

# KAJIAN LINGKUNGAN HIDUP STRATEGIS [KLHS] SEBAGAI KERANGKA BERFIKIR DALAM PERENCANAAN TATA RUANG WILAYAH

Oleh :

**Ir. Bambang Setyabudi, MURP**

Asisten Deputi Urusan Perencanaan Lingkungan,  
Kementerian Negara Lingkungan Hidup

## PENDAHULUAN

Kebijakan nasional penataan ruang secara formal ditetapkan bersamaan dengan diundangkannya Undang-undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang [UU 24/1992], yang kemudian diperbaharui dengan Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 [UU 26/2007]. Kebijakan tersebut ditujukan untuk mewujudkan kualitas tata ruang nasional yang semakin baik, yang oleh undang-undang dinyatakan dengan kriteria aman, nyaman, produktif dan berkelanjutan. Namun, setelah lebih dari 25 tahun diberlakukannya kebijakan tersebut, kualitas tata ruang masih belum memenuhi harapan. Bahkan cenderung sebaliknya, justru yang belakangan ini sedang berlangsung adalah indikasi dengan penurunan kualitas dan daya dukung lingkungan. Pencemaran dan kerusakan lingkungan bahkan makin terlihat secara kasat mata baik di kawasan perkotaan maupun di kawasan perdesaan.

Dengan diberlakukannya kebijakan nasional penataan ruang tersebut, maka tidak ada lagi tata ruang wilayah yang tidak direncanakan. Tata ruang menjadi produk dari rangkaian proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang. Oleh karena itu, penegasan sanksi atas pelanggaran tata ruang sebagaimana diatur dalam UU 26/2007 menuntut proses perencanaan tata ruang harus diselenggarakan dengan baik agar penyimpangan pemanfaatan ruang bukan disebabkan oleh rendahnya kualitas rencana tata ruang wilayah. Guna membantu mengupayakan perbaikan kualitas rencana tata ruang wilayah maka Kajian Lingkungan Hidup Strategis [KLHS] atau *Strategic Environmental Assessment* [SEA] menjadi salah satu pilihan alat bantu melalui perbaikan kerangka pikir [*framework of thinking*] perencanaan tata ruang wilayah untuk mengatasi persoalan lingkungan hidup.

## KAJIAN LINGKUNGAN HIDUP STRATEGIS

### *Definisi*

Ada dua definisi KLHS yang lazim diterapkan, yaitu definisi yang menekankan pada pendekatan telaah dampak lingkungan (*EIA-driven*) dan pendekatan keberlanjutan (*sustainability-driven*). Pada definisi pertama, KLHS berfungsi untuk menelaah efek dan/atau dampak lingkungan dari suatu kebijakan, rencana atau program pembangunan. Sedangkan definisi kedua, menekankan pada keberlanjutan pembangunan dan pengelolaan sumberdaya.

Definisi KLHS untuk Indonesia kemudian dirumuskan sebagai proses sistematis untuk mengevaluasi pengaruh lingkungan hidup dari, dan menjamin diintegrasikannya prinsip-prinsip keberlanjutan dalam, pengambilan keputusan yang bersifat strategis [*SEA is a systematic process for evaluating the environmental effect of, and for ensuring the integration of sustainability principles into, strategic decision-making*].

### *Peran KLHS dalam Perencanaan Tata Ruang*

KLHS adalah sebuah bentuk tindakan strategik dalam menuntun, mengarahkan, dan menjamin tidak terjadinya efek negatif terhadap lingkungan dan keberlanjutan dipertimbangkan secara inheren dalam kebijakan, rencana dan program [KRP]. Posisinya berada pada relung pengambilan keputusan. Oleh karena tidak ada mekanisme baku dalam siklus dan bentuk pengambilan keputusan dalam perencanaan tata ruang, maka manfaat KLHS bersifat khusus bagi masing-masing hirarki rencana tata ruang wilayah [RTRW]. KLHS bisa menentukan substansi RTRW, bisa memperkaya proses penyusunan dan evaluasi keputusan, bisa dimanfaatkan sebagai instrumen metodologis pelengkap (komplementer) atau tambahan (suplementer) dari penjabaran RTRW, atau kombinasi dari beberapa atau semua fungsi-fungsi diatas.

Penerapan KLHS dalam penataan ruang juga bermanfaat untuk meningkatkan efektivitas pelaksanaan Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup (AMDAL) dan atau instrumen pengelolaan lingkungan lainnya,

menciptakan tata pengaturan yang lebih baik melalui pembangunan keterlibatan para pemangku kepentingan yang strategis dan partisipatif, kerjasama lintas batas wilayah administrasi, serta memperkuat pendekatan kesatuan ekosistem dalam satuan wilayah (kerap juga disebut “bio-region” dan/atau “bio-geo-region”).

Sifat pengaruh KLHS dapat dibedakan dalam tiga kategori, yaitu KLHS yang bersifat instrumental, transformatif, dan substantif. Tipologi ini membantu membedakan pengaruh yang diharapkan dari tiap jenis KLHS terhadap berbagai ragam RTRW, termasuk bentuk aplikasinya, baik dari sudut langkah-langkah prosedural maupun teknik dan metodologinya.

### ***Pendekatan KLHS***

Pendekatan KLHS dalam penataan ruang didasarkan pada kerangka bekerja dan metodologi berpikirnya. Berdasarkan literatur terkait, sampai saat ini ada 4 (empat) model pendekatan KLHS untuk penataan ruang, yaitu :

1. *KLHS dengan Kerangka Dasar Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup/AMDAL (EIA-Mainframe)*

KLHS dilaksanakan menyerupai AMDAL yaitu mendasarkan telaah pada efek dan dampak yang ditimbulkan RTRW terhadap lingkungan hidup. Perbedaannya adalah pada ruang lingkup dan tekanan analisis telaahnya pada tiap hirarki KRP RTRW.

2. *KLHS sebagai Kajian Penilaian Keberlanjutan Lingkungan Hidup (Environmental Appraisal)*

KLHS ditempatkan sebagai *environmental appraisal* untuk memastikan KRP RTRW menjamin pelestarian fungsi lingkungan hidup, sehingga bisa diterapkan sebagai sebuah telaah khusus yang berpijak dari sudut pandang aspek lingkungan hidup.

3. *KLHS sebagai Kajian Terpadu/Penilaian Keberlanjutan (Integrated Assessment Sustainability Appraisal)*

KLHS diterapkan sebagai bagian dari uji KRP untuk menjamin keberlanjutan secara holistik, sehingga sudut pandangnya merupakan paduan kepentingan aspek sosial, ekonomi, dan lingkungan hidup. Dalam prakteknya, KLHS kemudian lebih ditempatkan sebagai bagian dari kajian yang lebih luas yang menilai atau menganalisis dampak sosial, ekonomi dan lingkungan hidup secara terpadu.

4. *KLHS sebagai pendekatan Pengelolaan Berkelanjutan Sumberdaya Alam (Sustainable Natural Resource Management) atau Pengelolaan Berkelanjutan Sumberdaya (Sustainable Resource Management)*

KLHS diaplikasikan dalam kerangka pembangunan berkelanjutan, dan a) dilaksanakan sebagai bagian yang tidak terlepas dari hirarki sistem perencanaan penggunaan lahan dan sumberdaya alam, atau b) sebagai bagian dari strategi spesifik pengelolaan sumberdaya alam. Model a) menekankan pertimbangan-pertimbangan kondisi sumberdaya alam sebagai dasar dari substansi RTRW, sementara model b) menekankan penegasan fungsi RTRW sebagai acuan aturan pemanfaatan dan perlindungan cadangan sumberdaya alam.

Aplikasi-aplikasi pendekatan di atas dapat diterapkan dalam bentuk kombinasi, sesuai dengan : hirarki dan jenis RTRW yang akan dihasilkan/ditelaah, lingkup isu mengenai sumberdaya alam dan lingkungan hidup yang menjadi fokus, konteks kerangka hukum RTRW yang dihasilkan/ditelaah, kapasitas institusi dan sumberdaya manusia aparatur pemerintah selaku pelaksana dan pengguna KLHS, serta tingkat kemauan politis atas manfaat KLHS terhadap RTRW.

**Tabel 1. Contoh Pengaruh KLHS dalam RTRW**

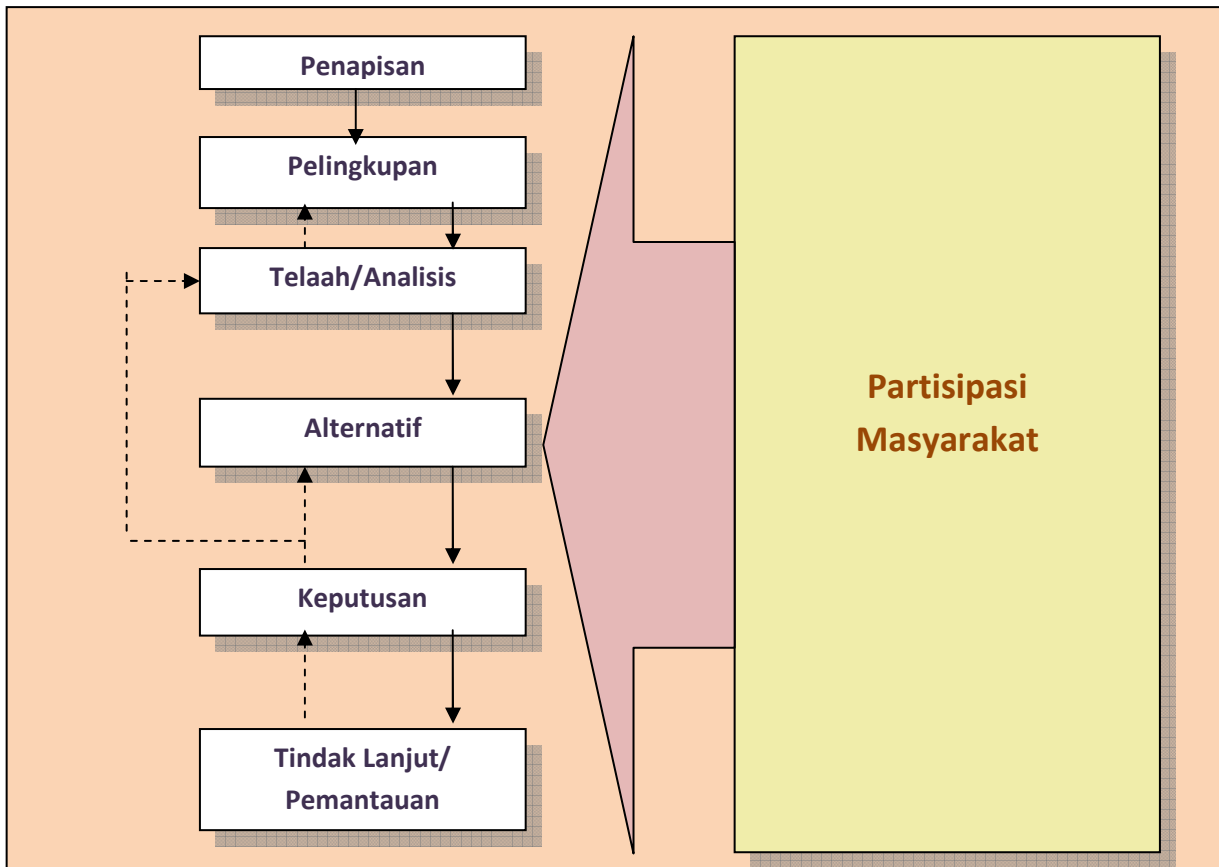
Tipe RTRW	Pengaruh KLHS	Tujuan KLHS dalam Penataan Ruang
RTRW berskala luas, memuat kebijakan dasar dan norma acuan bagi daerah (mis: RTRW Nasional atau Pulau)	Instrumental	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mengidentifikasi pengaruh atau konsekuensi dari Rencana Tata Ruang Wilayah terhadap lingkungan hidup sebagai upaya untuk mendukung proses pengambilan keputusan</li> <li>• Mengintegrasikan pertimbangan lingkungan ke dalam substansi Rencana Tata Ruang Wilayah.</li> </ul>
RTRW yang memuat substansi khusus wilayah tertentu, harus memadukan kepentingan antar wilayah dan <i>stakeholder</i> , termasuk masyarakat (mis: RTRW Propinsi atau Kawasan tertentu setingkat Nasional atau Propinsi)	Transformatif	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Memperbaiki mutu dan proses formulasi substansi RTRW</li> <li>• Memfasilitasi proses pengambilan keputusan dalam proses perencanaan agar dapat menyeimbangkan tujuan lingkungan hidup, dengan tujuan sosial dan ekonomi</li> </ul>
RTRW dengan cakupan luas terkecil, berisi arahan operasional/programatik, sangat diwarnai kekhasan situasi lokal dan aspirasi masyarakat setempat (mis: RTRW Kabupaten/Kota, Kawasan tertentu atau Rencana Detil Tata Ruang)	Substantif	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Meminimalisasi potensi dampak penting negatif yang akan timbul sebagai akibat dari usulan substansi RTRW (tingkat keberlanjutan substansi RTRW rendah)</li> <li>• Melakukan langkah-langkah perlindungan lingkungan yang tangguh (tingkat keberlanjutan substansi RTRW moderat)</li> <li>• Memelihara potensi sumberdaya alam dan daya dukung air, udara, tanah dan ekosistem (tingkat keberlanjutan substansi RTRW moderat sampai tinggi)</li> </ul>

Sumber : Sadler (2005: 20) dengan modifikasi

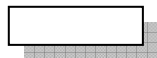
**Kerangka kerja KLHS**

Prosedur penyelenggaraan KLHS untuk setiap pendekatan berbeda, namun secara generik hubungan antara komponen-komponen kerja KLHS dapat dijelaskan sebagai berikut :

Gambar 1. Kerangka Kerja KLHS



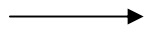
Keterangan :



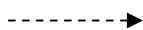
Komponen kegiatan



Kesatuan hubungan prosedural antar komponen kegiatan yang bisa bersifat sekuensial, iteratif, atau siklus



Arah hubungan yang pasti/umum dilakukan



Arah hubungan yang tidak selalu terjadi/tidak wajib dilakukan

Kegiatan partisipasi masyarakat mewarnai semua komponen kegiatan, namun metoda pelaksanaan dan tingkat partisipatifnya tergantung pada situasi dan kebutuhan.

## Penapisan

Kegiatan penapisan menentukan perlu atau tidaknya dilakukan KLHS terhadap sebuah konsep/muatan rencana tata ruang. Langkah ini diperlukan atas alasan-alasan: a) memfokuskan telaah pada KRP yang memiliki nilai strategik, b) memfokuskan telaah pada KRP yang diindikasikan akan memberikan konsekuensi penting pada kondisi lingkungan hidup, dan c) memberikan gambaran umum metodologi pendekatan yang akan digunakan.

Karena penyusunan RTRW wajib dilakukan maka tahap penapisan tidak diperlukan, sementara penyusunan RTR dengan tingkat kerincian Kawasan bisa ditapis terlebih dulu dengan menjawab pertanyaan-pertanyaan berikut :

- a) Apakah rancangan RTR berpotensi mendorong timbulnya percepatan kerusakan sumber daya alam (hutan, tanah, air atau pesisir) dan pencemaran lingkungan yang kini tengah berlangsung di suatu wilayah atau DAS? dan/atau
- b) Apakah rancangan RTR berpotensi meningkatkan intensitas bencana banjir, longsor, atau kekeringan di wilayah-wilayah yang saat ini tengah mengalami krisis ekologi? dan/atau
- c) Apakah rancangan RTR berpotensi menurunkan mutu air dan udara termasuk ketersediaan air bersih yang dibutuhkan oleh suatu wilayah yang berpenduduk padat? dan/atau
- d) Apakah rancangan RTR akan menyebabkan meningkatnya jumlah penduduk golongan miskin sebagai akibat adanya pembatasan baru atas akses dan kontrol terhadap sumber-sumber alam yang semula dapat mereka akses? dan/atau
- e) Apakah rancangan RTR berpotensi mengancam keberlanjutan penghidupan (*livelihood sustainability*) suatu komunitas atau kelompok masyarakat tertentu di masa mendatang?

Jawaban positif bagi salah satu pertanyaan diatas sudah cukup untuk memberikan alasan bahwa rancangan RTR tersebut memiliki potensi efek penting dan perlu dipertimbangkan untuk dilengkapi dengan KLHS.

## Pelingkupan

Pelingkupan merupakan proses yang sistematis dan terbuka untuk mengidentifikasi isu-isu penting atau konsekuensi lingkungan hidup yang akan timbul berkenaan dengan rencana KRP RTR Wilayah dan Kawasan. Berkat adanya pelingkupan ini, pokok bahasan dokumen KLHS akan lebih difokuskan pada isu-isu atau konsekuensi lingkungan dimaksud.

## Telaah dan Analisis Teknis

Telaah dan analisis teknis adalah proses identifikasi, deskripsi, dan evaluasi mengenai konsekuensi dan efek lingkungan akibat diterapkannya RTRW; serta pengujian efektivitas RTRW dalam menerapkan prinsip-prinsip keberlanjutan. Telaah dan analisis teknis mencakup : a) pemilihan dan penerapan metoda, serta teknik analisis yang sesuai dan terkini, b) penentuan dan penerapan aras rinci (*level of detail*) analisis agar sesuai dengan kebutuhan rekomendasi, dan c) sistematisasi proses pertimbangan seluruh informasi, kepentingan dan aspirasi yang dijamin. Jenis-jenis kerangka telaah yang lazim dibutuhkan, antara lain:

- Telaah daya dukung dan daya tampung lingkungan,
- Telaah hubungan timbal balik kegiatan manusia dan fungsi ekosistem.
- Telaah kerentanan masyarakat dan kapasitas adaptasi terhadap perubahan iklim dan bencana lingkungan.
- Telaah ketahanan dan potensi keanekaragaman hayati.

## Pengembangan Alternatif

Alternatif yang dikembangkan dapat mencakup : a) substansi pokok/dasar RTRW (misalnya: pilihan struktur dan pola ruang), b) program atau kegiatan penerapan muatan RTRW (misalnya: pilihan intensitas pemanfaatan ruang), dan/atau c) kegiatan-kegiatan operasional pengelolaan efek lingkungan hidup (misalnya: penerapan kode bangunan yang hemat energi).

## **Pengambilan Keputusan**

Pengambilan keputusan dilakukan untuk memilih alternatif terbaik yang bisa dilaksanakan yang dipercaya dapat mewujudkan tujuan penataan ruang dalam kurun waktu yang ditetapkan. Alternatif terpilih tidak hanya dapat mendorong pertumbuhan ekonomi dan keadilan sosial akan tetapi juga dapat menjamin terpeliharanya fungsi lingkungan secara terus menerus. Berbagai metodologi yang lazim diterapkan dalam pengambilan keputusan, antara lain: *compatibility* [internal dan eksternal] *appraisal*, *benefit-cost ratio*, analisis skenario dan multikriteria, analisis risiko, survei opini untuk menentukan prioritas, dll.

## **Pemantauan dan Tindak Lanjut**

Sesuai dengan kebutuhannya, kegiatan pemantauan dan tindak lanjut dapat diatur berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku. Pada dasarnya efektivitas penerapan rekomendasi KLHS berkaitan langsung dengan efektivitas RTRW bagi wilayah rencananya, sehingga tata laksananya bisa mengikuti aturan pemantauan efektivitas RTRW.

## **Partisipasi dan Konsultasi Masyarakat**

Seluruh rangkaian KLHS bersifat partisipatif. Semua komponen kegiatan diwarnai berbagai bentuk partisipasi dan konsultasi masyarakat. Namun demikian, tingkat keterlibatan atau partisipasi masyarakat sangat bervariasi tergantung pada aras (*level of detail*) RTRW, peraturan perundangan yang mengatur keterlibatan masyarakat, serta komitmen dan keterbukaan dari pimpinan organisasi pemerintahan baik di tingkat pusat maupun daerah.

Secara umum boleh dikatakan bila KLHS diaplikasikan pada tingkat nasional atau provinsi, maka keterlibatan atau partisipasi masyarakat harus lebih luas dan intens dibanding KLHS pada tingkat kabupaten atau kota. Bila KLHS diaplikasikan untuk tingkat kabupaten, kota, atau kawasan, maka proses pelibatan masyarakat atau konsultasi publik harus dilakukan sedini mungkin dan efektif. Hal ini disebabkan cakupan muatan RTRW yang bersifat operasional memiliki ragam penerapan yang variatif dan bersinggungan langsung dengan kegiatan masyarakat.

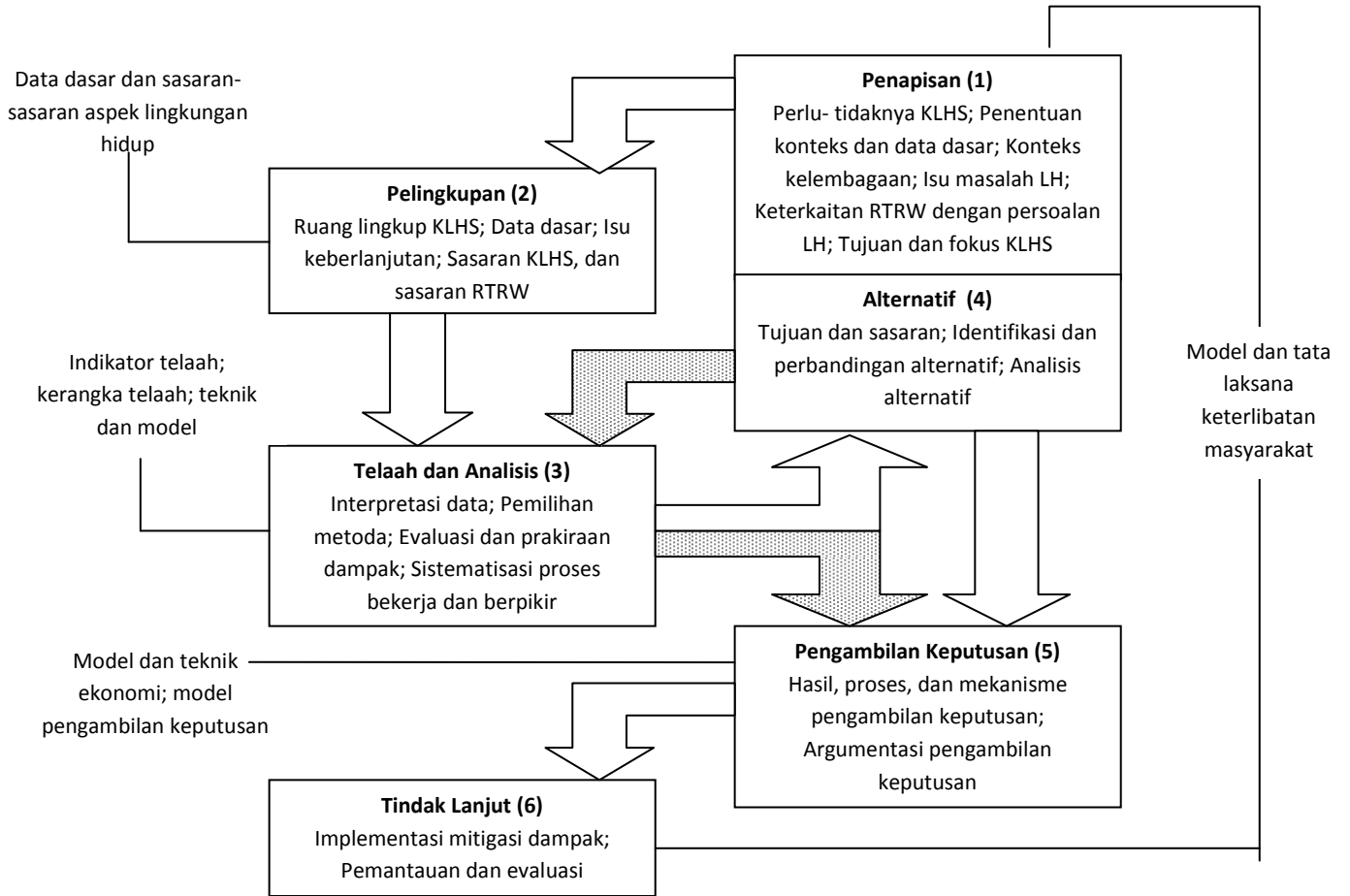
Secara spesifik, harus ada ketersediaan waktu yang cukup bagi masyarakat untuk menelaah, memberikan masukan, dan mendapatkan tanggapan dalam proses KLHS. Kegiatan ini juga mensyaratkan adanya tata laksana penyaluran aspirasi masyarakat, termasuk pada tahap pengambilan keputusan.

## **Internalisasi KLHS dalam Proses Penyusunan RTRW**

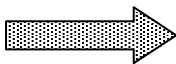
Komponen-komponen kerja KLHS dilaksanakan dengan memperhatikan proses formal yang berjalan. Kombinasi berbagai alternatif pelaksanaannya sangat ditentukan oleh kekhususan proses pengambilan keputusan yang sedang terjadi pada masing-masing RTRW.

Dalam kasus dimana proses perencanaan RTRW belum terbentuk atau dilaksanakan, seluruh komponen kerja KLHS bisa dijadikan bagian yang tak terpisahkan dari langkah-langkah pekerjaan penyusunan RTRW. Pada situasi dimana KLHS hadir sebagai kebutuhan untuk mendukung proses pengambilan keputusan di tahap akhir proses perencanaan, proses kerjanya bisa terpisah (*stand alone*). Banyak kondisi dimana kombinasi antara kedua hal diatas akan terjadi, misalnya pengintegrasian beberapa komponen kerja di tahap-tahap tertentu dan memisahkannya pada tahap yang lain. Dapat pula terjadi situasi dimana tidak semua komponen kerja perlu dilaksanakan atas alasan-alasan tertentu tanpa mengurangi nilai penting dari pelaksanaan KLHS itu sendiri.

**Gambar 2. Kerangka Kerja KLHS untuk Revisi RTRW (mengadopsi pendekatan EIA Mainframe)**



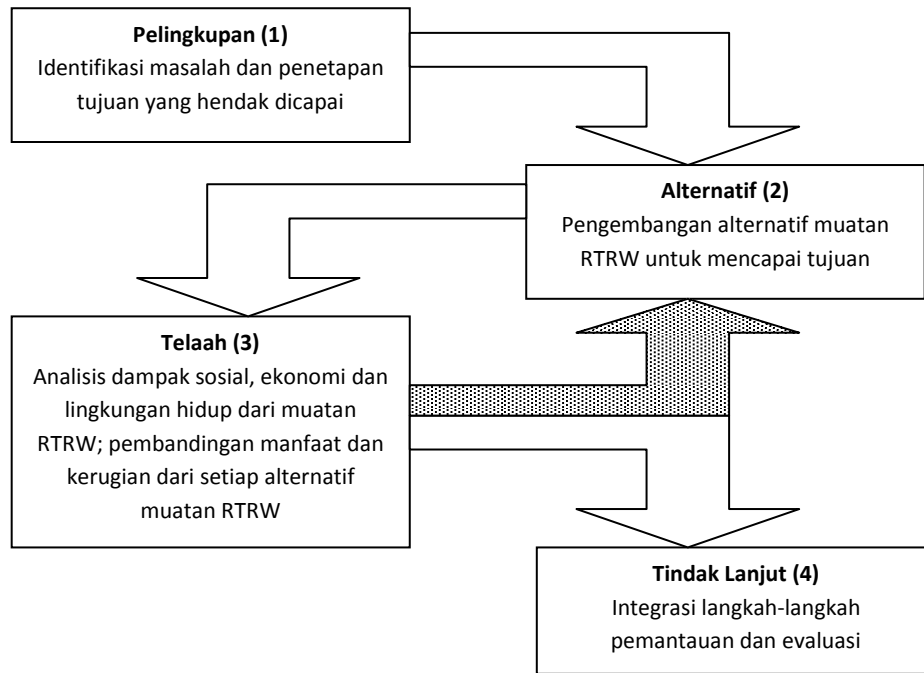
Keterangan :



Proses alternatif

Kerangka kerja diatas bisa dilakukan paralel atau semi terintegrasi terhadap proses revisi RTRW, misalnya dengan melakukan langkah-langkah (1) dan (2) pada tahap persiapan revisi RTRW, langkah (3) dan (4) pada tahap pengumpulan data dan analisis RTRW, dan langkah (5) dan (6) pada proses konsepsi muatan RTRW hasil revisi. Namun bisa pula dilakukan proses KLHS terpisah saat draft dokumen hasil revisi RTRW sudah siap untuk ditelaah.

**Gambar 3. Kerangka Kerja untuk Penyusunan RTRW Baru  
(mengadopsi pendekatan *Integrated Assessment/Sustainability Appraisal*)**



Keterangan :



Proses alternatif

Kerangka kerja diatas dilakukan terintegrasi dengan proses penyusunan RTRW. Sebagai contoh, langkah (1) dilakukan pada tahap persiapan, langkah (2) dan (3) dilakukan selama proses analisis dan penyusunan konsep RTRW, dan langkah (4) masuk pada penjabaran program dan kegiatan dalam RTRW.

## **PENUTUP**

Kecenderungan penurunan kualitas lingkungan terkait dengan tata ruang wilayah sebagai produk dari rangkaian proses penataan ruang, yang diawali tahapan perencanaan tata ruang, oleh karena itu, perbaikan kualitas rencana tata ruang wilayah menjadi mutlak dan sangat strategis untuk segera direalisasikan guna menghambat laju penurunan kualitas lingkungan dan daya dukung lingkungan. KLHS bisa menjadi pilihan alat bantu untuk memperbaiki kualitas rencana tata ruang wilayah melalui perbaikan kerangka berfikir perencanaan tata ruang, yang berimplikasi pada perbaikan prosedur/proses dan metodologi/muatan perencanaan.