemeliharaan, dan pemugaran. Pengembangan cagar budaya dilakukan melalui penelitian, revitalisasi, dan adaptasi secara berkelanjutan serta selaras dengan tujuan pelestarian. Adapun pemanfaatan cagar budaya merupakan pendayagunaan cagar budaya yang dapat dilakukan untuk kepentingan agama, sosial, pendidikan, ilmu pengetahuan, teknologi, kebudayaan, dan pariwisata demi kepentingan sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat dengan tetap mempertahankan kelestariannya. Dalam UU No.11/2010, perlindungan, pengembangan, dan pemanfaatan beserta masing-masing upaya di dalamnya diatur secara komprehensif dan sistematis sehingga menciptakan konsep pelestarian yang utuh.

Adanya kontroversi Cirebon yang menyebabkan pemerintah menyadari terdapat perbedaan pandangan terhadap BMKT yang boleh diperjual belikan dalam peraturan perundang-undangan nasional dan perubahan UU No.5/1992 menjadi UU No.11/2010 membawa dampak yang signifikan bagi upaya pengelolaan BMKT yang berakibat dilakukannya moratorium terhadap

pengangkatan atas kapal tenggelam.

Moratorium BMKT pertama kali dicetuskan pada tanggal 11 November 2011, pengaturan resmi mengenai moratorium BMKT baru diterbitkan pada tanggal 25 September 2015, melalui Peraturan Menteri Kelautan Dan Perikanan Selaku Ketua Panitia Nasional Pengangkatan Dan Pemanfaatan Benda Berharga Asal Muatan Kapal Yang Tenggelam Nomor 28/Permen-Kp/2015 Tentang Penghentian Sementara (*Moratorium*) Perizinan Survei Dan Pengangkatan Benda Berharga Asal Muatan Kapal Yang Tenggelam (selanjutnya disebut Permen-Kp No. 28/Permen-Kp/2015).

Diterbitkannya Permen-Kp No.28/Permen-Kp/2015 dengan pertimbangan bahwa dalam rangka penatakelolaan BMKT sebagai aset negara, sejarah dan ilmu pengetahuan yang bernilai tinggi perlu dilakukan pembenahan pengelolaan yang komprehensif dengan mengedepankan kepentingan bangsa dan negara.

Permen-Kp No.28/Permen-Kp/2015 hanya berlaku hingga tanggal 29 Februari 2016.⁴⁸ Kemudian pada tanggal 29 Februari 2016 dilakukan perpanjangan moratorium BMKT melalui Peraturan Menteri Kelautan Dan Perikanan Selaku Ketua Panitia Nasional Pengangkatan Dan Pemanfaatan Benda Berharga Asal Muatan Kapal Yang Tenggelam Nomor 4/Permen-Kp/2016 Tentang Penghentian Sementara

(*Moratorium*) Perizinan Survei Dan Pengangkatan Benda Berharga Asal Muatan Kapal Yang Tenggelam (selanjutnya disebut Permen-Kp No.4/Permen-Kp/2016). Dalam Pasal 1 Permen-Kp No.4/Permen-Kp/2016 disebutkan bahwa:

Menghentikan sementara perizinan survei dan pengangkatan Benda Berharga Asal Muatan Kapal yang Tenggelam

Lebih lanjut pasal 2 Permen-Kp No.4/Permen-Kp/2016 menyatakan bahwa:

Penghentian sementara perizinan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 dilakukan sebagai berikut:

- a. Tidak dilakukan penerbitan Izin Survei dan Izin Pengangkatan Benda Berharga Asal Muatan Kapal yang Tenggelam yang baru;
- b. Terhadap Izin Survei dan Izin Pengangkatan Benda Berharga Asal Muatan Kapal yang Tenggelam yang telah habis masa berlakunya tidak dilakukan perpanjangan;
- c. Bagi Izin Survei dan Izin Pengangkatan Benda Berharga Asal Muatan Kapal yang Tenggelam yang masih berlaku dilakukan analisis dan evaluasi oleh PANNAS BMKT sampai dengan masa berlaku izin berakhir; dan

Moratorium izin survei dan izin pengangkatan BMKT yang disebutkan dalam pasal diatas, merupakan moratorium atau pemberhentian sementara terhadap pemberian izin survei dan izin pengangkatan BMKT kepada pihak swasta.

Permen-Kp No.4/Permen-Kp/2016 berlaku hingga 31 Desember 2016 hingga

saat ini belum dilakukan perpanjangan terhadap peraturan moratorium tersebut, sampai saat ini juga belum ada pengaturan yang khusus yang mengatur terkait BMKT. Moratorium BMKT melalui Permen-Kp No.4/Permen-Kp/2016 bertentangan dengan Pasal Pasal 203 ayat (4) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran (selanjutnya disingkat Undang- Undang Pelayaran) menyebutkan bahwa:

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

Dalam pasal diatas dapat diketahui bahwa pemerintah diwajibkan untuk melakukan pengangkatan terhadap BMKT. Peraturan Menteri diatur dalam Pasal 8 ayat (1) UU No.12/2011 menyatakan bahwa:

Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang- Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

Walaupun tidak secara tegas

disebutkan jenis peraturan perundang-undangan berupa “Peraturan Menteri”, namun dengan bunyi pasal diatas menyatakan adanya Peraturan Menteri sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan. Adapun kekuatan mengikat Peraturan Menteri tercantum dalam Pasal 8 ayat (2) UU No.12/2011 menyebutkan bahwa:

Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Dari ketentuan diatas, terdapat dua persyaratan agar peraturan-peraturan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (1) UU No.12/2011 memiliki kekuatan mengikat sebagai peraturan perundang-undangan, yaitu:

- a. Diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, atau
- b. Dibentuk berdasarkan kewenangan

Peraturan Menteri yang dibentuk atas dasar perintah undang- undangan yang lebih tinggi yang dikategorikan sebagai perundang- undangan atas dasar delegasi (*delegated legislation*). Istilah “kewenangan” dalam Pasal 8 ayat (2) UU No.12/2011, bukan saja kewenangan membentuk peraturan melainkan kewenangan pada ranah lain. Artinya, apabila menteri membentuk

Peraturan Menteri tanpa adanya “perintah dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi”, Peraturan Menteri tersebut tetap dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan.

Meskipun Peraturan Menteri dikategorikan sebagai perundang-undangan namun kedudukan Peraturan Menteri dalam hierarki perundang-undangan lebih rendah daripada Undang-Undang. Sehingga apabila terjadi pertentangan antara Undang-Undang dan Peraturan Menteri berlaku asas *lex superior derogat legi inferiori* atau peraturan yang lebih tinggi mengalahkan peraturan yang lebih rendah. Artinya, hukum yang lebih tinggi diutamakan pelaksanaannya daripada hukum yang lebih rendah sehingga peraturan yang lebih rendah dilarang bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Sehingga Moratorium yang bertentangan dengan Undang-Undang Pelayaran tersebut dapat dinyatakan tidak sah.

Pada saat masih terjadi moratorium terhadap perizinan survei dan dan pengangkatan BMKT, Pada tanggal 12 Mei 2016 Presiden Republik Indonesia menetapkan Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2016 tentang Daftar Bidang Usaha yang Tertutup dan Bidang Usaha yang Terbuka dengan Persyaratan di Bidang Penanaman Modal (selanjutnya disebut Perpres No.44/2016). Dalam lampiran 1

tentang Daftar Bidang Usaha Yang Tertutup Untuk Penanaman disebutkan bahwa pengangkatan BMKT termasuk ke dalam bidang usaha tertutup. Dengan pertimbangan bahwa BMKT adalah warisan budaya bawah air bernilai budaya, historis, dan arkeologis yang harus dilindungi dan bukan dieksploitasi secara komersial. Padahal sebelumnya dalam dalam Lampiran 2 Daftar Bidang Usaha Yang Terbuka Dengan Persyaratan dalam Bidang Kelautan dan Perikanan Peraturan Presiden Nomor Nomor 39 Tahun 2014 Tentang Daftar Bidang Usaha Yang Tertutup Dan Bidang Usaha Yang Terbuka Dengan Persyaratan Di Bidang Penanaman Modal (selanjutnya disebut Perpres No.39/2014), pengangkatan BMKT termasuk kedalam bidang usaha yang terbuka dengan persyaratan. Dalam 2 ayat (1) Perpres No.39/2014 menyebutkan bahwa:

Bidang usaha yang terbuka dengan persyaratan adalah bidang usaha tertentu yang dapat diusahakan sebagai kegiatan penanaman modal dengan syarat tertentu, yaitu bidang usaha yang dicadangkan untuk Usaha Mikro, Kecil, Menengah dan Koperasi, bidang usaha yang dipersyaratkan dengan kemitraan, bidang usaha yang dipersyaratkan kepemilikan modalnya, bidang usaha yang dipersyaratkan dengan lokasi tertentu, dan bidang usaha yang dipersyaratkan dengan perizinan khusus.

Pengangkatan BMKT merupakan bidang usaha yang dipersyaratkan dengan perizinan khusus sehingga pengangkatan BMKT dalam Perpres No.39/2014 termasuk

kedalam bidang usaha yang terbuka dengan persyaratan. Artinya pengangkatan BMKT tersebut terbuka bagi investor untuk melakukan penanaman modal, apabila terbuka untuk penanaman modal maka hasil pengangkatan BMKT tersebut dikomersialkan untuk mendapatkan insentif keuntungan. Sedangkan dalam Perpres No.44/2016 pengangkatan BMKT termasuk dalam bidang usaha tertutup, adapun pengertian bidang usaha yang tertutup dalam Pasal 1 butir 3 Perpres No.44/2016 menyebutkan bahwa:

Bidang Usaha yang Tertutup adalah Bidang Usaha tertentu yang dilarang diusahakan sebagai kegiatan Penanaman Modal.

Pengangkatan BMKT menjadi bidang usaha tertutup artinya menutup adanya pengangkatan BMKT dengan tujuan komersial karena dalam bidang usaha yang tertutup hanya dapat dimanfaatkan untuk tujuan-tujuan non komersial seperti penelitian dan pengembangan.

Penutup

Dari keseluruhan pembahasan, dapat disimpulkan beberapa hal terkait dengan analisis pelelangan Benda Berharga Muatan Kapal Tenggelam (BMKT) di perairan Indonesia berdasarkan hukum (Kasus Cirebon 2005), antara lain, Moratorium BMKT melalui Peraturan Menteri Keuangan

Nomor 4/PERMEN-KP/2016 Tentang Penghentian Sementara (*Moratorium*) Perizinan Survei dan Pengangkatan Benda Berharga Muatan Kapal yang Tenggelam memiliki simpulan bahwa: Moratorium BMKT merupakan dampak dari kontroversi Cirebon yang menyebabkan pemerintah menyadari terdapat perbedaan pandangan terhadap BMKT yang boleh diperjual belikan dalam peraturan perundang-undangan nasional dan perubahan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992 Tentang Cagar menjadi Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Cagar Budaya membawa dampak yang signifikan bagi upaya pengelolaan BMKT. Moratorium BMKT dalam rangka penatakelolaan BMKT sebagai aset negara, sejarah dan ilmu pengetahuan yang bernilai tinggi sehingga perlu dilakukan pembenahan pengelolaan yang komprehensif dengan mengedepankan kepentingan bangsa dan negara. Moratorium BMKT melalui PERMEN KP No.4/PERMEN.KP/2016 tidak sah karena bertentangan dengan Pasal 203 ayat (4) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 Tentang Pelayaran, asas *lex superior derogat legi inferiori* atau peraturan yang lebih tinggi mengalahkan peraturan yang lebih rendah. Diterbitkannya Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2016 tentang Daftar Bidang Usaha yang Tertutup dan Bidang Usaha yang Terbuka dengan Persyaratan di Bidang Penanaman Modal menutup adanya pengangkatan BMKT

dengan tujuan komersial karena dalam bidang usaha yang tertutup hanya dapat dimanfaatkan untuk tujuan-tujuan non komersial seperti penelitian dan pengembangan.

Daftar Pustaka

Buku

Asnan, G. (2007). *Dunia Maritim Pantai Barat Sumatera*. Jojakarta : Penerbit Ombak.

Nastiti, (2005) *Pasar DI Jawa Pada Masa mataram Kuna Abad VII – IX Masehi*. Jakarta : PT. Dunia Pustaka Jaya

Rangkuti. S.S. (2005) *Hukum Lingkungan dan Kebijaksanaan Lingkungan Nasional*. Surabaya : Airlangga University Press, Surabaya.

Subagyo,P.J. (2005). *Hukum Laut Indonesia*. Jakarta : Rineka Cipta.

Sefriani. (2014). *Hukum Internasional Suatu Pengantar*. Jakarta : PT RajaGrafindo.

Turner, J.(2011). *Sejarah Rempah: Dari Erotisme Sampai Imprealisme*. Depok : Komunitas Bambu.

Yanto, N. (2014). *Memahami Hukum Laut Indonesia*. Jakarta : Mitra Wacana Media.

Jurnal dan website

Kasanah, K.N. (2016). *Menanti Kepastian Arah Pengelolaan BMKT*, Diakses dari <http://setkab.go.id/Menanti-Kepastian-Arah-Pengelolaan-Bmkt/>

Indonesia Melelang BMKT. (2017) diakses dari <http://www.antaranews.com/print/181009/indonesia-melelang-bmkt-cirebon>

Mufsi, A.B. (2014). *Pelindungan Cagar Budaya Bawah Air dalam Kajian Analisis Hukum*, *Jurnal Konservasi*

Cagar Budaya Borobudur, Volume 8 Nomor 1 Halaman 48. Diakses dari <http://konservasiborobudur.org/download/jurnal/2014/jurnal1/PelindunganCagarBudayaBawahAir> dalam *Kajian Analisis Hukum.pdf*

Gerrit,K.J. (2014) *Shallow Waters, Rising Tide. Jurnal Konservasi Cagar Budaya Borobudur, Volume 8, Nomor 1*, diakses dari <http://konservasiborobudur.org/download/jurnal/2014/jurnal1/PelindunganCagarBudayaBawahAir> dalam *Kajian Analisis Hukum.pdf*

Rochtri. (2017). *Pameran Jejak-jejak Karam Oleh Museum Nasional Indonesia*, diakses dari <http://arkeologi.web.id/articles/arkeologi-publik/2499-pameran-jejak-jejak-karam-oleh-museum-nasional-indonesia>

Meike Rachmana, “Konsepsi Pengaturan Mengenai Kepemilikan Atas Kapal Karam Bersejarah (Historic Shipwrecks) Berdasarkan Hukum Laut Internasional”, *Jurnal Fakultas Hukum Universitas Indonesia*, 2014, diunduh pada tanggal 17 Januari 2017 dari <http://lib.ui.ac.id/naskahringan/2016-05/MeikeRachmana>

Mundardjito, “Paradigma dalam Arkeologi Maritim”, *Jurnal Wacana Volume 9 Nomor 1*, 2007, hlm. 2 diunduh tanggal 26 desember 2016 dari <http://ejournal.ub.ac.id/index.php/MLK/index>

Ridwan Lasabuda, “Regional Development in Coastal and Ocean in Archipelago Perspective of The Republic of Indonesia”, *Jurnal Ilmiah Platax Vol. I-2*, 2013, hlm. 96 diunduh tanggal 13 Desember 2016 dari <http://ejournal.unsrat.ac.id/index.php/platax>

Ruri Surtiyati, *Mempertanyakan Efektivitas Panitia Nasional (PANNAS) Dalam Penanggulangan Penjarahan “Harta Karun” Di Bawah Air Indonesia*, Artefak Edisi XXVII/September 2005. Yogyakarta, Himpunan Mahasiswa Arkeologi (HIMA) Fakultas Ilmu Budaya Universitas Gajah Mada, 2005