BAB IV

USAHA INDONESIA DALAM MENGEMBALIKAN BENDA CAGAR BUDAYA DARI AUSTRALIA

Keberagaman suku bangsa, adat istiadat, agama dan kepercayaan lokal, pengetahuan dan teknologi, tradisi, kearifan lokal dan seni pada masa lalu menghasilkan warisan budaya yang tidak ternilai harganya bagi bangsa ini. Melalui cipta, rasa, dan karsa, leluhur bangsa ini menghasilkan warisan budaya yang berwujud gagasan, aktivitas, dan artefak yang sangat penting artinya bagi bangsa Indonesia. Diantara wujud kebudayaan tersebut, artefak merupakan wujud kebudayaan yang sifatnya paling konkret dan bisa diraba secara fisik.

Tengkorak dan tulang manusia dari Suku-Suku di Indonesia, keramik dan koin kuno dari kapal era Dinasti Ming yang karam di perairan Indonesia, arca-arca kuno era Kerajaan Majapahit di Kawasan Trowulan, hingga peripih emas dan perak yang ditanam ketika pendirian Candi Prambanan merupakan sedikit contoh warisan budaya bendawi yang sangat penting artinya bagi bangsa Indonesia dan harus dilindungi keberadaanya.

Sementara itu, minat para kolektor di Luar Negeri terhadap benda-benda warisan budaya Indonesia meningkat dalam beberapa tahun terakhir. Mereka memburu benda-benda tersebut untuk dijadikan koleksi pribadi, seringkali benda-benda tersebut mereka dapatkan secara illegal di pasar gelap. Tingginya permintaan akan benda-benda warisan budaya Indonesia menyebabkan penyelundupan benda-benda tersebut meningkat. Seringkali benda-benda tersebut disamarkan sebagai barang seni atau barang etnografi untuk dapat lolos ke Luar Negeri.

Warisan budaya yang sifatnya bergerak (*moveable*) tersebut seringkali dipandang semata-mata karena nilai

ekonomis dalam perspektif yang salah, untuk keuntungan seseorang atau segelintir orang. Jika penyelundupan warisan budaya tersebut tidak tertangani dengan baik, pada akhirnya bangsa ini kehilangan warisan budaya yang seharusnya dapat digunakan untuk mengembangkan pemahaman akan sejarah, ilmu pengetahuan, pendidikan, agama dan kebudayaan.

Guna melindungi nilai dan fisik dari warisan budaya Indonesia tersebut, maka diberlakukanlah Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya, dan diperkuat dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2017 tentang Pemajuan Kebudayaan.

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. Suatu benda, bangunan atau struktur dapat diusulkan sebagai Cagar Budaya apabila memenuhi kriteria:

a) Berusia 50 (lima puluh) tahun atau lebih;
b) Mewakili masa gaya paling singkat berusia 50 (lima puluh) tahun;
c) Memiliki arti khusus bagi sejarah, ilmu pengetahuan, pendidikan, agama dan/atau kebudayaan; dan
d) Memiliki nilai budaya bagi penguatan kepribadian bangsa.

5 buah Tengkorak Suku Dayak sejatinya memiliki arti khusus bagi sejarah perkembangan manusia di Indonesia dan memenuhi kriteria sebagai Cagar Budaya, karena nilai penting tersebut, 5 buah tengkorak dimaksud dilindungi oleh Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya.

Pengaturan tentang pembawaan Cagar Budaya ke Luar Negeri terdapat dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya. Sebagaimana disebut dalam Pasal

68 ayat (1) bahwa "Cagar Budaya, baik seluruh maupun bagian-bagiannya, hanya dapat dibawa ke luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia untuk kepentingan penelitian, promosi kebudayaan, dan/atau pameran" dan sebagaimana disebut dalam Pasal 68 ayat (2) bahwa "Setiap orang dilarang membawa Cagar Budaya sebagaimana dimaksud pada ayat (1), kecuali dengan izin Menteri".

Melihat hal-hal di atas maka diperlukan kebijakan, strategi-strategi untuk mencegah pembawaan illegal Cagar Budaya ke Luar Negeri. Koordinasi antar pemangku kebijakan di tingkat nasional serta harmonisasi peraturan perundangan terkait bidang perdagangan (impor dan ekspor terkait benda budaya) serta kepabeanan.

Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan bersama dengan Kementerian terkait telah menjalin sinergi untuk memaksimalkan upaya pelindungan Cagar Budaya dari pembawaan illegal ke Luar Negeri. Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan dan Kementerian Luar Negeri menjalin sinergi untuk mengupayakan pengembalian Cagar Budaya yang telah diselundupkan. Sinergi dengan Kementerian Keuangan, dalam hal ini Direktorat Jenderal Bea Cukai telah dilakukan untuk membantu mencegah Cagar Budaya yang akan diselundupkan ke Luar Negeri, baik di Bandara dan Pelabuhan di Indonesia, serta terhadap barang bawaan penumpang yang dijinjing maupun barang yang dikirim melalui kargo.

Meratifikasi konvensi UNESCO (*The Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property 1970*)merupakan salah satu strategi yang dapat digunakan untuk menanggulangi fenomena penyelundupan ekspor, impor, dan pengalihan kepemilikan cagar budaya secara ilegal melalui tindakan kerjasama antar negara untuk melakukan (1) pencegahan (*prevention*), (2) pengembalian (*restitution*), dan (3) kerjasama

(*cooperation*). Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan telah melakukan kajian akademis dan menyelenggarakan forum diskusi dengan hasil berupa rekomendasi untuk meratifikasi konvensi tersebut.

Dalam kasus penyelundupan benda cagar budaya Indonesia yang dibawa ke Australia, berikut usaha Indonesia dalam mengembalikan benda cagar budaya tersebut dari Australia yaitu dengan :

1. Hubungan Diplomatik Indonesia dan Australia

Hubungan Diplomatik Indonesia dan Australia dimulai pada tahun 1949, dan Indonesia membuka hubungan diplomatik penuh pada tanggal 17 Maret 1950 dengan menunjuk Dr. Oesman Sastroamidjojo sebagai Kuasa Usaha ad Interim yang untuk sementara menempati Gedung Arsip Nasional di Canberra. Dr. Oesman kemudian kembali ke Indonesia tanggal 5 Juli 1950 dan digantikan oleh Oetojo Ramelan sebagai Duta Besar Penuh. Kantor Perwakilan RI di Canberra pada saat itu berpindah-pindah, dan baru pada bulan Agustus 1971 menempati Kantor Permanen yang ada saat ini di daerah Yarralumla, yang merupakan daerah lingkungan perwakilan-perwakilan asing di Canberra.

Dasar-dasar hubungan Indonesia dan Australia relatif kokoh. Hal ini mengingat komitmen pemimpin kedua negara untuk mengembangkan *good-neighborliness,* adanya peluang untuk mengembangkan kerjasama yang saling menguntungkan serta terdapatnya instrumen legal/normatif antara lain *Joint Declaration on Comprehensive Partnership* (2005) serta *Lombok Treaty* (2006).

Deklarasi *Comprehensive Partnership* memuat *roadmap* bagi pengembangan hubungan bilateral ke depan (*expand and deepen*) antara Indonesia dan Australia melalui forum-forum konkrit seperti IAMF (*Indonesia-Australia Ministerial Forum*). Sementara itu, *Lombok Treaty* memuat prinsip-prinsip penting, seperti penghormatan terhadap kedaulatan nasional, integritas wilayah serta komitmen

kedua negara untuk tidak membiarkan wilayah masing-masing dijadikan sebagai *staging point* untuk mengusung tujuan separatisme. (Profil Negara dan Kerjasama)

Diplomasi yang dijalankan Indonesia dan Australia saat ini yaitu Diplomasi pertemanan (*Mateship Diplomacy*), yang bentuk hubungan diplomasinya adalah mengembangkan mekanisme pendukung diplomasi resmi. Diplomasi ini menekankan pentingnya hubungan personal antar pejabat yang sifatnya tidak resmi, dan bisa diwujudkan dalam berbagai aktivitas. Wujud yang paling penting adalah penggunaan komunikasi langsung (*hotline channels*) antar elit atas, seperti misalnya antara Menteri Luar Negeri atau antara Presiden dan Perdana Menteri (Dugis).

2. Diplomasi sebagai upaya pengembalian benda cagar budaya nasional

Dalam kasus pengembalian benda cagar budaya Indonesia dari Australia yang dari awal belum diketahui kapan benda tersebut diselundupkan. Pemerintah Indonesia belum mengetahui hal ini secara pasti. Diketahui bahwa Pemerintah Indonesia tidak mengizinkan kelima artefak yang tidak diketahui apakah menjadi dalam satu paket pengiriman ini untuk dibawa keluar negeri karena bukan untuk alasan penelitian.

Belum diketahui siapa pelaku penyelundupan benda cagar budaya (artefak yang terdiri dari tiga buah tengkorak Suku Asmat dan dua buah tengkorak Suku Dayak) yang diselundupkan ke Australia ini. Namun Pemerintah mengetahui bahwa umumnya pelaku ingin menjual tengkorak/warisan budaya tersebut kepada kolektor semata-mata untuk motif ekonomi.

Berikut merupakan gambar benda cagar budaya yang diselundupkan ke Australia :

Sumber : https://kumparan.com/@kumparannews/australia-kembalikan-artefak-asmat-dan-dayak-hasil-selundupan-1535521204454648467

Benda-benda ini diselundupkan melalui jalur tikus untuk mencegah pemeriksaan dari petugas. Belum diketahui secara pasti cara/modus pelaku menyelundupkan tengkorak-tengkorak tersebut hingga dapat lolos keluar dari Indonesia, namun umumnya tengkorak tersebut dimasukkan dan dibungkus dalam panci alumunium dan dikirim melalui kargo untuk mengelabuhi pengecekan petugas.

Artefak ini ditawarkan di sebuah situs internet pada tahun 2014, tapi baru dikembalikan ke Indonesia pada Agustus 2018 karena melalui proses yang panjang. Pengembalian tengkorak ini merupakan pengembalian benda cagar budaya yang pertama kali dilakukan antara Pemerintah Indonesia dan Australia.

Berkat diplomasi yang baik antara Pemerintah Indonesia dan Pemerintah Australia, sehingga Australia pun merespon keinginan Indonesia yang meminta Australia untuk mengembalikan artefak yang diselundupkan tersebut. Seperti

diketahui unsur diplomasi yaitu negosiasi yang dilakukan untuk mencapai kepentingan nasional dengan tindakan-tindakan diplomatik yang diambil untuk menjaga dan memajukan kepentingan nasional sejauh mungkin bisa dilaksanakan dengan sarana damai, pemeliharaan perdamaian tanpa merusak kepentingan nasional adalah tujuan diplomasi (Satow & S.L Roy.Diplomacy, 1995).

Dimulai dari diungkapnya perkara penyelundupan dan perdagangan ilegal melalui jalur dunia maya oleh *Australian Federal Police* tahun 2014. Meskipun Pemerintah Australia belum memberikan informasi terkait siapa pelaku penerima benda-benda selundupan ini, beserta siapa pelaku yang akan menjual benda cagar budaya tersebut di situs internet karena masih dalam tahap penyelidikan. Kemudian Pemerintah Australia pada baru tahun 2018 memberikan informasi tentang keberadaan tengkorak tersebut kepada Pihak Indonesia, dalam hal ini yaitu kepada Kementerian Luar Negeri RI. Pasca informasi tersebut, Pemerintah Australia kemudian meminta konfirmasi kepada Pemerintah Indonesia apakah tengkorak tersebut benar warisan budaya dari Indonesia. Tengkorak tersebut sempat diteliti di *University of New England* dan dinyatakan bahwa tengkorak itu asli. Informasi tersebut kemudian disampaikan kepada Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan RI.

Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan RI memberikan konfirmasi ke Pemerintah Australia melalui Kementerian Luar Negeri RI, bahwa 5 tengkorak tersebut merupakan warisan budaya bangsa Indonesia, yang harus dilindungi dan memiliki arti penting bagi Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya. Dan menyampaikan sebagaimana amanat Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya, bahwa warisan tersebut harus dilestarikan keberadaan dan hanya dapat dibawa ke luar negeri untuk kepentingan penelitian, promosi kebudayaan dan pameran.

3. Kerjasama Internasional Indonesia dan Australia

Kerjasama Internasional adalah hal yang cukup penting dilakukan saat ini seiring dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi serta sumber daya manusia. Yang berarti bahwa saat ini tidak ada negara yang bisa hidup tanpa melakukan kerja sama dengan negara lain. Kerjasama juga bertujuan untuk memperkuat hubungan antar 2 negara atau lebih.

Hubungan Indonesia dan Australia sudah terjalin sejak awal kemerdekaan Indonesia. Salah satu negara yang memberikan dukungan politis terhadap perjuangan rakyat dan bangsa Indonesia meraih kemerdekaan adalah Australia.Australia juga merupakan salah satu negara pertama yang mengakui kedaulatan Indonesia pasca proklamasi kemerdekaan 17 Agustus 1945. Dalam perjalanannya, hubungan kedua negara telah mengalami berbagai dinamika seiring dengan berbagai perubahan yang terjadi di kedua negara, kawasan, dan lingkungan global. Hubungan kedua negara berkembang menjadi lebih kuat dan komprehensif dalam lebih dari dari satu decade terakhir ini. *Joint Declaration on Comprehensive Partnership Between Australia and the Republic of Indonesia* (2005) dan *Agreement Between the Republic of Indonesia and Australia on the Framework for Security Cooperation* atau Traktat Lombok (2006) merupakan suatu bukti untuk memperkuat landasan kerjasama dan kemitraan komprehensif di antara kedua negara (INDONESIA, 2014).

Guna mendapatkan solusi atas masalah yang sedang dihadapi oleh negara, maka diperlukan adanya suatu kerjasama, baik dari segi ekonomi, sosial, politik, maupun hukum.Seperti kerjasama yang dilakukan oleh Indonesia dan Australia yang mana kedua negara sepakat melakukan kerjasama karena ada masalah yang harus diselesaikan.

4. Kerjasama Indonesia dan Australia dalam melindungi benda cagar budaya

Dalam kerja sama perlindungan cagar budaya Pemerintah Indonesia dan Pemerintah Australia belum memiliki payung hukum. Namun walaupun Pemerintah Indonesia dan Pemerintah Australia belum memiliki payung hukum kerjasama (MOU, LOA), mereka melihat budaya merupakan bidang yang sangat penting bagi peningkatan sejarah, ilmu pengetahuan, pendidikan, agama, dan kebudayaan, serta meskipun tingkat penyelundupan benda cagar budaya dari Indonesia ke Australia tidak terlalu tinggi yang berdasarkan data dan laporan yang masuk ke Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan tentang adanya penyelundupan warisan budaya ke Australia baru penyelundupan tengkorak dan patung perunggu larantuka, namun Pemerintah Indonesia dan Pemerintah Australia saling berkomitmen untuk meningkatkan upaya perlindungan terhadap cagar budaya.

Selanjutnya dalam pengembalian benda cagar budaya Indonesia tersebut, pada 29 Agustus 2018 secara resmi Pemerintah Australia menyerahkan kembali lima buah tengkorak yang diselundupkan tersebut kepada Pemerintah Indonesia. Penyerahan benda cagar budaya tersebut dilakukan dari Dirjen Informasi dan Diplomasi Publik, Kemlu RI kepada Dirjen Kebudayaan, Kemdikbud RI. Yang menghadiri penyerahan tersebut antara lain Duta Besar RI di Canberra, Duta Besar Australia di Indonesia dan Kepala Divisi Hubungan Internasional, serta Polri. Artefak tersebut kemudian disimpan di dalam ruang khusus konservasi yang dikelola Direktorat Pelestarian Cagar Budaya dan Museum (PCBM), Ditjen Kebudayaan, Kemendikbud.

Atas kerjasama yang baik antara Kemlu RI, Kemdikbud RI, Kepolisian RI, Australian Federal Police, *Ministry of Cimmunication and The Arts Australia, Department of Foreign Affairs and Trade Australia,*

Department of Home Affairs and Border Protection Australia, Kedutaan Besar RI di Canberra, dan Kedutan Besar Australia di Jakarta, sehingga benda cagar budaya ini dapat kembali ke Indonesia.

Pengembalian tengkorak tersebut didasari atas keinginan dan kerjasama yang baik antara Pemerintah Indonesia dan Pemerintah Australia dan juga untuk menunjukkan komitmen kedua negara untuk melindungi benda cagar budaya yang tidak ternilai harganya, sesuai dengan Kebijakan UNESCO dan harapan masyarakat Internasional.

Bapak Muhadzir Effendy menuturkan, Kemendikbud mempunyai payung hukum yang kuat untuk melindungi, melestarikan serta memelihara berbagai macam artefak dan nilai budaya, baik yang berupa benda maupun yang bukan bendasemenjak Undang-undang pemajuan kebudayaan ditetapkan,

Pemerintah Indonesia telah memiliki payung hukum kuat untuk melindungi warisan budaya Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya. Bahwa masih ada warisan budaya yang diselundupkan ke luar negeri salah satunya dikarenakan kurangnya sumberdaya manusia untuk mengawasi, mengingat luasnya wilayah Indonesia dan begitu banyaknya jalur tikus tempat keluarnya benda-benda penyelundupan. Dan juga bahwa Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2017 tentang Pemajuan Kebudayaan berdampak signifikan terhadap perlidungan warisan budaya baik yang tangible maupun intagible melalui upaya inventarisir dan pencatatan setiap objek pemajuan kebudayaan penting artinya bagi bangsa Indonesia.

Dari kasus ini Indonesia dan Australia kemudian meningkatkan upaya pengamanan supaya mencegah

terjadinya hal yang serupa terjadi. Pemerintah Indonesia dan Pemerintah Australia terus mengoptimalkan dan menjalin komunikasi yang baik secara khusus seputar informasi keberadaan warisan budaya Indonesia yang ada di Australia, dan begitu juga sebaliknya.