

Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS) di Indonesia

Kerusakan sumber daya alam dan pencemaran lingkungan di Indonesia terus terjadi secara masif dalam kecepatan yang melampaui kemampuan untuk mencegah dan mengendalikannya. Laporan - laporan resmi dari berbagai instansi pemerintah di pusat dan daerah, hasil - hasil penelitian dan kajian yang diterbitkan oleh perguruan tinggi, konsultan, dan lembaga swadaya masyarakat, baik di tingkat nasional maupun internasional, sudah sangat banyak membuktikan tentang hal ini.

Banyak faktor yang menjadi penyebab terjadinya hal tersebut, mulai dari faktor demografis, etika, sosial, ekonomi, budaya, hingga faktor institusi/kelembagaan dan politik. Faktor kelembagaan yang dimaksud adalah Kebijakan, Rencana atau Program (KRP) yang selama ini masih berorientasi kepada: pertama, cenderung bias ekonomi. Lingkungan hidup cenderung diposisikan sebagai penyedia sumber daya alam dibandingkan sebagai modal alam yang mempunyai batas-batas daya dukung tertentu.

Kedua, portofolio KRP pengendalian kerusakan sumber daya alam dan pencemaran lingkungan yang diluncurkan pemerintah (Kementerian di pusat, atau Dinas terkait di Provinsi/Kabupaten/Kota) yang cenderung “terlepas” atau “terpisah” dari KRP pembangunan wilayah dan sektor, tidak menyatu (*embedded*) atau tidak terintegrasi. Atau dengan kata lain, pertimbangan lingkungan tidak diintegrasikan dalam proses pengambilan keputusan pada tahap formulasi kebijakan, rencana, dan program-program pembangunan.

Salah satu jalan keluar yang dipandang efektif untuk mengatasi masalah dimaksud adalah perlunya suatu tindakan strategis yang dapat menuntun, mengarahkan dan menjamin lahirnya kebijakan, rencana dan program-program yang secara inheren mempertimbangkan efek negatif terhadap lingkungan dan menjamin keberlanjutan. Tindakan strategis dimaksud adalah Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS) atau *Strategic Environmental Assessment* (SEA).

Definisi KLHS

Perkembangan dan dinamika ilmu pengetahuan telah memberikan pengaruh terhadap berbagai definisi keilmuan, salah satunya definisi terhadap KLHS yang merefleksikan perbedaan dalam memaknai tujuan KLHS. Sehingga boleh dikatakan tidak ada definisi KLHS yang secara universal dianut oleh semua pihak. Namun demikian secara umum dijumpai empat jenis definisi KLHS sebagaimana contoh berikut ini:

Sadler dan Verheem (2011):

"KLHS adalah proses sistematis untuk mengevaluasi konsekuensi lingkungan hidup dari suatu usulan kebijakan, rencana, atau program sebagai upaya untuk menjamin bahwa konsekuensi dimaksud telah dipertimbangkan dan dimasukan sedini mungkin dalam proses pengambilan keputusan paralel dengan pertimbangan sosial dan ekonomi"

Therivel et al (1992):

"KLHS adalah proses yang komprehensif, sistematis dan formal untuk mengevaluasi efek lingkungan dari kebijakan, rencana, atau program berikut alternatifnya, termasuk penyusunan dokumen yang memuat temuan evaluasi tersebut dan menggunakan temuan tersebut untuk menghasilkan pengambilan keputusan yang memiliki akuntabilitas publik"

DEAT dan CSIR (2000):

"KLHS adalah proses mengintegrasikan konsep keberlanjutan dalam pengambilan keputusan yang bersifat strategis"

Brown dan Therievel (2000):

"KLHS adalah suatu proses yang diperuntukkan bagi kalangan otoritas yang bertanggung jawab atas pengembangan kebijakan (pemerakarsa) (saat formulasi kebijakan) dan pengambil keputusan (pada saat persetujuan kebijakan) dengan maksud untuk memberi pemahaman holistik perihal implikasi sosial dan lingkungan hidup dari rancangan kebijakan, dengan fokus telaahan diluar isu-isu yang semula merupakan faktor pendorong lahirnya kebijakan baru"

Dua definisi KLHS yang pertama boleh dikatakan menggunakan kerangka pikir AMDAL yakni menelaah implikasi atau efek dari rancangan kebijakan, rencana atau program terhadap lingkungan hidup. Pendekatan KLHS yang menyerupai AMDAL ini disebut juga sebagai “*EIA - based SEA*” atau KLHS yang berbasis pendekatan AMDAL (Partidario, 1999).

Adapun definisi ketiga dan keempat yang diajukan oleh DEAT dan CSIR (2000) serta Brown dan Therivel (2000) menunjukkan peran KLHS dalam memfasilitasi lahirnya KRP yang berorientasi berkelanjutan (*sustainability*). Di dalam definisi ini terkandung pengertian bahwa prinsip-prinsip dan tujuan keberlanjutan dapat diintegrasikan dalam pengambilan keputusan sejak dini. Melalui pendekatan ini dapat difasilitasi terbentuknya kerangka-kerja (*framework*) untuk berkelanjutan yang dapat digunakan sebagai pemandu untuk rencana dan program dan/atau untuk menelaah rencana atau program yang tengah berjalan. Pendekatan ini boleh dikatakan merefleksikan apa yang disebut oleh Therivel *et al* (1992) sebagai “*sustainability-led SEA*” atau KLHS yang dipandu oleh keberlanjutan.

KLHS yang berbasis pendekatan AMDAL (*EIA - based SEA*) maupun yang berbasis pendekatan keberlanjutan (*sustainability-led SEA*) pada dasarnya hadir sebagai respon terhadap adanya beragam kebutuhan akan KLHS. KLHS berbasis pendekatan AMDAL muncul untuk mengatasi beberapa kelemahan yang dijumpai dalam AMDAL yang bersifat spesifik proyek; sementara KLHS berbasis keberlanjutan muncul sebagai sarana untuk mengimplementasikan konsep berkelanjutan (Therivel *et al*, 1992). Dalam KLHS yang berbasis pendekatan AMDAL, kajian diperluas hingga melampaui aras (level) proyek, yakni mengevaluasi konsekuensi positif dan negatif dari kebijakan, rencana dan program. Sementara dalam KLHS berbasis pendekatan keberlanjutan dapat diformulasikan visi, tujuan dan kerangka – kerja keberlanjutan untuk memandu pengambilan keputusan KRP yang lebih baik di masa mendatang. Bila KLHS difungsikan sebagai pemandu untuk keberlanjutan, maka implikasinya KLHS tersebut harus dapat mengintegrasikan aspek sosial, ekonomi, dan biofisik dalam proses KRP (DEAT, 2004).

Dari berbagai perkembangan definisi KLHS tersebut dapat disimpulkan beberapa hal. Pertama, KLHS lebih tepat dipahami sebagai suatu proses generik yang di dalamnya terkandung sekelompok instrumen dan peralatan dengan nama, bentuk dan lingkup aplikasi yang berbeda – beda (Sadler, 2005). Kedua, KLHS untuk Menjamin Keberlanjutan Lingkungan (ESA atau *Environmental Appraisal*) telah menggeser paradigma KLHS dari

yang semula berorientasi menanggulangi pengaruh negatif KRP ke arah yang berorientasi memelihara modal sumber daya alam. Ketiga, integrasi prinsip – prinsip keberlanjutan pada KRP pada dasarnya baru bermakna bila terlebih dahulu dilakukan evaluasi pengaruh KRP terhadap lingkungan hidup. Hasil evaluasi ini kemudian menjadi dasar bagi integrasi atau kedalaman intervensi prinsip – prinsip keberlanjutan ke dalam KRP.

Lalu, bagaimana dengan definisi KLHS di Indonesia? Memperhatikan kondisi sumber daya alam, lingkungan hidup, sosial, ekonomi dan politik, serta kapasitas sumber daya manusia dan institusi di masa mendatang; maka konstruksi definisi KLHS yang dipandang sesuai untuk Indonesia adalah sebagaimana yang termaktub dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, yaitu:

“Rangkaian analisis yang sistematis, menyeluruh, dan partisipatif untuk memastikan bahwa prinsip pembangunan berkelanjutan telah menjadi dasar dan terintegrasi dalam pembangunan suatu wilayah dan/atau kebijakan, rencana, dan/atau program” (Pasal 1, UU 32/2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup).

Dalam definisi di atas terkandung tiga proses penting yang perlu ditempuh dalam penerapan KLHS di Indonesia: i) evaluasi pengaruh kebijakan, rencana dan program terhadap lingkungan hidup; ii) integrasi prinsip – prinsip keberlanjutan dalam kebijakan, rencana dan program; dan iii) proses – proses kelembagaan yang harus ditempuh untuk menjamin prinsip – prinsip keberlanjutan telah diintegrasikan dalam kebijakan, rencana dan program.

Sejarah KLHS

Perjalanan dalam upaya menerapkan KLHS di Indonesia tentu tidak bisa lepas dari perkembangan dan dinamika global. Pada tahun 1969, National Environmental Policy Act (NEPA) di Amerika Serikat mengesahkan suatu peraturan yang mewajibkan semua instansi untuk mengkaji pengaruh usulan – usulan legislasi dan proyek – proyek penting terhadap lingkungan. Kemudian pada tahun 1978, peraturan turunan NEPA mulai diberlakukan oleh USAID untuk program – program bantuan internasional.

Pada tahun 1990, atensi terhadap lingkungan yang semakin tinggi di Eropa telah memunculkan Proposal untuk Directive tentang Kajian Lingkungan untuk Kebijakan, Rencana, dan Program. Hal ini kemudian ditindaklanjuti pada tahun 2001 dengan

diterbitkannya EU Directive 2001/42/EC (atau yang umum disebut sebagai SEA Directive) yang mewajibkan setiap negara anggota Uni Eropa untuk melakukan KLHS terhadap rencana dan program.

Dalam tataran Global, World Bank telah mengadopsi peraturan internal (O.D. 4.00) tentang EIA (Amdal) yang memberi ruang untuk melakukan persiapan terhadap kajian sektoral dan wilayah pada tahun 1989. Kemudian pada tahun 1995, OECD menerbitkan Development Assistance Committee Guidance “Applying Strategic Environmental Assessment – Good Practice Guidance”. UNECE juga mengeluarkan rancangan protokol SEA (KLHS) untuk kebijakan, rencana, dan program pada tahun 2001.

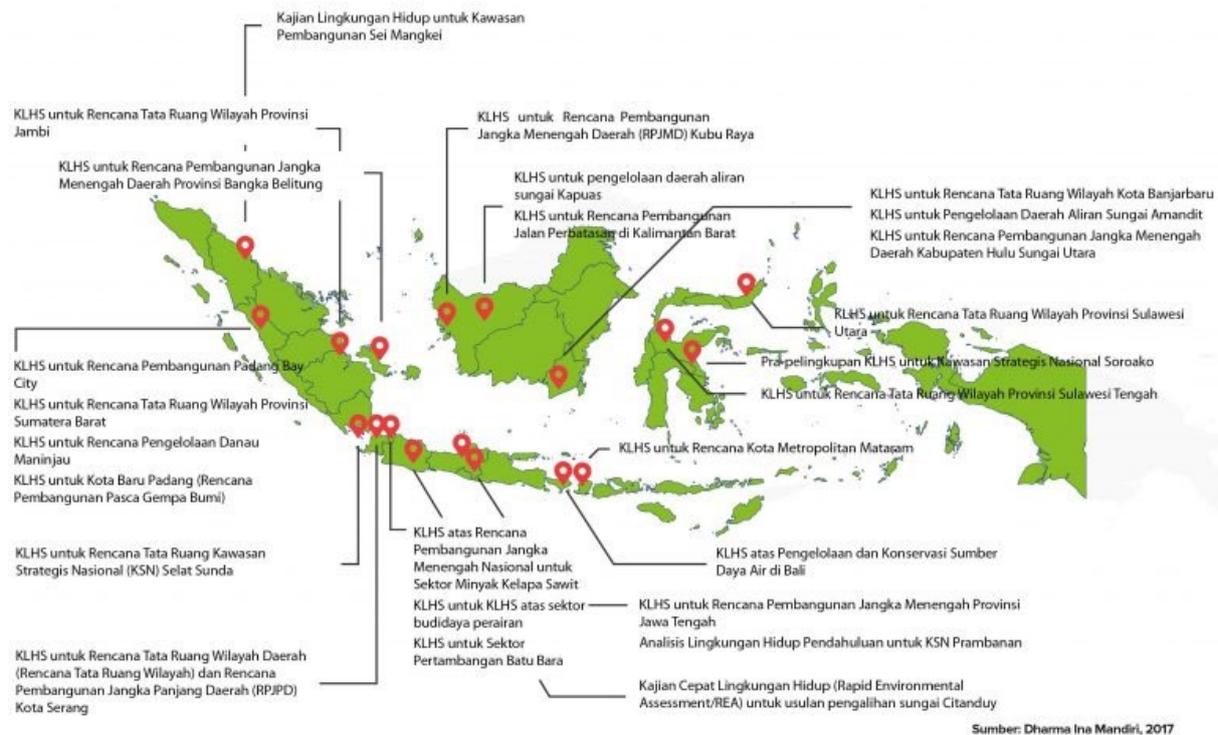
Perhatian terhadap KLHS di negara – negara Asia dimulai pada saat Workshop AMDAL se – Asia yang diselenggarakan pada tanggal 28 Mei – 2 Juni 2007 di Hanoi (dihadiri oleh wakil-wakil dari 13 negara); serta Konferensi International Association for Impact Assessment (IAIA) yang diselenggarakan pada tanggal 4 – 8 Juni di Seoul. Pertemuan – pertemuan tersebut telah menghasilkan gambaran terkini mengenai perkembangan kajian dampak lingkungan di tingkat Asia dan dunia, yaitu:

1. Hanya sebagian kecil negara di Asia yang tidak mengaplikasikan atau belum memiliki *pilot project* Sebagian besar negara di Asia telah mengaplikasikan KLHS dan bernaung dalam sistem pengelolaan lingkungan hidup, atau telah memiliki beberapa *pilot project* KLHS, atau tengah melakukan *pilot project* KLHS. Beberapa negara yang tengah melakukan *pilot project* KLHS menyadari pentingnya pengaturan KLHS dalam sistem legal mereka;
2. Di antara negara – negara Asia yang mengaplikasikan KLHS, Vietnam dan China telah menempatkan KLHS dalam sistem hukum mereka dan mewajibkan aplikasi KLHS. Beberapa negara lain seperti Iran dan Filipina juga telah menempatkan aplikasi KLHS dalam sistem hukum mereka namun dengan format aplikasi KLHS yang bersifat sukarela.

Penerapan KLHS di Indonesia

Sebagai sebuah kajian yang dipadu dengan aspek legal, tentunya penerapan KLHS di Indonesia tidak bisa lepas dari diskursus regulasi yang melatarbelakanginya. Sejak tahun 1996, pemerintah menyadari kelemahan AMDAL yang diperparah dengan kerusakan dan pencemaran lingkungan yang justru meningkat di era otonomi daerah. Pada tahun 2006, KLH – Bappenas – Kemendagri mulai bersinergi dalam mengembangkan dan menerapkan KLHS untuk Kebijakan, Rencana, Program. Pada tahun 2007, KLH menyusun Konsepsi Arah

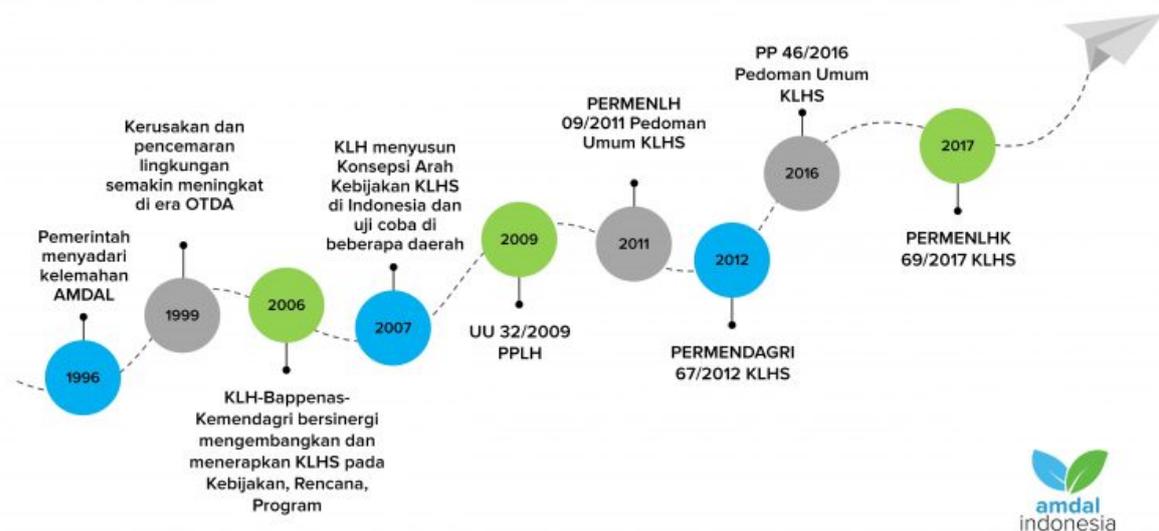
Kebijakan KLHS di Indonesia. Pada tahun yang sama, Kemendagri (Dirjen Bangda), Bappenas, dan KLH melakukan *pilot project* penerapan KLHS di berbagai lokasi. Uji coba ini dilaksanakan melalui bantuan DANIDA (*Danish International Development Assistance*), yang ditandai dengan dimulainya upaya mengembangkan dan mendiseminasikan serangkaian panduan instrumen KLHS.



Gambar 1. Sebaran *pilot project* KLHS di Indonesia

Pelaksanaan KLHS tersebut di atas hanya sebagian dari KLHS yang dilaksanakan di Indonesia. Diharapkan, KLHS tersebut dapat menjadi gambaran umum pelaksanaan KLHS di Indonesia pada masa tersebut. Pada tahun 2009, pemerintah mengeluarkan Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup yang memuat pasal mengenai KLHS. UU kemudian ditindaklanjuti dengan dikeluarkannya PERMENLH Nomor 09 Tahun 2001 tentang Pedoman Umum KLHS. Kemendagri juga mengeluarkan peraturan terkait pada tahun 2012, yaitu Permendagri Nomor 67 Tahun 2012 tentang Pedoman Pelaksanaan KLHS Dalam Penyusunan atau Evaluasi Rencana Pembangunan Daerah.

Pada tahun 2016, pelaksanaan KLHS semakin diperkuat dengan diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penyelenggaraan KLHS yang berkonsekuensi diperlukannya Peraturan Menteri untuk mengatur teknis penyelenggaraan KLHS. Tahun 2017, KLHK menerbitkan PERMENLHK Nomor 69 Tahun 2017 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2016 Tentang Tata Cara Penyelenggaraan Kajian Lingkungan Hidup Strategis.



Gambar 2. Perjalanan regulasi KLHS di Indonesia

KLHS sangat penting karena menjadi dasar dalam pengambilan keputusan Kebijakan, Rencana, dan/atau Program. Apabila prinsip – prinsip Pembangunan Berkelanjutan telah dipertimbangkan dan diintegrasikan dalam pengambilan keputusan pembangunan maka diharapkan kemungkinan terjadinya dampak negatif suatu Kebijakan, Rencana, dan/atau Program terhadap Lingkungan Hidup dapat dihindari.

Keterkaitan KLHS dengan instrumen pencegahan lainnya yakni tata ruang, baku mutu Lingkungan Hidup, kriteria baku kerusakan Lingkungan Hidup, AMDAL, UKL-UPL, perizinan, instrumen ekonomi Lingkungan Hidup, peraturan perundang-undangan berbasis Lingkungan Hidup, anggaran berbasis Lingkungan Hidup, analisis risiko Lingkungan Hidup, audit Lingkungan Hidup, dan instrumen lain sesuai dengan kebutuhan dan/atau perkembangan ilmu pengetahuan, bersifat saling melengkapi dan saling mendukung,

sedangkan peran KLHS pada perencanaan perlindungan dan pengelolaan Lingkungan Hidup bersifat menguatkan. KLHS membantu dalam proses penyusunan dan evaluasi rencana pembangunan meliputi rencana tata ruang wilayah beserta rencana rincinya, RPJP nasional, RPJP daerah, RPJM nasional, dan RPJM daerah.

Penyusunan KLHS menggunakan beberapa indikator dan/atau pendekatan dalam pengkajian Kebijakan, Rencana, dan/atau Program antara lain Rencana Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, daya dukung dan daya tampung Lingkungan Hidup, baku mutu Lingkungan Hidup, kriteria baku kerusakan Lingkungan Hidup, instrumen ekonomi Lingkungan Hidup, dan analisis risiko Lingkungan Hidup.

KLHS dapat membantu pencegahan degradasi sumber daya alam dan Lingkungan Hidup di tingkat Kebijakan, Rencana, dan/atau Program, sehingga membantu efektivitas pelaksanaan AMDAL, UKL-UPL, dan perizinan. Dalam konteks ini, target utama KLHS yaitu Kebijakan, Rencana, dan/atau Program, sementara AMDAL UKL-UPL targetnya adalah pada satuan kegiatan/proyek.

KLHS tidak setara dengan AMDAL karena kajian dalam KLHS mengkaji skenario pembangunan oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, sedangkan AMDAL adalah kajian kelayakan rencana usaha dan/atau kegiatan. Namun keduanya berisi kajian dampak yang penting terhadap Lingkungan Hidup karena langsung berkaitan dengan isu – isu Pembangunan Berkelanjutan.

Potensi dampak dan/atau risiko Lingkungan Hidup yang mungkin ditimbulkan oleh suatu Kebijakan, Rencana, dan/atau Program, sebelum pengambilan keputusan dilakukan, dapat diantisipasi melalui KLHS. Kebijakan, Rencana, dan/atau Program yang berdampak dan/atau berisiko kerusakan terhadap Lingkungan Hidup sesuai dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup meliputi Kebijakan, Rencana, dan/atau Program yang berpotensi menimbulkan dampak dan/atau risiko antara lain meningkatkan perubahan iklim, meningkatkan kerusakan, kemerosotan atau kepunahan keanekaragaman hayati, meningkatkan intensitas bencana banjir, longsor, kekeringan dan/atau kebakaran hutan dan lahan, menurunkan mutu dan kelimpahan sumber daya alam, mendorong perubahan penggunaan dan/atau alih fungsi kawasan hutan terutama pada daerah yang kondisinya tergolong kritis, meningkatkan jumlah penduduk miskin atau terancamnya keberlanjutan penghidupan sekelompok masyarakat, dan/atau meningkatkan risiko terhadap kesehatan dan keselamatan manusia.