KAITAN UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 1997 DENGAN UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1992

M.Nur[1]
(Universitas Hasanuddin)

Abstract

Within Act number 23 Year 1997 regarding the living environment management, Act number 5 year 1992 have not considered, whereas these two Acts were closely related. It will easier to understand, then, that in the description of regulation under Act number 23 Year 1992, cultural heritage material issue have an insufficiency accommodation
***Keywords** : UU No.23 Tahun 1997, UU No.5 tahun 1992, konsiderans.*

I. Pendahulan

Lahirnya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya (BCB)[2] meskipun masih dirasakan beberapa kekurangan di dalamnya, tapi dapat dikatakan cukup memadai untuk dijadikan sebagai payung bagi kebijakan turunannya yang lebih teknis. Selain pengadaan regulasi lain yang lebih rendah misalnya Peraturan Pemerintah (PP) atau Keputusan Menteri (KepMen), untuk lebih efektifnya undang-undang tersebut juga harus ditinjau keterkaitannya dengan undang-undang lain. Bila keterkaitan setiap undang-undang dapat dipetakan dengan baik, tentunya regulasi lain sebagai turunan dari undang-undang akan lebih jelas pelaksanaannya dan akan mengelimir kesalahan-kesalahan yang tidak perlu terjadi. Dengan pemikiran tersebut, paper ini akan mencoba meninjau hubungan Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup dengan Undang-undang Nomor 5 tahun 1992 tentang BCB., serta turunan kedua undang-undang tersebut.

Tentang Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 dengan Undang-undang Nomor 5 tahun 1992, hubungannya memang perlu diperhatikan mengingat dalam kenyataannya, benda cagar budaya pasti menempati sebuah bentang lahan dan demikian pula sebaliknya, sangat banyak bentang lahan yang mengandung situs arkeologi. Walaupun pada kenyataannya di beberapa kasus ahli arkeologi biasa dilibatkan, tetapi pelibatan tersebut biasanya pada proyek yang memang sudah diketahui mengandung situs monumental, atau pelibatan dalam proyek tersebut bukan sebuah pelibatan sejak awal melainkan setelah ditemukan situs arkeologi barulah ahli arkeologi dikonfirmasi. Meskipun terlihat sepele tetapi kondisi seperti ini merupakan penyebab kuat menurunnya kualitas sumberdaya arkeologi atau benda cagar budaya di negara kita. Jadi selain hubungan kedua undang-undang di atas, penjelasan paper ini juga akan dilengkapi oleh beberapa studi kasus supaya hubungan yang tidak maksimal tersebut dapat terlihat dengan jelas. Hal yang cukup

[1] Penulis adalah dosen Jurusan Arkeologi, Fakultas Sastra, Universitas Hasanuddin, Makassar.

[2] Anonim. 1996. *Undang-undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya dan Penjelasannya*. Diperbanyanyak oleh Suaka Peninggalan Sejarah dan Purbakala Daerah Istimewa Jogjakarta. Jogjakarta.

penting juga adalah mengidentifikasi kendala yang sering terjadi sehingga penanganan terpadu antara benda cagar budaya dan lingkungan sulit dilakukan.

II. Hubungan UU. No. 23 Tahun 1997[3] dengan UU No. 5 Tahun 1992

Terminologi *lingkungan hidup* seperti tertulis dalam Bab I, Pasal 1 Ayat 1, UU. No. 23 Tahun 1997, benda cagar budaya (BCB) tidak disebut secara jelas sebagai bagian dari lingkungan hidup. Terminologi tersebut sebagai berikut:

> Lingkungan hidup adalah kesatuan ruang dengan semua benda, daya keadaan dan makhluk hidup, termasuk manusia dan perilakunya, yang mempengaruhi kelangsungan perikehidupan dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lain.

Pada bagian penjelasan undang-undang tersebut, terminologi ini juga sudah dianggap jelas. Meskipun agak interpretatif sifatnya, bila dicermati, dalam kata "*semua benda*" pada kalimat di atas, kita bisa melihat tempat dimana BCB dimuat. Dari terminologi lingkungan hidup ini juga, mudah dipahami bila Undang-undang Nomor 5 tahun 1992 tidak dijadikan sebagai konsiderans dalam UU. No. 23 Tahun 1997. Walaupun demikian, bukan berarti bahwa kedua undang-undang ini tidak berhubungan sama sekali dalam penjabarannya pada regulasi yang lebih rendah.

Masih dalam UU. No. 23 Tahun 1997, satu-satunya kata cagar budaya (bukan benda cagar budaya) disinggung pada Bab IV Pasal 9 Ayat 3 yang berbunyi sebagai berikut:

> Pengelolaan lingkungan hidup wajib dilakukan secara terpadu dengan penataan ruang, perlindungan sumberdaya alam nonhayati, perlindungan sumberdaya buatan, konservasi sumberdaya alam hayati dan ekosistemnya, cagar budaya, keanekaragaman hayati dan perubahan iklim.

Dari titik inilah pelestari benda cagar budaya dapat mengambil semangatnya karena penjabaran pada regulasi turunan akan semakin jelas keterkaitannya. Kami mengambil beberapa regulasi turunan dari UU. No. 23 Tahun 1997 di sini untuk melihat sejauh mana regulasi tersebut memuat benda cagar budaya (BCB) ataukah UU No. 5 Tahun 1992.

Pertama, sebagai turunan Peraturan Pemerintah Nomor 27 tahun 1999 tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup (ANDAL), terbit Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 08 tahun 2006. Dalam regulasi ini dijabarkan bahwa hasil studi ANDAL digunakan sebagai bahan perencanaan pembangunan wilayah oleh pengambil keputusan dan perencana. Mengingat kegiatan pembangunan pada umumnya mengubah lingkungan hidup maka yang penting diperhatikan adalah komponen lingkungan hidup yang salah satu cirinya adalah warisan budaya dan nilai-nilai budaya yang berorientasi selaras dengan

---

[3] Landasan Konstitusional UU No. 23 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup adalah UUD 1945 pasal 5 ayat 1. Pasal 33 ayat 3 dan Pasal 20 ayat 1. Untuk penjelasan selanjutnya, baca Koesnadi Hardjasoemantri. 1999. Hukum Tata Lingkungan. Cetakan ke-14. Gadjah Mada University Press.

lingkungan hidup. Dalam pertimbangan batas ruang regulasi ini yang dibagi menjadi lima batas, batas ekologis merupakan point yang apabila dipatuhi oleh pembuat ANDAL tentunya tidak akan mengganggu Benda Cagar Budaya. Penting untuk dicermati terminologi batas ekologi yang dipakai yaitu ruang persebaran dampak dari suatu rencana usaha dan/atau kegiatan menurut media transportasi limbah (air, udara), dimana proses alami yang berlangsung di dalam ruang tersebut diperkirakan akan mengalami perubahan mendasar. Dari penjelasan ini, sebenarnya sudah jelas bahwa benda cagar budaya cukup mendapat perhatian dalam penjabaran regulasi tersebut dalam beberapa tingkatan.

Regulasi turunan lain misalnya Keputusan Kepala Badan Pengendalian Dampak Lingkungan No. 09 Tahun 2000 tentang Pedoman Penyusunan Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL).[4] Meskipun dalam konsideransnya, UU No. 5 Tahun 1992 tetap tidak dirujuk, tetapi dalam Point 7 tentang wawasan KA-ANDAL bagian C jelas dinyatakan bahwa salah satu komponen lingkungan hidup yang harus diperhatikan dalam kegiatan pembangunan adalah warisan budaya. Penjabaran selanjutnya dalam *Pedoman Penyusunan Analisis Dampak Lingkungan Hidup* adalah warisan budaya (situs purbakala, cagar budaya) dipandang sebagai salah satu rona lingkungan hidup.

Dimasukkannya benda cagar budaya sebagai salah satu rona lingkungan hidup tentunya berimplikasi pada regulasi lain misalnya dalam Ketetapan Menteri (KepMen) Negara Lingkungan Hidup No. 3 Tahun 2000 tentang Jenis Kegiatan yang Wajib dilengkapi dengan analisis dampak lingkungan, arkeolog sebagai tenaga ahli dapat dilibatkan untuk memberikan penilaian tentang dampak suatu kegiatan pada benda cagar budaya.

Sementara dalam UU No. 5 Tahun 1992, Undang-undang Nomor 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup (Lembar Negara Tahun 1982 Nomor 12, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3215) yang sekarang diganti menjadi dengan UU No. 23 Tahun 1997, dijadikan sebagai konsiderans. Penjabaran selanjutnya pada Bab 1, Pasal 1, Ayat 2 tentang termminologi situs, lingkungan dijadikan sebagai salah satu hal yang terkait erat dengan situs. Dalam Peraturan Pemerintah RI No. 10 Tahun 1993 Pelaksanaan Undang-undang Nomor 5 tahun 1992, aspek-aspek yang melingkupi situs termasuk lingkungannya kembali ditegaskan sebagai suatu yang harus mendapat perlindungan dan pemeliharaan. Selanjutnya, Keputusan Menteri (KepMen) Pendidikan dan Kebudayaan RI nomor 063/u/1995 tentang perlindungan dan pemeliharaan, dinyatakan bahwa pihak yang melakukan kelalaian dalam perlindungan dan pemeliharaan benda cagar budaya dan situs dapat ditegur. Mekanisme peneguran juga diatur dalam regulasi ini.

Dalam Penjelasan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 1993 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992 Pasal 23 ayat (3), juga dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan sistem pemintakatan (*zoning*) adalah penentuan wilayah mintakat situs dengan batas mintakat yang penentuannya disesuaikan dengan kebutuhan benda cagar budaya yang bersangkutan untuk tujuan perlindungan. Oleh karena itu

[4] Penjelasan lebih lengkap, baca Anonim, 2006. Pedoman Penyusunan Amdal. Penerbit, Media Pressindo. Jogjakarta.

dalam pemintakatan terhadap situs arkeologi— sebagaimana diterapkan pada bidang lain, misalnya kehutanan— ditetapkanlah lahan situs zona inti dan lahan di sekitarnya sebagai zona penyangga dan zona pengembangan. Regulasi ini menggambarkan bahwa ada kaitan erat antara situs dengan lingkungan dan karena itu harus dijaga agar kegiatan di sekitarnya tidak memberikan dampak negatif.

Demikianlah keterkaitan kedua undang-undang (UU No. 23 Tahun 1997 dan UU No. 5 Tahun 1992) di atas. Secara sederhana, dapat dikatakan bahwa kedua undang-undang tersebut dapat dianggap sebagai perangkat lunak yang sangat memadai untuk pelestarian benda cagar budaya, situs dan lingkungannya. Pertanyaannya kemudian adalah sejauh mana pemerintah daerah mengakomodasinya dalam kebijakan yang lebih teknis seperti Peraturan daerah. Khusus peraturan daerah (Perda) tentang lingkungan hidup di Indonesia, pemerintah daerah secara umum telah memilikinya. Apakah tetap merujuk pada keterkaitan UU No. 23 Tahun 1997 dan UU No.5 Tahun 1992, itulah yang menjadi pertanyaan termasuk implementasinya di lapangan. Khusus di kabupaten Pangkep misalnya yang merupakan salah satu kabupaten di Sulawesi Selatan yang memiliki beberapa tambang besar, regulasi tentang analisis dampak lingkungan juga sudah tersedia tetapi pada kenyataannya, beberapa situs arkeologi berupa gua-gua prasejarah sudah menjadi mengalami proses kerusakan. Inilah yang menjadi studi kasus dalam paper ini.

III. Implementasi UU. No. 23 Tahun 1997, Studi Kasus Di Kabupaten Pangkep Sulawesi Selatan

Penulis mengambil kasus di kabupaten Pangkep, sebuah kawasan karst yang menjadi pemukiman masyarakat dan mengandung ratusan gua prasejarah. Sebagian wilayah karst tersebut ditambang oleh PT. Semen Tonasa sejak puluhan tahun lalu.[5] Sebenarnya, legalitas tambang ini cukup lengkap. Undang-undang, peraturan pemerintah serta regulasi lain yang diperlukan sudah terpenuhi. Misalnya KepMen Pertambangan dan Energi Nomor 0185 k/008/M.PE/1988 tentang Pedoman Teknis Penyusunan Analisis Dampak Lingkungan Bidang Pertambangan Umum, Peraturan Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Sulawesi Selatan Nomor 2 Tahun 1983 tentang Usaha Pertambangan Bahan galian Golongan C serta Keputusan Gubernur Kepala daerah Tingkat I Sulawesi Selatan Nomor 216/II/1990 Tahun 1990 tentang Tata laksana Perizinan dan Pungutan Retribusi Usaha Pertambangan Bahan Galian Golongan C juga sudah diikuti.

Sampai di sini, tambang PT. Semen Tonasa dapat dikatakan telah menempuh jalur legalitas sebagaimana mestinya. Yang menjadi pertanyaan adalah pada kenyataannya, dampak negatif tambang tersebut baik kepada lingkungan, masyarakat maupun benda cagar budaya

[5] PT. Semen Tonasa (Persero) memiliki beberapa unit kegiatan yaitu: penambangan di tiga pabrik, prosessing, pengangkutan, pengantongan, penyaluran serta pengadaan fasilitas penunjang. Khusus untuk penyaluran produksi, dibuat pelabuhan khusus PT. Semen Tonasa di atas laut sepanjang 2,2 km dari garis pantai dengan panjang dermaga 193 meter dan lebar dermaga 33 meter. Penjelasan selanjutnya tentang tambang ini, baca Anonim, 1991. *Kerangka Acuan Studi Evaluasi Lingkungan (SEL) PT. Semen Tonasa Persero.* Tidak terbit.

sangat jelas terlihat. Dalam konteks ini, ada baiknya kita membuka Studi Evaluasi Lingkungan (SEL) PT. Semen Tonasa (Persero) untuk melihat kelemahan undang-undang dan regulasi lainnya dalam kerangka teknis di lapangan.

Dalam laporan SEL. PT. Semen Tonasa yang membagi batas wilayahnya menjadi empat yaitu batas proyek, batas ekologis, batas administratif dan batas teknis, memang tidak ada situs gua yang masuk dalam batas tersebut. Demikian pula komponen lingkungan yang ditelaah, peninggalan sejarah juga tidak luput dari pertimbangannya. Yang menjadi persoalan mungkin adalah sistem aliran limbah. Dalam hubungannya dengan benda cagar budaya (dalam hal ini gua-gua prasejarah), sistem aliran limbah berupa getaran, asap dan debu sangat berpengaruh terhadap penurunan kualitas gua-gua prasejarah terutama lukisan pada dinding gua (rock painting).

Berdasarkan penelitian pengaruh getaran [6] dan asap serta debu[7] pada gua prasejarah, tambang PT. Semen Tonasa memberikan pengaruh negatif yang cukup signifikan karena jarak tambang dan gua tersebut yang sangat dekat. Pengeboman batu yang menimbulkan getaran cukup tinggi kadang menimbulkan longsoran kecil pada lantai gua.



Foto 1. Tambang PT. Semen Tonasa (Persero) di Kab. Pangkep

Di salah satu gua di kec. Bungoro juga terlihat sangat rusak dimana debu dapat mencapai 30 cm tebalnya pada lantai gua. Lukisan dinding gua juga mengalami proses pelarutan cukup tinggi karena pola distribusi air yang berubah dalam struktur batuan karst serta asap pabrik yang mengandung zat kimia yang mempercepat pelarutan.

Masih tentang Laporan SEL. PT. Semen Tonasa, yang menarik adalah susunan dan kualifikasi tim penyusun dimana semuanya terdiri dari ahli ilmu eksakta. Bahkan penilai untuk bidang ilmu sosial dan ilmu budaya juga adalah seorang insinyur. Mungkin kualifikasi ahli inilah yang menjadi penyebab rendahnya kualitas Studi Evaluasi Lingkungan yang berimplikasi pada kurang diperhatikannya sumberdaya budaya. Dengan kata lain, undang-undang dan regulasi turunannya tidak ketat mengatur sistem punishment dalam pelanggarannya. Sebenarnya, inilah kelemahan utama dari sistem regulasi negara kita. Di sisi lain, BP3 (Balai Pelestarian Peninggalan Purbakala) Makassar sebagai pemegang otoritas pelestarian benda cagar budaya kurang agresif dalam upaya advokasi dan

---

[6] Baca Muhammad Qhadafi, 2000. Pengaruh Getaran Akibat Tambang PT. Semen Tonasa Terhadap gua-gua Prasejarah di Kabupaten Pangkep. *Skripsi.* Fakultas Sastra Universitas Hasanuddin. Tidak terbit

[7] Baca Asmunandar, 2001. Pengaruh polusi asap terhadap gua-gua prasejarah di kecamatan Biringere kabupaten Pangkep. *Skripsi.* Fakultas Sastra Universitas Hasanuddin. Tidak terbit.

publikasi tentang pentingnya pelestarian benda cagar budaya. Sekedar tambahan juga adalah pihak penambang (dalam hal ini PT. Semen Tonasa) tidak mengetahui distribusi situs gua prasejarah dan mintakatnya. Dengan demikian, pihak tambang tidak memiliki data tentang areal karst yang bebas dari mintakat pelestarian BCB. Akibat yang sering terjadi adalah ketika situs arkeologi sudah rusak barulah protes dilakukan, padahal kesalahan seperti ini sangat mungkin diatasi bila ada koordinasi yang baik.

IV. Beberapa Kendala

Permasalahan kedisiplinan dalam pelaksanaan regulasi memang bukan permasalahan yang sederhana karena melibatkan banyak sektor di dalamnya. Walaupun kita sudah memiliki perangkat lunak yang cukup baik untuk pengelolaan lingkungan hidup, situs dan benda cagar budaya, bukan berarti bahwa situs dan lingkungan tersebut sudah dapat dianggap aman dari tindakan destruktif kegiatan manusia. Ada cukup banyak kendala yang dihadapi dan beberapa di antaranya sebagai berikut:

a. Koordinasi antar lembaga yang terkait dalam pengelolaan lingkungan hidup dan benda cagar budaya belum terjalin baik.
b. Balai Pelestarian peninggalan Purbakala (BP3) Makasar tidak tegas (baca tidak berdaya) dalam menindak pelanggaran terhadap benda cagar budaya.
c. Memasukkan bidang kebudayaan dalam pengelolaan lingkungan hidup tidak gampang karena dampaknya sangat sulit untuk dihitung secara eksakta. Kecenderungan (trend) besar dalam analisis mengenai dampak lingkungan adalah analisisnya yang selalu menggunakan data numerik sehingga aspek budaya sulit dimasukkan. Hal ini mungkin perlu ditinjau ulang supaya aspek-aspek sosial dan budaya yang sulit dianalisis kuantitatif dapat diakomodasi dalam konsep pelestarian lingkungan hidup secara terpadu.
d. Kurangnya pelibatan ahli arkeologi dalam proyek analisis mengenai dampak lingkungan (AMDAL) karena wawasan ilmu lingkungan dari ahli arkeologi sangat terbatas, hal ini sangat terasa di Sulawesi Selatan.
e. Pengetahuan dan apresiasi masyarakat dan pengambil keputusan sangat kurang terhadap budaya apalagi terhadap benda cagar budaya yang menurutnya merupakan benda usang yang tidak bernilai.
f. Tidak dapat dipungkiri bahwa pemanfaatan sumberdaya lingkungan untuk pertambangan misalnya sangat menggiurkan dari segi ekonomi. Karena mengedepankan pertimbangan ekonomis inilah sehingga lingkungan hidup dan benda cagar budaya sering tidak mendapat perhatian.
g. Ketegasan dan konsistensi aparat pemerintah daerah dan pusat dalam menjalankan regulasi yang berlaku, sangat kurang.
h. Sistem punishment terhadap pelanggaran Analisis Mengenai dampak Lingkungan (AMDAL) sangat longgar.

V. Penutup

Pada dasarnya, dapat disimpulkan bahwa Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup dan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya sangat terkait erat. Demikian pula terhadap regulasi lain yang merupakan turunan kedua undang-undang ini, semuanya

cukup berhubungan. Kekurangannya adalah longgarnya kontrol yang dilakukan pemerintah daerah dan pemerintah pusat ketika studi kelayakan dan analisis mengenai dampak lingkungan dilakukan. Di sinilah sentrum permasalahan dari kedua undang-undang di atas dan regulasi turunannya, yaitu impelmentasinya yang menceng dari apa yang telah digariskan. Sebagai contoh, legalitas untuk melakukan penambangan memang dimiliki oleh PT. Semen Tonasa tetapi hanya bersifat formalitas. Jadi bagaimanapun ketatnya sebuah aturan, selalu ada celah untuk penyimpangannya.

Daftar Pustaka

Anonim, 1991. *Kerangka Acuan Studi Evaluasi Lingkungan (SEL) PT. Semen Tonasa Persero.* Tidak terbit.

Anonim. 1996. *Undang-undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya dan Penjelasannya.* Diperbanyanyak oleh Suaka Peninggalan Sejarah dan Purbakala Daerah Istimewa Jogjakarta.

Anonim. 1996. *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 1993 tentang Pelaksanaan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya.* Diperbanyak oleh Suaka Peningggalan Sejarah dan Purbakala. D.I. Jogjakarta.

Anonim. 1996. *Keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indnesia Nomor 063/U/1995 tentang Perlindungan dan Pemeliharaan Benda Cagar Budaya.* Diperbanyak oleh Suaka Peninggalan Sejarah dan Purbakala, D.I. Jogjakarta.

Anonim, 2006. *Pedoman Penyusunan Amdal.* Penerbit, Media Pressindo. Jogjakarta.

Anonim. *Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup.*

Asmunandar, 2001. "Pengaruh Polusi Asap terhadap Gua-Gua Prasejarah di Kecamatan Biringere Kabupaten Pangkep". *Skripsi.* Fakultas Sastra Universitas Hasanuddin. Tidak terbit.

Koesnadi Hardjasoemantri. 1999. *Hukum Tata Lingkungan.* Cetakan ke-14. Gadjah Mada University Press. Jogjakarta.

Muhammad Qhadafi, 2000. "Pengaruh Getaran Akibat Tambang PT. Semen Tonasa terhadap Gua-gua Prasejarah di Kabupaten Pangkep". *Skripsi.* Fakultas Sastra Universitas Hasanuddin. Tidak terbit.

Otto Soemoarwoto, 2005. *Analisis Mengenai Dampak Lingkungan,* Gadjah Mada Jogjakarta: University Press.