

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS) merupakan instrumen proaktif dan kunci tercapainya pembangunan berkelanjutan, perlindungan lingkungan, *good governance*, dan partisipasi publik (Thérivel, 2013; Ionescu-Tămaș, 2015). Dalam proses penyusunan kebijakan, rencana program (KRP), KLHS bertanggung jawab untuk mempertimbangkan masalah lingkungan, mengidentifikasi risiko dampak negatif terhadap lingkungan, sosial maupun ekonomi, dan untuk memberikan pertimbangan alternatif perbaikan KRP (Sadler 1996). United Nations Development Programme (UNDP) menyatakan bahwa KLHS bermanfaat bagi pembuat keputusan (*decision makers*) dalam memperoleh pembangunan yang ramah lingkungan dan berkelanjutan, menguatkan proses penyusunan KRP, efisien waktu dan biaya dengan mencegah kesalahan perencanaan KRP, meningkatkan *good governance* dan membangun kepercayaan publik dan kepercayaan diri dalam pengambilan keputusan. Selain itu, KLHS dianggap sebagai *tool* yang dapat menangani dampak kumulatif yang lebih ketat daripada Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL) (Bragagnolo et al., 2012; Bidstrup et al., 2016; Foley et al., 2017).

Agar KLHS dapat memenuhi tujuannya dalam memberikan perlindungan lingkungan akibat KRP, maka instrumen tersebut harus efektif. Efektivitas KLHS digambarkan sebagai seberapa baik KLHS dapat berfungsi dan memenuhi tujuan yang direncanakan (Sadler, 1996). Terdapat 7 (tujuh) dimensi efektivitas KLHS yang telah dianalisis oleh Cashmore et al. (2008), van Buuren and Nooteboom (2009), Wang et al. (2012), Chanchitpricha and Bond (2013), Acharibasam and Noble (2014), Bond et al. (2018), dan Pope et al. (2018) yaitu dimensi *contextual*, *procedural*, *pluralist*, *substantive*, *normative*, *knowledge and learning*, dan *transactive*. Menurut penelitian oleh Wang et al. (2012), dari ketujuh dimensi KLHS tersebut, dimensi substantif dan prosedural memiliki peranan paling besar dalam implementasi KLHS. Dimensi Substantif menggambarkan seberapa besar peran KLHS dalam mempengaruhi KRP dan mengurangi dampak negatif

terhadap lingkungan yang disebabkan oleh KRP, sedangkan dimensi prosedural ditunjukkan pada ketaatan pemenuhan dan kualitasnya prosedur KLHS. Dengan terpenuhinya dimensi prosedural dan substansial KLHS menjamin prinsip keberlanjutan terintegrasi dalam KRP yang direncanakan.

Di tahun-tahun awal, KLHS dianggap menjanjikan banyak hal sebagai bagian kerangka kerja pengelolaan lingkungan (Noble, 2009). Akan tetapi sejumlah hambatan implementasi dan efektivitas KLHS rendah di banyak negara, termasuk yang terjadi di negara maju (Stoeglehner, 2010; Hilding-Rydevik and Åkerskog, 2011; De Montis et al., 2016). Di Polandia misalnya, (Tokarczyk-Dorociak et al., 2019) menyatakan bahwa secara substantif, implementasi KLHS jarang digunakan untuk membantu pengembangan KRP. Selain itu implementasi rendah juga dinilai dalam hal penilaian varian dan dampak kumulatif serta tidak adanya pemantauan aktual pengaruh pelaksanaan KRP yang mempengaruhi dimensi substantif secara signifikan. Kabir et al. (2020) juga meneliti implementasi KLHS di Australia yang menyatakan bahwa beberapa aspek prosedural KLHS telah dipenuhi, akan tetapi belum mengakomodir penilaian dampak kumulatif, analisis alternatif dan penilaian sosial ekonomi dampak. KLHS di Thailand secara prosedural menunjukkan bahwa dari 7 kriteria, terdapat 6 kriteria yang mampu dipenuhi secara parsial, dan secara substantif hanya 5 dari 14 KLHS yang memenuhi seluruh atau sebagian besar kriteria. Biehl et al. (2019) juga mengidentifikasi implementasi KLHS di Peru yang memiliki pengaruh yang terbatas untuk perbaikan KRP dan lebih mengutamakan permasalahan ekonomi dan sosial di bandingkan dimensi lingkungan dan beberapa KLHS bersifat *ex-post*, sehingga gagal untuk mempengaruhi keputusan pada tahap perencanaan dan alternatif strategis yang berarti tidak memenuhi kriteria substantif KLHS.

Studi kasus untuk menentukan status implementasi dan faktor-faktor yang menghambat implementasi KLHS di tingkat negara menjadi penting untuk dilakukan (Peterson, 2010; Makaba and Munyati, 2018). Dalam penelitian Tokarczyk-Dorociak et al. (2019) lebih lanjut menyatakan bahwa penelitian implementasi KLHS perlu fokus pada studi kasus KLHS yang dilakukan pada tingkat administrasi yang berbeda dan dalam berbagai bidang studi, dan

mengidentifikasi faktor-faktornya yang dijelaskan secara rinci. Chanchitpricha et al. (2019a) menemukan pengaruh konteks politik dan kurangnya kejelasan wewenang dengan tanggung jawab untuk mendorong implementasi KLHS di Thailand. Sementara itu Partidario and Monteiro (2019) menyatakan bahwa dalam praktik KLHS di Portugal KLHS yang tidak efektif disebabkan oleh pandangan bahwa KLHS hanya merupakan penataan terhadap prosedural namun mengabaikan orientasi integrasi jangka panjang KLHS terhadap KRP. Kurang optimalnya implementasi dimensi prosedural dan substansial di berbagai negara di dunia bahkan di negara maju sekalipun mengisyaratkan bahwa meskipun negara tersebut telah memiliki regulasi yang mengatur proses KLHS dari penyusunan hingga pemanfaatan KLHS dalam proses pengambilan keputusan namun masih terdapat kendala yang menghambat implementasi KLHS tersebut.

Penyusunan KLHS di Indonesia telah diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan dimana KLHS wajib disusun dan diintegrasikan dalam penyusunan rencana tata ruang wilayah (RTRW) beserta rencana rincinya, rencana pembangunan jangka menengah (RPJM) dan rencana pembangunan jangka Panjang (RPJP), serta dalam penyusunan KRP terindikasi menimbulkan dampak atau berisiko terhadap lingkungan. KLHS disusun secara terstruktur, analitis serta melibatkan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan untuk mendukung terciptanya pembangunan berwawasan lingkungan. Untuk menghasilkan KLHS yang berkualitas perlu kemampuan dalam pengkajian metode dan teknik penyusunan KLHS serta didukung dengan *good governance* dengan prinsip akuntabel dan keterbukaan informasi publik.

Tidak jauh berbeda dengan implementasi SEA internasional, penerapan KLHS di Indonesia juga menunjukkan kondisi yang sama. Seperti yang diungkapkan oleh Hadi et al. (2019) bahwa hasil KLHS Pegunungan Kendeng Utara tidak diintegrasikan dalam rencana tata ruang provinsi Jawa Tengah dan beberapa kabupaten di Jawa Tengah meskipun KLHS tersebut merupakan instruksi langsung dari Presiden. Hal ini mengindikasikan tidak optimalnya

dimensi substansial KLHS dimana hasil KLHS tidak terintegrasi dalam KRP yang menyebabkan lemahnya peran KLHS pada tingkat pengambilan keputusan.

Salah satu KRP yang mewajibkan penyusunan KLHS adalah Rencana Tata Ruang (RTR) yang merupakan domain utama dalam implementasi KLHS (Eggenberger and Partidário, 2000; Fundingsland Tetlow and Hanusch, 2012). Rencana tata ruang memberikan kerangka kerja menyeluruh untuk berbagai intervensi dengan potensi dampak serius pada ekosistem dan bahkan menimbulkan risiko bencana. Mustafa et al. (2018) menyatakan bahwa RTR di wilayah perkotaan memiliki pengaruh yang besar pada risiko banjir di masa depan sehingga menjadi penting untuk merumuskan langkah-langkah mitigasi yang tepat. KLHS menjadi suatu instrumen yang dapat diandalkan untuk merumuskan langkah-langkah mitigasi yang tepat dan lebih awal sebelum KRP ditetapkan.

Pemerintah Kota Semarang telah menyelenggarakan KLHS pada Revisi RTRW Kota Semarang Tahun 2011-2031. Istandia (2020) mengidentifikasi bahwa dalam penyusunan KLHS Revisi Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota Semarang tahun 2011-2031 telah melibatkan para pemangku kepentingan yang terdiri dari unsur pemerintah, swasta dan masyarakat. Unsur pemerintah terdiri dari Organisasi Perangkat Daerah (OPD) Kota Semarang yang bergabung sebagai tim pokja penyusunan KLHS dan pemerintah Provinsi Jawa Tengah yang berwenang untuk memberikan pembinaan kepada pemerintah kota. Pihak masyarakat yang dilibatkan adalah LSM Biota, Prenjak dan Green Community. Selain itu, dilibatkan juga tenaga ahli/pakar dan akademisi untuk proses pendampingan teknis penyusunan KLHS tersebut. Proses penyusunan KLHS telah dilaksanakan melalui 3 (tiga) tahapan yaitu pengkajian pengaruh KRP terhadap kondisi lingkungan hidup, perumusan alternatif penyempurnaan KRP dan penyusunan rekomendasi perbaikan untuk pengambilan keputusan KRP. Akan tetapi dinyatakan bahwa penyusunan KLHS tersebut bahwa belum maksimal memuat nilai-nilai keterkaitan, keseimbangan dan keadilan karena keterbatasan data dan anggaran. Kedua hal tersebut termasuk sumber daya organisasi yang sangat penting dalam implementasi KLHS. Sumber daya organisasi menurut Barney (1991) meliputi semua aset seperti keahlian, proses

organisasi, atribut, informasi dan pengetahuan. Keberadaan sumber daya organisasi dapat menyusun dan mengimplementasikan strategi yang meningkatkan efisiensi dan efektivitas. Dalam penelitian tersebut, belum mengungkapkan detail bagaimana implementasi dimensi prosedural dan substansial KLHS tersebut. Penelitian ini diharapkan dapat mengkaji secara detail implementasi dimensi prosedural dan substansial KLHS RTR di Kota Semarang yang merupakan dua dimensi implementasi KLHS yang memiliki pengaruh terbesar terhadap implementasi KLHS secara keseluruhan. Analisis ini memungkinkan secara rinci tahapan mana saja yang perlu untuk ditingkatkan atau dipertahankan sehingga dapat menjadi bahan evaluasi untuk pelaksanaan KLHS tahap berikutnya. Lebih lanjut dalam penelitian ini dapat memberikan rekomendasi teknis dan strategi dari aspek kelembagaan yang tepat untuk menguatkan aspek prosedural dan substansial KLHS RTR Kota Semarang.

1.2 Rumusan Masalah

Kota Semarang telah menerapkan KLHS dalam proses Revisi RTRW Kota Semarang Tahun 2011-2031. Fenomena di beberapa negara di dunia termasuk yang terjadi di negara maju menunjukkan bahwa implementasi pada dimensi prosedural dan substansial cukup rendah. Mengkaji aspek prosedural dan substansial KLHS di setiap negara dan pada tingkat administrasi penting untuk mengetahui faktor-faktor yang menghambat implementasi KLHS. Penelitian sebelumnya menyatakan bahwa terdapat keterbatasan data dan anggaran dalam penyelenggaraan KLHS Revisi RTRW di Kota Semarang sehingga belum maksimal memuat nilai-nilai keterkaitan, keseimbangan dan keadilan. Sehubungan dengan hal tersebut dirumuskan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana implementasi prosedural dan substansial KLHS pada RTR Kota Semarang?
2. Bagaimana strategi prosedural dan substansial penerapan KLHS pada RTR Kota Semarang?

1.3 Tujuan

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Mengkaji implementasi prosedural dan substansial KLHS pada RTR Kota Semarang;
2. Menyusun strategi prosedural dan substansial penerapan KLHS pada RTR Kota Semarang.

1.4 Manfaat

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan manfaat antara lain:

1. Manfaat teoritis yaitu analisis dimensi prosedural dan substansial penerapan KLHS dapat terjadi karena asumsi, premis, prinsip dan konsep teori yang mendasari kurang tepat, dan pada penelitian ini dapat memperbaiki kekeliruan tersebut;
2. Manfaat praktis yaitu dapat menjadi bahan masukan dan pertimbangan bagi Pemerintah Kota Semarang untuk menguatkan aspek prosedural dan substansial penerapan KLHS pada RTR.

1.5 Orisinalitas Penelitian

Beberapa penelitian yang relevan mengenai KLHS atau *Strategic Environmental Assessment (SEA)* digambarkan pada Tabel 1.

Tabel 1. Daftar Penelitian Terdahulu

No	Peneliti	Judul Penelitian	Hasil Penelitian
1	Fischer, T.B, 2006	SEA effectiveness criteria—equally valid in all countries? The case of Italy	Penerapan KLHS di Itali dinilai masih belum efektif dan disarankan penyesuaian terhadap kriteria efektivitas KLHS yang spesifik
2	Retief, F, 2006	A Performance evaluation of Strategic Environmental Assessment (SEA) Processes within the South African Context	KLHS di Afrika Selatan memiliki efektivitas yang buruk jika diukur berdasarkan indikator kinerja yang diterbitkan oleh IAIA
3	Kabir, Momtaz and Morgan, 2020	Strategic environmental assessment of urban plans in Australia: the case study of Melbourne Urban	Sebagian besar persyaratan prosedural dipenuhi oleh KLHS, namun ada beberapa kekurangan antara lain pertimbangan dampak kumulatif yang tidak memadai, dampak sosial

No	Peneliti	Judul Penelitian	Hasil Penelitian
		Extension Plan	ekonomi dan analisis alternatif pada berbagai tahap KLHS.
5	Noble, BF, 2014	Assessing the impact of strategic environmental assessment	Dampak tidak langsung KLHS yang merupakan dampak jangka panjang perlu menjadi perhatian penting dalam mengukur efektivitas KLHS
7	Ayubi, S & Prasetyo, A, 2019.	Pengarusutamaan SDGs dalam Rencana Pembangunan di Jawa Tengah: Tinjauan Aspek Tata Ruang dan Partisipasi Masyarakat	Evaluasi KLHS menyatakan bahwa rekomendasi KLHS CAT Watuputih belum semua diakomodir dalam rencana tata ruang
8	Rega, Singer and Geneletti, 2018	Investigating the substantive effectiveness of Strategic Environmental Assessment of urban planning: Evidence from Italy and Spain	Penilaian mandiri dianggap tidak memadai memberikan pertimbangan factor lingkungan sehingga dibutuhkan otoritas eksternal untuk menilai kelayakan KLHS untuk meningkatkan kredibilitas dan efektivitas KLHS
9	Cape L., et al., 2017	Exploring pluralism – Different stakeholder views of the expected and realised value of strategic environmental assessment (SEA)	KLHS memberikan kesempatan untuk belajar memfokuskan AMDAL tingkat proyek dan memberikan panduan spasial di lokasi proyek. Namun, KLHS kurang berhasil dalam mewujudkan integrasi pengambilan keputusan dan penyesuaian kebijakan dalam pemerintahan

Penelitian terkait penerapan KLHS telah dilakukan oleh para peneliti SEA di dunia internasional, namun masih sangat terbatas dilakukan di Indonesia. Analisis prosedural dan substansial penerapan KLHS RTR Kota Semarang dan lebih lanjut perumusan strategi penguatan kedua dimensi tersebut pada RTR Kota Semarang belum pernah dilakukan sebelumnya, sehingga penelitian ini merupakan penelitian orisinal.

1.6 Definisi Operasional

Definisi beberapa istilah penting yang digunakan dalam penelitian ini dijelaskan sebagai berikut:

- Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL) merupakan kajian dampak penting pada lingkungan hidup suatu dan/atau kegiatan yang direncanakan, untuk digunakan sebagai prasyarat dalam proses pengambilan keputusan tentang penyelenggaraan usaha dan/atau kegiatan (Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2021).
- Eks ante (*ex-ante*) merupakan pendekatan studi KLHS berdasarkan perspektif waktu dimana implementasi KLHS dilakukan untuk merumuskan KRP.
- Eks post (*ex-post*) merupakan pendekatan studi KLHS berdasarkan perspektif waktu dimana implementasi KLHS dilakukan untuk evaluasi KRP yang telah dirumuskan yakni ketika KRP sedang dirumuskan atau akan diberlakukan.
- *Force Field Analysis* (FFA) atau analisis medan daya merupakan salah satu alat analisis yang digunakan untuk menganalisis secara sistematis faktor-faktor yang ditemukan dalam masalah yang kompleks.
- Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS) merupakan proses sistematis untuk mengevaluasi konsekuensi dari KRP yang diusulkan untuk memastikan bahwa dampak lingkungan tersebut ditangani lebih tepat pada awal proses pengambilan keputusan dengan pertimbangan aspek ekonomi dan social (Sadler and Verheem, 1996).
- KRP merupakan singkatan dari Kebijakan, Rencana dan atau Program. Kebijakan (*policy*) merupakan arah serta garis besar aturan untuk mencapai tujuan yang ditetapkan, Rencana (*plan*) adalah desain, sarana, langkah-langkah yang diambil berdasarkan pada arah kebijakan yang mempertimbangkan potensi sumber daya alam yang ada, sedangkan program (*programme*) adalah susunan komitmen dan pengelolaan kegiatan atau sarana yang akan diaplikasikan dalam mewujudkan rencana berdasarkan kebijakan dan rencana yang telah ditetapkan.
- Rencana Tata Ruang (RTR) merupakan hasil perencanaan tata ruang.

- Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) merupakan rencana umum tata ruang yang secara hierarkis terdiri atas RTRW nasional, RTRW Provinsi, RTRW Kabupaten dan RTRW Kota.
- SWOT merupakan teknik perencanaan strategi untuk mengevaluasi *Strengths* (S) atau kekuatan, *Weakness* (W) atau kelemahan, *Opportunities* (O) atau Kelemahan dan *Threats* (T) atau ancaman.



SEKOLAH PASCASARJANA