

PERLINDUNGAN HUKUM BENDA BUDAYA DARI BAHAYA KONFLIK BERSENJATA

*Eka Martiana Wulansari*¹
*Badan Keahlian Dewan (BKD), Dewan Perwakilan Rakyat
Republik Indonesia (DPR RI)*
ekamartianawulansari@yahoo.co.id

Abstrak

Indonesia sangat kaya dengan benda-benda budaya, baik yang bergerak (*movable property*) maupun yang tidak bergerak (*immovable propert*). Di Indonesia sendiri telah ada hukum nasional yang mengatur mengenai perlindungan terhadap cagar budaya, termasuk di dalamnya warisan kebendaan dan tempat-tempat yang memiliki nilai penting terhadap sejarah, yaitu Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya. Perlindungan hukum terhadap benda-benda budaya dalam masa konflik bersenjata diatur dalam sebuah instrumen khusus hukum humaniter internasional, yaitu *Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict Den Haag* Tahun 1954. Di dalam Konvensi Den Haag Tahun 1954 tentang Perlindungan Benda Budaya Pada Waktu Sengketa Bersenjata, memberikan pengaturan tentang upaya waktu damai untuk mencegah dampak konflik terhadap benda budaya tapi tidak menyediakan petunjuk langkah detail. Indonesia juga telah menandatangani *Second Protokol to the Hague Convention of 1954 for the protection of Culture Property in the Event of Armed Conflict 1999*. Protokol Kedua Den Haag 1999 melengkapi dengan memberikan daftar langkah-langkah konkrit dalam persiapan inventarisasi, perencanaan langkah darurat untuk kebakaran dan runtuhnya bangunan, persiapan bagi pemindahan ataupun pengembalian dan pembentukan otoritas berwenang terhadap penjagaan. Antisipasi impunitas atas pelanggaran perlindungan benda budaya dari dampak konflik bersenjata perlu dikuatkan dalam hukum internasional dengan dukungan hukum nasional.

Kata kunci: Perlindungan Benda Budaya dari Bahaya Konflik Bersenjata

¹Perancang Undang-Undang Bidang Politik Hukum dan Hak Asasi Manusia (HAM), dan Staf Pengajar Fakultas Hukum, Universitas Pamulang (UNPAM), E-mail:

Abstract

Indonesia is very rich in cultural objects that move (movable property) or not moving (immovable property). In Indonesia itself has no national law governing the protection of cultural heritage, including material heritage and places of particular significance to the history, namely Law No. 11 Year 2010 on Heritage. Legal protection of the cultural property in times of armed conflict is set in a special instrument of international humanitarian law, namely the Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict Hague Year 1954. In the 1954 Hague Convention on the Protection of Cultural Property At the time the armed dispute, requires the provision of peacetime efforts to prevent the impact of the conflict on cultural property but does not provide detailed step instructions. Indonesia has also signed the Second Protocol to the Hague Convention of 1954 for the protection of Culture Property in the Event of Armed Conflict 1999. Second Protocol to the Hague in 1999 completes by providing a list of concrete steps in the preparation of inventories, planning emergency measures to fire and collapse building, preparation for removal or return and the establishment of the competent authority of the guard. Anticipation of impunity for violations of the protection of cultural property from the effects of armed conflict need to be strengthened in international law with the support of the national law.

Keywords: Protection of Cultural Property of resort to Armed Conflict Danger

A. Pendahuluan

a. Latar Belakang

Perlindungan hukum terhadap benda-benda budaya dalam masa konflik bersenjata diatur dalam sebuah instrumen khusus hukum humaniter internasional, yaitu *Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict Den Haag Tahun 1954* (Konvensi Den Haag 1954 tentang Perlindungan Benda Budaya Pada Waktu Sengketa Bersenjata). Indonesia sangat kaya dengan benda-benda budaya, baik yang bergerak (*movable property*) maupun yang tidak bergerak (*immovable property*). Ini sudah tidak disangsikan lagi. Oleh karena itu, pada tanggal 24 Desember 1954 Pemerintah Indonesia telah melakukan penandatanganan (*signing*) terhadap Konvensi Den Haag 1954 yang dihasilkan pada tanggal 14 Mei 1954. Ini artinya Pemerintah Indonesia setuju terhadap isi Konvensi Den Haag 1954 sebagai suatu perjanjian internasional yang memang

penting bagi umat manusia dalam hal perlindungan benda budaya; sekaligus Pemerintah Indonesia berjanji juga untuk tidak melakukan tindakan-tindakan yang bertentangan dengan maksud dan tujuan (*means and purpose*) dari Konvensi Den Haag 1954. Oleh karena itu kemudian Pemerintah Indonesia meratifikasi Konvensi Den Haag 1954 dengan Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 234 Tahun 1966 dan dokumen ratifikasi itu diterima pada tanggal 10 Januari 1967 di *depository* (pihak penyimpan) Konvensi Den Haag 1954 (yakni Sekretariat PBB atas permintaan Direktur Jendral PBB; lihat Pasal 40 Regulasi).

Salah satu tugas Pemerintah Indonesia setelah meratifikasi Konvensi Den Haag 1954 antara lain adalah memberikan penandaan (*marking*) terhadap benda-benda budaya yang dimiliki, yang tentu saja, harus sudah dilaksanakan pada waktu damai. Benda-benda budaya seperti Candi Borobudur yang termasuk sebagai “salah satu dari tujuh keajaiban dunia” telah didaftarkan pada Direktur Jendral UNESCO sebagai benda budaya yang berada dalam “*perlindungan khusus*” (“*special protection*”), telah menggunakan lambang perlindungan khusus ini.

Dalam hukum nasional perlindungan dan pengelolaan cagar budaya di Indonesia dilandasi oleh Peraturan Perundang-undangan yaitu Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya (UU Cagar Budaya), Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 1995 tentang Pemeliharaan dan Pemanfaatan Benda Cagar Budaya di Museum, dan Peraturan Menteri Kebudayaan dan Pariwisata Nomor 45 Tahun 2009 tentang Pedoman Permuseuman.

Beberapa cagar budaya yang dilindungi oleh UU Cagar Budaya, antara lain: 1) Candi Lumbung; 2) Komplek Candi Sewu; 3) Candi Sewu; 4) Komplek Kraton Ratu Bako; 5) Kraton Ratu Boko Dawung Bokoharjo; 6) Komplek Candi Prambanan; 7) Candi Prambanan; 8) Candi Budrah; 9) Candi Mendut; 10) Kompleks Candi Borobudur; 11) Candi Borobudur; dan 12) Rumah Gadang Baanjuang. Dari 12 cagar budaya yang tercantum dalam UU Cagar Budaya, tidak ada yang mencantumkan informasi tanggal pendaftaran cagar budaya tersebut dan tidak ada yang memuat lambang satu perisai biru sebagai lambang perlindungan umum pada papan informasi di lokasi. Sampai saat ini hanya 4 dari cagar budaya

yang memuat tiga perisai biru, antara lain: Komplek Candi Prambanan, Candi Prambanan, Candi Mendut dan Candi Borobudur.²

UU Cagar Budaya merupakan tonggak perubahan arah kebijakan pengelolaan cagar budaya ke arah perlindungan, pengembangan dan pemanfaatan. UU Cagar Budaya mempunyai orientasi manajemen pengelolaan cagar budaya yang bersifat partisipatif, karena pemerintah pusat tidak mengambil peran sebagai penanggungjawab tunggal dalam sistem pengelolaan manajemen cagar budaya, namun melibatkan para stakeholders (pemangku kepentingan) yang terdiri dari masyarakat, akademisi, NGO, pihak swasta dan pemerintah daerah.

Menurut Pemerintah Republik Indonesia yaitu Direktorat Pelestarian Cagar Budaya dan Permuseuman, permasalahan-permasalahan dalam pelestarian cagar budaya antara lain dengan indikasi sebagai berikut:³

1. Pengaruh faktor lingkungan, cagar budaya akan mengalami perubahan. Perubahan tersebut berupa kerusakan (*demage*), ataupun pelakpukan (*weathering*), dan menjadi tanah (*soiling proses*)
2. Sampai saat ini jumlah cagar budaya yang telah ditetapkan masih sangat rendah, dkuatirkan cagar budaya tersebut akan terancam kerusakan akibat adanya konflik kepentingan misalnya adanya tekanan pembangunan, perluasan tanah, dan pemanfaatan lahan untuk pemukiman
3. Masih banyaknya cagar budaya (termasuk di dalamnya cagar budaya bawah air) yang terancam hilang dan rusak karena belum dilindungi oleh hukum
4. Faktor kuantitas sumber daya manusia, sampai saat ini jumlah tenaga juru pelihara belum mencukupi
5. Faktor kualitas sumber daya manusia, penguasaan peralatan teknologi informasi (*hardware* dan *software*) untuk teknis pelaksanaan registrasi dan penetapan masih menjadi kendala.

²Rina Rusman, *Implementasi Konvensi atas Beberapa Cagar Budaya yang Dilindungi*, Diskusi Terbatas Perlindungan Benda Budaya Dari Bahaya Konflik Bersenjata, Komite Internasional Palang Merah (ICRC), Jakarta 31 Desember 2015, hlm1.

³Direktorat Pelestarian Cagar Budaya dan Permuseuman, Kementerian Pendidikan dan kebudayaan RI, <http://kebudayaan.kemdikbud.go.id/ditpcbm/2015/05/11/permasalahan-dan-tantangan-pelestarian-cagar-budaya/> diakses Tanggal 6 September 2016

6. Inkoordinasi, masing-masing instansi terkadang masih mengedepankan ego sektoral. Semua aspek manajemen mulai dari perencanaan, pelaksanaan, dan pengorganisasian serta pengawasannya masih berjalan sendiri-sendiri
7. Masih rendahnya kesadaran dan kepedulian sebagian masyarakat terhadap nilai penting cagar budaya. Hal ini dibuktikan dengan masih maraknya pelanggaran terhadap upaya perlindungan cagar budaya.
8. Ketidakharmonisan antara UU Cagar budaya dengan produk peraturan perundang-undangan dari instansi terkait, sebagai contoh intensif pajak bangunan cagar budaya bertentangan dengan Peraturan Menteri Keuangan tentang Kebijakan Pajak. Keputusan Presiden tentang Panitia Nasional Benda-Benda Muatan Kapal Tenggelam (BMKT) juga bertentangan dengan UU Cagar Budaya
9. Jaringan kerjasama antar sektor dan antar lembaga dalam dan luar negeri masih lemah. Hal ini ditandai dengan masih terbatasnya program kerjasama dengan lembaga-kembaga internasional dalam bidang pelestarian cagar budaya baik dalam bentuk kegiatan seminar, workshop, pameran maupun pertukaran tenaga ahli cagar budaya.
10. Kendala teknis, yakni terbatasnya norma, standar, prosedur dan kriteria (NSPK) pelestarian cagar budaya. Sampai saat ini direktorat pelestarian cagar budaya dan permuseuman baru memiliki beberapa pedoman teknis pelestarian cagar budaya, antara lain pedoman teknis pemugaran, pedoman teknis konservasi bangunan batu, bata, kayu, serta pedoman teknis pertamanan. Masih banyak pedoman teknis lainnya yang harus disiapkan yaitu antara lain pedoman teknis pengkajian, pemeringkatan, penghapusan, penyelematan, pengamanan, zonasi, pengukuran, penggambaran, fotografi, penelitian dan adaptasi.

Dari kondisi diatas, tampak jelas adanya niat baik dari pemerintah untuk melestarikan cagar budaya di Indonesia, namun demikian terdapat kurangnya kehati-hatian dan kecermatan dalam memahami kondisi sosial yang dinamis secara konprehensif yang secara potensial akan berimplikasi pada pelestarian cagar budaya Indonesia. Kurang kehati-hatian dan kecermatan terindikasi dalam

hal tidak memasukkannya situasi konflik dan kekerasan sebagai salah satu faktor yang dapat menjadi faktor kendala perlindungan dan pelestarian cagar budaya maupun diidentifikasi sebagai akar permasalahan. Oleh karena itu, penting untuk mengambil tindakan yang diperlukan secara antisipatif dan preventif untuk melindungi cagar budaya Indonesia dengan memperhatikan pemantauan (*compliances*) peraturan perundang-undangan yang relevan.

b. Permasalahan

1. Bagaimana penerapan hukum nasional saat ini dalam hal kesesuaiannya dengan dengan Keputusan Presiden Nomor 234 Tahun 1966?
2. Bagaimana posisi *Second Protokol to the Hague Convention of 1954 for the protection of Culture Property in the Event of Armed Conflict 1999* yang telah ditandatangani oleh Indonesia?

c. Tujuan

1. Mengetahui penerapan hukum nasional saat ini dalam hal kesesuaiannya dengan Keputusan Presiden Nomor 234 Tahun 1966
2. Mengetahui posisi *Second Protokol to the Hague Convention of 1954 for the protection of Culture Property in the Event of Armed Conflict 1999* yang telah ditandatangani oleh Indonesia

B. Review Pustaka

1. Pacta Sunt Servanda

Pacta Sunt Servanda merupakan prinsip dasar dari pembentukan dan pemberlakuan dari tiap-tiap perjanjian Internasional. Bahkan dapat dipahami bahwa prinsip tersebut merupakan prinsip yang diterima secara universal sebagai prinsip hukum umum. Hal ini dapat dilihat dalam *preamble Vienna Coinvention on the law of Treaties*, yang mengatakan:⁴“*Nothing that the principles of free consent and of good fait and the pacta sunt servanda rule are universally recognized...*”

⁴*Vienna Coinvention on the law of Treaties 1969, Done at Vienna on 23 May 1969. Entered into force on 27 January 1980. United Nation, Treaty Series, Vol.1155.p.331*

2. In Good Faith Principle (itikad baik)

In Good Faith Principle (itikad baik) merupakan salah satu prinsip penting dalam hukum Internasional. *In Good Faith Principle* (itikad baik) dalam hukum Internasional merupakan kemampuan dan kewajiban untuk melaksanakan prinsip itikad baik yang diakui dalam prinsip-prinsip kontrak komersial di negara-negara yang ingin menerapkannya. Menurut UNIDROIT (*The Internasional Institute for the Unification of Private Law*). Dalam Pasal 1.7 UNIDROIT menyatakan bahwa:⁵ “*Each party must act in accordance with Good Faith and fair dealing International trade*” dan “*the parties may not exclude or limit their duty*”

Norma-norma yang dinyatakan secara abstrak didalam ketentuan pasalnya, kemudian dinyatakan kembali dalam penjelasan dan disertai dengan contoh-contoh disebut sebagai *restatement*. Menurut *restatement* dari pasal diatas ada tiga unsur prinsip itikad baik dan transaksi yang jujur, yaitu *pertama*, itikad baik dan transaksi jujur sebagai prinsip dasar yang melandasi kontrak atau perjanjian; *kedua*, itikad baik dan transaksi jujur dalam *UPICCS (UNIDROIT Principles of Internasional Comercial Contract)* di tekankan dalam praktek hukum dagang Internasional; dan yang *ketiga*, itikad baik dan transaksi jujur yang bersifat memaksa. Tujuannya adalah dengan mendorong diterapkannya itikad baik dan transaksi jujur dalam transaksi komersial yang bersifat internasional.

Selain itu *In Good Faith Principle* (itikad baik) juga dapat dikategorikan sebagai prinsip hukum umum yang diakui oleh semua Negara, system hukum dalam berbagai peradapan. Steven Reinhold menyatakan bahwa:⁶

As a general principle, good faith forms part of the sources of Internasional law. Still not widely examined in relation to rights and obligations, the aim here isto demonstrate the specific characteristics of the principle. In general. International law rules as pacta sunt servanda, abuse of rights, estoppel and acquiescence and the negotiation of disputes are grounded, to some extent, in

⁵Cindawati, *Prinsip Good Faith (itikad Baik) dalam Hukum Kontrak Bisnis Internasional*, Fakultas Hukum Universitas Palembang, mimbar.hukum.ugm.ac.id/index.php/jmh/article/download/474/315, diakses pada tanggal 6 September 2016

⁶Steven Reinhold, *Good Faith in International Law, Bonn Research Papers on Public International Law Paper No2/2013, 23 May 2013*

good faith. In treaty law, good faith has various manifestations from the time prior to signature through to interpretation.

3. Monoisme dan Dualisme

a. Teori Dualisme

Menurut teori Dualisme, hukum internasional dan hukum nasional, merupakan dua sistem hukum yang secara keseluruhan berbeda. Hukum internasional dan hukum nasional merupakan dua sistem hukum yang terpisah, tidak saling mempunyai hubungan superioritas atau subordinasi. Berlakunya hukum internasional dalam lingkungan hukum nasional memerlukan ratifikasi menjadi hukum nasional. Kalau ada pertentangan antar keduanya, maka yang diutamakan adalah hukum nasional suatu negara.

b. Teori Monisme

Sedangkan menurut teori Monisme, hukum internasional dan hukum nasional saling berkaitan satu sama lainnya. Menurut teori Monisme, hukum internasional itu adalah lanjutan dari hukum nasional, yaitu hukum nasional untuk urusan luar negeri. Menurut teori ini, hukum nasional kedudukannya lebih rendah dibanding dengan hukum internasional. Hukum nasional tunduk dan harus sesuai dengan hukum internasional.

Sistem hukum Indonesia mengarah kepada *dualism approach*.⁷

"...the relationship of International law to municipal law, they do so upon the basis of the supremacy of the state, and the existence of wide differences between the two functioning orders. This theory, known as dualism, stresses that the rules of the systems of International law and municipal law exist separately and cannot purport to have an effect on, or overrule, the other."

C. Metodologi

Penulisan ini menggunakan metode yuridis normatif, yang dianalisa dengan menggunakan metode diskriptif. Data yang digunakan adalah data primer yang berupa bahan hukum peraturan perundang-undangan, data yang diperoleh dari para akademisi, pakar hukum dan para pihak terkait berupa hasil

⁷Malcolm N. Shaw, *International Law, 6th Edition, Cambridge University Press, 2008,* hlm.131

wawancara serta bahan hukum sekunder berupa publikasi hukum, seperti buku, hasil karya ilmiah, majalah, artikel, dan internet. Dalam penulisan ini menggunakan pendekatan perundang-undangan untuk melihat konsistensi dan kesesuaian antara satu undang-undang dengan undang-undang lainnya.

D. Analisis Materi Tulisan

1. Konflik Sosial di Indonesia

Salah satu langkah preventif dalam menjaga kelestarian cagar budaya di Indonesia adalah dengan memperhatikan fenomena sosial yang ada, yang terindikasikan dalam peraturan perundang-undangan yang ada, yaitu potensi konflik sosial. Masalah konflik sosial telah memicu diterbitkannya beberapa Ketetapan MPR antara lain TAP MPR Nomor V/MPR/2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional, setelah itu adanya TAP MPR Nomor VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa, yang salah satunya dilatar belakangi oleh fenomena konflik sosial di masyarakat, yang menyatakan sebagai berikut:

“...Akan tetapi, sejak terjadi krisis multidimensional, muncul ancaman yang serius terhadap persatuan bangsa dan terjadinya kemunduran dalam pelaksanaan etika kehidupan berbangsa. Hal itu tampak dari konflik sosial yang berkepanjangan,...”

Potensi konflik juga menjadi dasar pertimbangan dalam konsideran menimbang TAP MPR Nomor XI/MPR/2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam,⁸ yang pada akhirnya ditindak lanjuti oleh DPR RI dan Pemerintah dengan di undangkannya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial dan Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penanganan Konflik Sosial. Hal tersebut diatas merupakan dasar asumsi mengenai eksistensi konflik sosial secara laten di Indonesia, sehingga fenomena tersebut tidak mungkin untuk diabaikan begitu saja mengingat dampak

⁸Konsideran menimbang huruf e menyatakan bahwa pengelolaan sumber daya agrarian dan sumber daya alam yang adil, berkelanjutan, dan ramah lingkungan harus dilakukan dengan cara terkoordinasi, terpadu dan menampung dinamika, aspirasi dan peran serta masyarakat, serta menyelesaikan konflik.

yang akan ditimbulkannya akan juga mengancam pelestarian cagar budaya di Indonesia.

Hal tersebut diatas merupakan dasar asumsi mengenai eksistensi konflik sosial secara laten di Indonesia, sehingga fenomena tersebut tidak mungkin untuk diabaikan begitu saja mengingat dampak yang ditimbulkannya akan juga mengancam pelestarian cagar budaya Indonesia, hal ini mengingat pula bahwa Konvensi Den Haag 1945 beserta Protokol (I) telah diratifikasi melalui Keputusan Presiden Nomor 234 Tahun 1966 dan pada tanggal 16 Maret 1999, Indonesia juga telah menandatangani *Second Protokol to the Hague Convention of 1954 for the protection of Culture Property in the Event of Armed Conflict 1999*.⁹

2. Konvensi Den Haag Tahun 1954 tentang Perlindungan Benda Budaya Pada Saat Konflik Bersenjata.

Konvensi Den Haag Tahun 1954 adalah instrumen hukum universal pertama yang menetapkan pengaturan mengenai perlindungan terhadap benda-benda budaya, dalam hal ini tempat-tempat bersejarah, dalam masa konflik bersenjata. Protokol dari Konvensi ini juga menetapkan pengaturan mengenai perlindungan khusus dalam situasi di mana wilayah suatu negara dikuasai atau diduduki oleh negara lain. Dua dekade kemudian, di dalam Protokol tambahan dari Konvensi Jenewa 1949 ditambahkan pengaturan berkaitan dengan perlindungan terhadap benda-benda budaya, termasuk tempat-tempat bersejarah dalam masa konflik bersenjata internasional dan konflik bersenjata non-internasional; di mana kekebalan yang dimiliki oleh benda-benda warga sipil atau obyek-obyek sipil juga diberikan kepada tempat-tempat bersejarah. Di dalam Protokol-protokol ini dengan jelas mengatur bahwa pihak-pihak yang berperang dilarang untuk menjadikan tempat-tempat bersejarah sebagai sasaran militer untuk diserang dan dirusak terlebih dihancurkan, dan untuk melakukan tindakan penyanderaan terhadap tempat-tempat bersejarah. Di dalam Statuta Roma yang mengatur tentang yurisdiksi Mahkamah Pidana Internasional terhadap setiap orang yang diduga telah

⁹Lihat http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=15207&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html, diakses pada tanggal 6 September 2016

melakukan penyerangan secara disengaja, dalam konflik/sengketa bersenjata internasional maupun non-internasional, terhadap benda-benda sipil atau “bangunan yang diperuntukkan untuk keagamaan, pendidikan, seni, ilmu pengetahuan atau tujuan-tujuan amal, monumen-monumen bersejarah yang bukan merupakan sasaran militer”.

Di Indonesia sendiri telah ada hukum nasional yang mengatur mengenai perlindungan terhadap cagar budaya, termasuk di dalamnya warisan kebendaan dan tempat-tempat yang memiliki nilai penting terhadap sejarah, yaitu Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya(UU Cagar Budaya). Di dalam Konvensi Den Haag Tahun 1954, prinsip umum atas perlindungan terhadap benda budaya didasarkan pada obligasi untuk menjaga dan menghormati tempat bersejarah tersebut, seperti dijelaskan dalam Pasal 2 Konvensi. Penjagaan atas tempat bersejarah terdiri dari setiap langkah persiapan yang harus diambil di dalam masa damai demi tersedianya kondisi terbaik bagi perlindungan benda budaya tersebut, seperti yang tercantum dalam Pasal 3Konvensi. Sementara itu, penghormatan terhadap benda budaya berarti menghindari tindakan permusuhan yang ditujukan langsung terhadap benda budaya tersebut, dan melarang, mencegah dan jika perlu menghentikan segala bentuk pencurian, penjarahan atau penyalahgunaan, dan setiap tindakan-tindakan vandalisme yang ditujukan langsung terhadap benda budaya tersebut. Hal tersebut juga berarti bahwa penggunaan tempat bersejarah untuk tujuan militer dan untuk mendukung tindakan militer adalah dilarang, seperti yang ditegaskan dalam Pasal 4Konvensi. Tindakan pembalasan yang ditujukan langsung terhadap benda budaya juga dilarang, dan tidak ada alasan pembenaran atau pengecualian untuk tindakan pembalasan, ditegaskan dalam Pasal 4 paragraf 4, dan terkandung dalam Pasal 53 huruf c dari Protokol Tambahan I Tahun 1977. Langkah-langkah yang harus diambil untuk menjamin bahwa benda budaya itu terlindungi dan dihormati yakni berkaitan dengan

identifikasi dan inventarisasi, lambang, kartu identitas, pendaftaran di *International Register of Property under Special Protection*, penyebaran dan sanksi pidana.¹⁰

1. Identifikasi dan Inventarisasi

Tempat-tempat bersejarah tersebut harus diidentifikasi dan didaftarkan. Identifikasi yakni suatu tindakan untuk menentukan dan mempertimbangkan apakah tempat bersejarah tersebut benar-benar memiliki nilai sejarah dan kebudayaan yang memerlukan perlindungan. Perlindungan ini didapatkan bersamaan dengan tanggung jawab dari elemen pemerintahan nasional. Inventarisasi yakni suatu tindakan mendaftarkan semua tempat-tempat bersejarah yang dilindungi dan daftar-daftar ini diserahkan pada badan-badan yang mengatur mengenai perlindungan terhadap properti bersejarah. Inventarisasi ini memuat informasi sebagai berikut:

- a) detail-detail umum mengenai tempat bersejarah tersebut;
- b) informasi sah mengenai registrasinya di registrasi negara;
- c) detail dari pemiliknya;
- d) tujuan penggunaan dari tempat bersejarah tersebut (publik, pendidikan, dan keagamaan);
- e) asal usul nilai dari tempat bersejarah tersebut (arkaeologikal, historikal, dan artistik);
- f) detail mengenai asal-muasalnya (konstruksi, tahun, periode, dan *style*);
- g) pengukuran-pengukuran, bahan-bahan dan teknik-teknik yang digunakan;
- h) deskripsi dari tempat bersejarah tersebut; dan
- i) detail-detail dari data grafis yang disimpan di dalam arsip tempat bersejarah tersebut, yaitu: dokumen-dokumen, foto-foto, model, informasi audio-visual, dan lain-lain.

Sangat disarankan untuk memiliki dokumentasi simpanan untuk menjamin bahwa apabila tempat bersejarah itu rusak atau hancur, tempat bersejarah

¹⁰Konvensi Tentang Perlindungan Benda Budaya Pada Waktu Sengketa Bersenjata Den Haag, 14 Mei 1954, docplayer.info/386602-Konvensi-tentang-perlindungan-benda-budaya-pada-waktu-s..., diakses pada tanggal 7 September 2016

tersebut dapat dibangun kembali. Tergantung dari tipe dari tempat bersejarah tersebut, beragam cara dapat digunakan untuk mengumpulkan referensi dokumentasinya.

2. Lambang Pembeda

Tempat bersejarah bisa (di dalam kasus perlindungan umum, Pasal 6Konvensi) atau harus (dalam perlindungan khusus, Pasal 10Konvensi) ditandai dengan lambang. Lambang pembeda adalah sebagai berikut, menurut Pasal 16Konvensi.

- a. Lambang pengenal dalam Konvensi ini berupa tameng yang mengarah kebawah dengan saltir biru dan putih (sebuah tameng yang terdiri dari suatu segi empat sama sisi biru yang salah satu sudutnya merupakan ujung dari tameng, dan sebuah segitiga sama sisi biru yang berada pada bagian atas; ruang disisi kiri dan kanannya terdiri dari masing-masing sebuah segitiga warna putih).
- b. Lambang harus digunakan sebuah, atau digunakan tiga buah dalam formasi segitiga (satu tameng dibawah), menurut syarat-syarat yang ditentukan dalam Pasal 17Konvensi.

Tempat untuk meletakkan lambang tersebut diatur oleh masing-masing negara. Dalam kasus sengketa bersenjata tahun 1991 di Kroasia, lambang tersebut dilukis di sebuah papan dan diletakkan di tempat setinggi dua meter, di ratusan monumen-monumen dan institusi-institusi yang dilindungi. Menurut Pasal 17Konvensi, lambang pembeda tidak boleh digunakan di tempat bersejarah kecuali pada saat yang sama ada suatu otorisasi yang dapat diperlihatkan sepatutnya dan ditandatangani oleh penguasa yang berwenang dari negara yang bersangkutan.

3. Kartu Identitas

Orang-orang yang bertanggung jawab untuk melindungi tempat bersejarah memegang kartu identitas khusus dengan lambang pembeda. Kartu ini mencantumkan marga dan nama awal, tanggal lahir, titel atau pangkat, dan tugas dari orang tersebut. Di kartu tersebut juga tertera foto dari pemilik, juga tanda tangan mereka atau cap jari atau keduanya. Selain itu, di kartu tersebut

harus tertera cap dari otorisasi yang berwenang. Spesimen dari kartu yang digunakan harus diserahkan kepada negara-negara peserta Konvensi yang lain sebagai informasi bagi mereka.

4. *International Register of Property under Special Protection.*

Tempat-tempat penampungan, pusat-pusat yang memuat monumen-monumen dan benda-benda tidak bergerak lainnya yang berada di bawah perlindungan khusus (*special protection*) harus didaftarkan di *International Register of Cultural Property under Special Protection*, yang dikelola oleh Direktur-Jenderal UNESCO. Untuk mendapatkan hak perlindungan khusus, pemerintah nasional harus mengirimkan deskripsi lokasi dan segala persyaratan yang menjelaskan bahwa tempat bersejarah tersebut memenuhi kriteria untuk dilindungi secara khusus.

5. *Penyebaran (Dissemination)*

Agar supaya pengetahuan mengenai instrumen-instrumen hukum ini dapat tersebar, adalah hal yang sangat penting bahwa teks dari Konvensi Den Haag tahun 1954 ini beserta Aturan Pelaksanaannya untuk diterjemahkan ke dalam bahasa-bahasa nasional. Bahasa-bahasa resmi untuk Konvensi Den Haag tahun 1954 dan Protokol I-nya adalah Bahasa Inggris, Bahasa Perancis, Bahasa Spanyol dan Bahasa Rusia. Terjemahan resmi ke dalam bahasa lain harus dikirimkan ke Direktur Jenderal UNESCO sebagai komunikasi untuk negara-negara peserta Konvensi yang lain, seperti yang tercatat dalam Pasal 26. Protokol II dibuat dalam bahasa Inggris, bahasa Perancis, bahasa Spanyol, bahasa Mandarin dan bahasa Arab.

Obligasi-obligasi untuk perlindungan benda budaya yang terdapat dalam Konvensi ini harus disebarluaskan sebisa mungkin. Untuk melakukan hal tersebut: Aturan-aturan internasional dan obligasi-obligasi nasional yang terdapat dari instrumen-instrumen ini harus dimasukkan ke dalam aturan-aturan militer, dan *spirit* penghargaan terhadap budaya dan tempat bersejarah harus ditanamkan di antara tentara-tentara dalam masa damai (Pasal 7 dan Pasal 25 Konvensi) dan Pembelajaran atas aturan-aturan dan obligasi-obligasi ini harus diperluas agar supaya prinsip-prinsip yang terkandung di dalam instrumen-instrumen ini diketahui

oleh seluruh populasi, khususnya orang-orang yang terlibat di dalam perlindungan tempat bersejarah (Pasal 25Konvensi).

3. Posisi Konvensi Den Haag Tahun 1954, Protokol I yang telah diratifikasi dengan Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 234 Tahun 1966

Konvensi Den Haag Tahun 1954 Protokol I yang telah diratifikasi dengan Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 234 Tahun 1966 di sepakati pada era dimulainya orde baru. Pada masa itu politik hukum yang berlaku sesuai dengan UUD 1945 yang belum diamandemen dimana fungsi legislasi ada pada kekuasaan eksekutif yaitu Presiden. Pada masa itu belum ada pengakuan terhadap Hak Asasi Manusia dalam setiap peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pada saat ini di era pertengahan reformasi banyak sekali terjadi perubahan yang di sesuaikan dengan perkembangan zaman dan demokrasi kerakyatan. Konstitusi kita juga telah diamandemen sebanyak 4 kali menjadi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan sudah mengakui Hak Asasi Manusia di dalamnya. Selain itu dalam fungsi legislasi juga mengakui peran dari DPR RI dalam fungsi tersebut. Untuk keseragaman atau unifikasi dalam pembentukan PeraturanPerundang-undangan pada saat ini, sudah diberlakukannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang. Dengan dikeluarkannya undang-undang tersebut, maka setiap instrumen hukum yang berlaku harus disesuaikan dengan ketentuan tersebut.

Berdasarkan Pasal 7, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang hirarki Peraturan Perundang-Undang terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. TAP MPR;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU);
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah; dan
- g. Peraturan daerah Kabupaten/Kota.

Dilihat dari bentuk Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 234 Tahun 1966 adalah setingkat Peraturan Presiden. Keputusan Presiden setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menjadi Peraturan Presiden merupakan hal yang harus dicermati dalam wilayah substansinya. Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 234 Tahun 1966 tentang Pengesahan *Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict* dan sekaligus merupakan *Protocol Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict* tidak dapat lagi dianggap mempunyai kedudukan yang tepat karena tidak sesuai dengan substansi dalam hirarki Peraturan Perundang-undangan.

Selain itu, jika dikaitkan dengan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional, yaitu dalam Pasal 10 yang menyatakan bahwa pengesahan perjanjian internasional dilakukan dengan undang-undang apabila berkaitan dengan:

- a. masalah politik, perdamaian, pertahanan, dan keamanan negara;
- b. perubahan wilayah atau penetapan batas wilayah negara republik indonesia;
- c. kedaulatan dan hak berdaulat negara;
- d. hak asasi manusia dan lingkungan hidup;
- e. pembentukan kaidah hukum baru;
- f. pinjaman dan/atau hibah dari luar negeri.

Berdasarkan ketentuan tersebut bahwa terdapat ketidak tepatan bentuk yang dirujuk oleh Republik Indonesia dalam rangka peratifikasian *Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict* dan *Protocol Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict*, karena pada dasarnya perlindungan benda budaya merupakan bagian dari Hak Asasi Manusia, tepatnya hak budaya warga negara.

4. Posisi *Second Protocol to the Hague Convention of 1954 for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict 1999*

Mengenai objek dan tujuan dari *Second Protocol to the Hague Convention of 1954 for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict*

1999 harus pula dikaitkan dengan substansi dari *Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict* dan *Protocol Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict*, karena *Second Protocol to the Hague Convention of 1954 for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict 1999* merupakan kenjutan dari keduanya.

Tujuan Negara Republik Indonesia yang tergambar dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sesuai dengan objek dan tujuan dari *Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict* dan *Protocol Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict* yang juga merupakan tujuan dari dibentuknya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya yang menyatakan bahwa cagar budaya merupakan kekayaan budaya bangsa sebagai wujud pemikiran dan perilaku kehidupan manusia yang penting artinya bagi pemahaman dan pengembangan sejarah, ilmu pengetahuan, dan kebudayaan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara sehingga perlu dilestarikan dan dikelola secara cepat melalui upaya perlindungan, pengembangan dan pemanfaatan dalam rangka memajukan kebudayaan nasional untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dan untuk melestarikan cagar budaya, negara bertanggung jawab dalam pengaturan perlindungan, pengembangan, dan pemanfaatan cagar budaya selanjutnya cagar budaya berupa benda, bangunan, struktur, situs dan kawasan perlu dikelola oleh pemerintah dan pemerintah daerah dengan meningkatkan peran serta masyarakat untuk melindungi dan memanfaatkan cagar budaya oleh karena itu pelestarian cagar budaya diperlukan keseimbangan aspek ideologis, akademis, ekologis dan ekonomis guna meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Dalam *Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict* dan *Protocol Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict*, menyatakan:

“...that cultural property has suffered grave damage during recent armed conflict and that, by reason of the developments in the technique of warfare, it is in increasing danger of destruction; being convinced that damage to cultural property belonging to any people whatsoever means

damage to cultural heritage of all mankind, since each people make its contribution to the culture of the world;,,,"

Kedua instrumen tersebut menginsyafi pentingnya benda budaya (cagar budaya dalam istilah UU Cagar Budaya) yang berujung pada permasalahan umat manusia. Dalam hal ini tidak ada pertentangan tujuan dari kedua instrumen internasional tersebut terhadap peraturan perundang-undangan nasional secara substansial.

Aturan baru dalam *Second Protocol to the Hague Convention of 1954 for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict 1999 (Protocol 1999)* antara lain mengatur tentang:¹¹

1. Penjelasan tentang tindakan penjagaan benda budaya yang harus dilakukan semenjak masa damai. (Pasal 5 *Protocol 1999*)
2. Penjelasan tentang prosedur dan otoritas yang berwenang menunda perlindungan benda budaya di bawah perlindungan umum.
3. Menambah penjelasan tentang bentuk-bentuk pelanggaran lain terhadap ketentuan Konvensi. (Pasal 21 *Protocol 1999*)
4. Menetapkan kemungkinan dan persyaratan untuk memberikan perlindungan dipertinggi terhadap benda budaya tertentu. (Pasal 10 *Protocol 1999*)
5. Menegaskan bahwa permintaan maupun penerimaan dalam daftar perlindungan dipertinggi atas bendabudaya yang berada di wilayah kedaulatan/yurisdiksi yang diklaim lebih dari satu negara, tidak mengurangi hak-hak dari negara yang berselisih. (Pasal 11 (4) *Protocol 1999*)
6. Menambah dan menegaskan rumusan tentang pelanggaran serius Protokol, yaitu perbuatan yang dilakukan oleh setiap orang secara sengaja dan merupakan pelanggaran Konvensi atau Protokol.
7. Penegasan yurisdiksi terhadap pelanggaran serius, termasuk opsi ekstradisi dan kerjasama hukum timbal balik untuk perolehan bukti.

¹¹*Second Protocol to the Hague Convention of 1954 for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict 1999, portal.unesco.org/.../ev.php-URL_ID=15207&URL_DO=DO_..., diakses pada tanggal 7 September 2016*

Indonesia telah menandatangani *Second Protocol to the Hague Convention of 1954 for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict 1999*, maka pemerintah Indonesia saat ini harus mempunyai itikad baik untuk meratifikasi *Second Protocol to the Hague Convention of 1954 for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict 1999 (Protocol 1999)* dalam hukum nasional yaitu dengan undang-undang. Dampak dari Indonesia telah meratifikasi *Protocol 1999* dalam hukum nasionalnya maka Indonesia dalam memberikan perlindungan terhadap benda budaya yang ada di wilayahnya atau yurisdiksinya sudah sesuai dengan standardisasi Internasional. Apabila Indonesia terjadi konflik sosial atau konflik bersenjata, alat negara yang terdiri dari Tentara Nasional Indonesia (TNI) dan Kepolisian RI mempunyai kewajiban untuk melindungi benda-benda budaya dari konflik tersebut. Selain itu Indonesia juga dapat melakukan perjanjian bilateral, maupun regional dengan negara-negara lain dalam rangka kerjasama dan perlindungan terhadap benda-benda cagar budaya.

E. Kesimpulan

Benda budaya merupakan identitas budaya masyarakat, sehingga serangan terhadapnya sering meningkatkan eskalasi konflik. Serangan pemboman dari udara dan dari jarak jauh menambah kerusakan benda budaya akibat dari konflik bersenjata. Antisipasi impunitas atas pelanggaran perlindungan benda budaya dari dampak konflik bersenjata perlu dikuatkan dalam hukum internasional dengan dukungan hukum nasional. Perjanjian Internasional yang mengatur tentang perlindungan benda budaya adalah Konvensi Den Haag Tahun 1954 tentang Perlindungan Benda Budaya pada saat Konflik Bersenjata dan Regulasi Eksekusi Konvensi yaitu Protokol I Tahun 1954 tentang Pengangkutan Benda Budaya Bergerak dan Protokol II Tahun 1999 tentang Perlindungan yang Dipertinggi.

DAFTAR PUSTAKA

1. Buku dan Kajian

Cindawati, *Prinsip Good Faith (itikad Baik) dalam Hukum Kontrak Bisnis Internasional*, Fakultas Hukum Universitas Palembang, mimbar.hukum.ugm.ac.id/index.php/jmh/article/download/474/315, diakses pada tanggal 6 September 2016

Malcolm N. Shaw, *International Law, 6th Edition*, Cambridge University Press, 2008

Rina Rusman, *Implementasi Konvensi atas Beberapa Cagar Budaya yang Dilindungi*, Diskusi Terbatas Perlindungan Benda Budaya Dari Bahaya Konflik Bersenjata, Komite Internasional Palang Merah (ICRC), Jakarta 31 Desember 2015

Steven Reinhold, *Good Faith in International Law*, Bonn Research Papers on Public International Law Paper No2/2013, 23 May 2013

Vienna Coinvention on the law of Treaties 1969, Done at Vienna on 23 May 1969. Entered into force on 27 January 1980. United Nation, Treaty Series, Vol.1155.

2. Peraturan Perundang-undangan

Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 19945

TAP MPR Nomor VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa

TAP MPR Nomor XI/MPR/2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penanganan Konflik Sosial

Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 1995 tentang Pemeliharaan dan Pemanfaatan Benda Cagar Budaya di Museum

Peraturan Menteri Kebudayaan dan Pariwisata Nomor 45 Tahun 2009 tentang Pedoman Permuseuman

Keputusan Presiden Nomor 234 Tahun 1966 tentang *Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict Den Haag Tahun 1954*

3. Internet

Direktorat Pelestarian Cagar Budaya dan Permuseuman, Kementerian Pendidikan dan kebudayaan RI,

<http://kebudayaan.kemdikbud.go.id/ditpcbm/2015/05/11/permasalahan-dan-tantangan-pelestarian-cagar-budaya/> diakses Tanggal 6 September 2016

http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=15207&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html, diakses pada tanggal 6 September 2016

Konvensi Tentang Perlindungan Benda Budaya Pada Waktu Sengketa Bersenjata Den

Haag, 14 Mei 1954, *docplayer.info/386602-Konvensi-tentang-perlindungan-benda-budaya-pada-waktu-s...*, diakses pada tanggal 7 September 2016

Second Protocol to the Hague Convention of 1954 for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict 1999, portal.unesco.org/.../ev.php-URL_ID=15207&URL_DO=DO_..., diakses pada tanggal 7 September 2016