

Perencanaan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup di Kabupaten Kediri dengan Pendekatan Soft System Methodology

Meika Dwi Nastiti Mulyaningsih¹, Abdul Juli Andi Gani², Abdullah Said³

¹ Program Magister Ilmu Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Brawijaya

² Program Studi Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Brawijaya

Abstrak

Lingkungan hidup kurang diperhitungkan dalam perencanaan pembangunan, demikian juga situasi yang terjadi di Kabupaten Kediri. Pengendalian kerusakan dan pencemaran lebih berfokus pada tingkat hilir, tanpa melihat akar permasalahan di tingkat kebijakan, rencana dan program. Latarbelakang tersebut mendorong penelitian ini, dengan tujuan: 1) mendeskripsikan dan menganalisa situasi Perencanaan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (PPLH) di Kabupaten Kediri, dan 2) Membangun model konseptual untuk memperbaiki situasi permasalahan. Pendekatan Soft System Methodology (SSM) dipilih karena sesuai diterapkan untuk meneliti situasi masalah yang kompleks dan tidak terstruktur. Melalui tujuh tahapan dalam SSM, bisa mengungkap permasalahan dalam perencanaan dan membuat model konseptual untuk memperbaiki situasi masalah tersebut. Hasil penelitian mengungkapkan bahwa perencanaan PPLH di Kabupaten Kediri mengikuti prosedur perencanaan sesuai sistem perencanaan nasional, tetapi belum mengintegrasikan substansi lingkungan hidup sesuai amanat Undang-undang Nomor 32 tahun 2009. Dokumen perencanaan disusun prosedural, formatif dan miskin teori, hubungan antar SKPD yang berperan belum terstruktur, kurangnya partisipasi masyarakat dan belum optimalnya pemberdayaan sektor swasta dalam rangka perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Kesimpulan penelitian dengan SSM diperoleh dua definisi permasalahan (*root definitions*) yang diungkap sebagai akar penyebab permasalahan dalam perencanaan PPLH. Berdasarkan dua definisi permasalahan tersebut, dibangunlah dua model konseptual yang terdiri dari tahapan sistem aktivitas bertujuan (*Purposeful Activity Models*) yaitu: 1) Model Konseptual Pengorganisasian Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup dan 2) Model Konseptual Sistem Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup yang Terpadu. Saran tindakan perubahan yang dihasilkan dari membandingkan model dan situasi yang ada, diharapkan dapat dilaksanakan sebagai rencana tindak untuk memperbaiki permasalahan perencanaan PPLH di Kabupaten Kediri.

Kata kunci: Model Konseptual, Perencanaan, Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, *Soft System Methodology* (SSM)

Abstract

Environmental issues are rarely be accounted in development planning, as well as the situation in Kediri. Control of damage and pollution is more focused on the downstream level, without looking at the root of the problem at the level of policies, plans and programs. Background It encourages research, with the aim of: 1) describe and analyze the situation of Environmental Protection and Management Planning in Kediri, and 2) Build a conceptual model for fixing problem situations. Soft System Methodology (SSM) Approaches is selected as appropriate to be applied to examine the complex and unstructured problem situations. Through seven stages in SSM, can reveal problems in planning and making a conceptual model to improve the situation of the problem. Results of the study revealed that the Environmental Protection and Management Planning in Kediri has been following to appropriate national planning system, but has not integrated the substance of the environment as mandated by Law No. 32 of 2009. Planning documents prepared procedural, formative and poor theory, the relationship between SKPD whose role has not been structured, lack of community participation and empowerment of the private sector is not optimal in the context of environmental protection and management. The conclusion of research by SSM acquired two definitions of problems (*root definitions*) are revealed as the root cause of problems in Environmental Protection and Management Planning. Based on these two definitions of the problem, built a conceptual model consisting of two phases of a system of activities aimed at (*Purposeful Activity Models*), namely: 1) Conceptual Model of Organizing Protection and Environmental Management and 2) Conceptual Model of Integrated Protection and Environmental Management Systems. Suggestions measures changes resulting from comparing models and the existing situation, expected to be implemented as an action plan to improve planning problems of Environmental Protection and Management Planning in Kediri.

Keywords: Conceptual models, Environmental Protection and Management, Planning, Soft System Methodology

Name : Meika Dwi Nastiti Mulyaningsih
Email : meikatsabita@yahoo.com
Address : KLH Kediri
 Jl. Veteran, Mojoroto, Kota Kediri, Jawa Timur 64112

PENDAHULUAN

Penyerahan kewenangan dalam pengelolaan lingkungan hidup kepada pemerintah daerah, diharapkan mampu mengokohkan kebijakan dalam bidang lingkungan hidup. Perencanaan di daerah seharusnya terintegrasi, sinergis dan segaris dengan prioritas pembangunan nasional, selain itu perencanaan sektoral yang diemban oleh SKPD di daerah juga harus sesuai dengan pemanfaatan ruang dan mampu menciptakan keterpaduan, keterkaitan dan keseimbangan antar sektor dengan mengacu pada dokumen perencanaan pembangunan lainnya. Sayangnya dalam pengelolaan lingkungan hidup di daerah termasuk di Kabupaten Kediri masih banyak permasalahan yang ditemui, penyebab utamanya adalah rendahnya komitmen pemerintah daerah untuk menjadikan lingkungan hidup sebagai salah satu prioritas kebijakan pembangunan daerah, sehingga berpengaruh terhadap orientasi perencanaan pembangunan dan alokasi anggaran bagi program kegiatan di sektor lingkungan hidup.

Kabupaten Kediri sendiri mulai merasakan dampak dari buruknya perencanaan pengelolaan lingkungan hidup. Berbagai permasalahan lingkungan bermunculan, seperti; pencemaran lingkungan akibat kegiatan usaha, alih fungsi lahan yang berdampak pada berkurangnya ruang terbuka hijau, masalah pengelolaan sampah dan sebagainya. Sementara itu, Kabupaten Kediri adalah salah satu wilayah strategis dan merupakan pusat pengembangan perekonomian, di tengah-tengah wilayah Jawa Timur bagian barat yang potensial untuk dikembangkan disebabkan potensi sumberdaya geografis (topografi, kesuburan tanah, curah hujan, dll) dan demografi (jumlah penduduk, PDRB, dan lain-lain). Potensi pengembangan ini, seharusnya tetap dibarengi dengan upaya Perlindungan dan pengelolaan lingkungan sehingga pembangunan daerah dapat berjalan optimal dan berkelanjutan.

Sebagai suatu sistem, perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup di Kabupaten Kediri masih mengalami berbagai kendala dalam pelaksanaannya, seperti:

1. Ego sektoral. Terjadi tumpang tindih antara satu sektor dan sektor lain.
2. Tumpang tindih perencanaan antar sektor.
3. Pendanaan yang masih sangat kurang untuk bidang lingkungan hidup.

4. Keterbatasan sumberdaya manusia.
5. Eksploitasi sumberdaya alam masih terlalu mengedepankan profit dari sisi ekonomi.
6. Lemahnya implementasi peraturan perundangan.
7. Lemahnya penegakan hukum lingkungan khususnya dalam pengawasan.
8. Pemahaman masyarakat terhadap lingkungan hidup yang lemah .
9. Penerapan teknologi yang tidak ramah lingkungan.

Tabel 5.1 Isu Lingkungan Hidup di Kabupaten Kediri

No.	Permasalahan Lingkungan Hidup	SKPD terkait
1.	Belum optimalnya pelayanan pengelolaan sampah dan pengelolaan sampah 3R yang disebabkan kurangnya sarana dan prasarana serta kesadaran masyarakat dalam pengelolaan sampah	DKP, KLH, Dinas Kesehatan
2.	Bertambahnya lahan kritis dan penggunaan lahan yang tidak sesuai kaidah konservasi	Dinas Hutbud, Dinas Pertanian
3.	Perubahan fungsi lahan, berkurangnya lahan pertanian.	Bappeda, Dinas Pertanian
4.	Penggunaan pestisida yang berlebihan dan pengelolaan lahan yang tidak berkelanjutan	Dinas pertanian
5.	Ancaman dari bencana alam	BPBD, Semua SKPD
6.	Berkurangnya ruang terbuka hijau	Bappeda, DKP, KLH
7.	Ancaman gangguan kesehatan yang disebabkan buruknya sanitasi	Dinas Kesehatan, Disdikpora
8.	Pencemaran air dan tanah akibat kegiatan domestik, industri dan usaha kegiatan lainnya yang menghasilkan limbah	KLH
9.	Adanya pelanggaran tata ruang dan perijinan	Bappeda, KLH,
10.	Kesadaran masyarakat dalam perilaku ramah lingkungan yang masih kurang	Semua SKPD

Sumber: Pengumpulan Data, 2015

Permasalahan dan kendala tersebut di atas, sesungguhnya saling terkait dan berhubungan erat satu dengan yang lain yang mengakibatkan kompleksitas. Untuk itu, upaya perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup harusnya terintegrasi dalam pelaksanaan pembangunan secara keseluruhan, dan kondisi inilah yang memerlukan adanya penelitian yang komprehensif dengan pendekatan sistem.

Berpikir sistem memiliki dua pendekatan, diantaranya *hard* dan *soft systems thinking*. Kedua pendekatan tersebut dibedakan atas jenis masalah yang dihadapi. Pendekatan *Hard system* umumnya digunakan menghadapi persoalan yang terstruktur dengan jelas, sementara pendekatan *soft system* untuk menghadapi situasi masalah yang kurang terdefinisi dengan baik. Perbedaan

fundamentalnya adalah: jika hard system mengasumsikan bahwa dunia yang dipersepsi berisi holon (system), sedangkan soft system menganut pandangan bahwa metodologinya pun juga sudah mengandung sistem.

Soft system methodology juga merupakan sebuah metodologi partisipatori yang dapat membantu para stakeholders yang berbeda untuk mengerti perspektif masing-masing stakeholders. Fokus soft system methodology adalah untuk menciptakan sistem aktivitas dan hubungan manusia dalam sebuah organisasi atau grup dalam rangka mencapai tujuan bersama.

Soft systems methodology didasarkan pada 7 (tujuh) tahapan proses yang dimulai dari pengklarifikasian situasi masalah yang tidak terstruktur melalui perancangan sistem aktivitas manusia yang diharapkan membantu memperbaiki situasi model konseptual ini kemudian dibandingkan dengan situasi masalah dalam rangka mengidentifikasi perubahan yang layak [1]. Tujuh tahapan soft system methodology sebagai berikut:

1. *Enter situation considered problematical* (Mengenali situasi permasalahan)
2. *Express the problem situation* (Mengungkapkan situasi permasalahan)
3. *Formulate root definitions of relevant systems of purposeful activity* (pembuatan definisi permasalahan) adalah mengidentifikasi stakeholders yang terlibat, transformasi, Weltanschauung (cara pandang), dan lingkungan untuk kemudian membangun definisi sistem aktivitas manusia yang dibutuhkan untuk memperbaiki situasi masalah.
4. *Build conceptual models of the systems named in the root definitions* (membangun model konseptual) Berdasarkan Root Definition untuk setiap elemen yang didefinisikan, maka kemudian membangun model konseptual yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan ideal.
5. *Compare models with real world action* (perbandingan antara model konseptual dengan situasi permasalahan atau realitas) yaitu membandingkan model sistem konseptual yang dibuat dengan apa yang terjadi di dunia nyata (*real world*).
6. Define possible changes which are both desirable and feasible (menetapkan perubahan yang layak/perubahan model yang diinginkan) adalah membuat debat

publik dalam rangka mengidentifikasi perubahan yang layak tersebut.

7. *Take action to improve the problem situation* (melakukan tindakan perbaikan) Membangun rencana aksi untuk memperbaiki situasi masalah

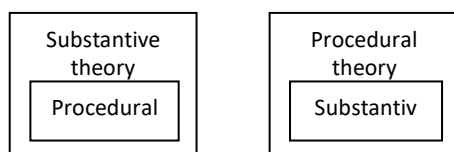
Contoh penyelesaian masalah dengan Soft systems methodology terdapat pada Penelitian berjudul **“Analisis Soft System Methodology (SSM) dalam pengelolaan Daerah Aliran Sungai: Studi pada Sungai Citarum Jawa Barat”** [2]. Bagaimana penggunaan SSM dalam suatu proses pengelolaan DAS bisa dilihat dari hasil penelitian tersebut. Diketahui bahwa pendekatan SSM dalam Pengelolaan Sumberdaya Alam (Das Citarum) menunjukkan ciri-ciri tidak sistemik dan ciri-ciri organisasi yang mengalami ketidakmampuan belajar. Setiap stakeholder cenderung cenderung berposisi pada sudut pandang atau kepentingan sendiri dan penyelesaian permasalahan dalam pengelolaan das citarum cenderung parsial-teknikal, tidak struktural-kultural dan tidak mampu merubah mindset. Praktek pengelolaan Das Citarum pada aspek pengendalian sering terjadi peralihan sumberdaya untuk kepentingan yang lain. Pengalihan ini menunjukkan bahwa persoalan pengelolaan das citarum bukan prioritas dan bukan sesuatu yang harus ditangani segera serta visi bersama pengelolaan Das Citarum tidak sampai pada tataran implementasi atau disebut terjadi ambivalensi antara ideologis dan teknis.

Dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, Pemerintah mempunyai peran sentral karena tugas dan tanggung jawab pemerintah dalam konteks administrasi pembangunan adalah merumuskan dan melaksanakan kebijakan pembangunan dengan efektif. Berdasarkan pendekatan administrasi pembangunan, pemerintah harus berorientasi kepada usaha-usaha mendorong perubahan-perubahan kearah keadaan yang dianggap lebih baik untuk suatu masyarakat dimasa depan, lebih berorientasi kepada pelaksanaan tugas-tugas pembangunan (*Development Functions*), lebih bersikap *“Development Agent”* (Penggerak Pembangunan), pemerintah juga disebut sebagai penggerak perubahan (*Change Agents*), berpendekatan lingkungan (*Ekological Approach*), berorientasi pada kegiatan (*acton oriented*) dan bersifat pemecahan masalah (*problem solving*) [3].

Pendekatan administrasi pembangunan sesuai untuk diterapkan dalam perencanaan pembangunan khususnya dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup karena persoalan pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup adalah kewenangan pemerintah sesuai dengan konstitusi. Untuk menjaga keseimbangan antara pemanfaatan dan pelestarian lingkungan hidup demi kemakmuran diperlukan adanya kapasitas institusi negara atau pemerintah yang bisa merumuskan kebijakan-kebijakan yang efisien dan efektif dalam pengelolaan sumberdaya alam dan lingkungan hidup.

Memahami teori perencanaan diperlukan dalam penelitian perencanaan. Perencanaan dapat diartikan dari berbagai sudut pandang, bergantung konteks obyeknya. Perencanaan merupakan aplikasi dari metoda ilmiah bagaimanapun sederhananya untuk membuat kebijaksanaan, sebagaimana yang disebutkan Reiner dan Davidoff, bahwa: "Perencanaan adalah suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat melalui serangkaian pilihan-pilihan. Di dalam perencanaan, proses merupakan sesuatu yang bersinambungan (*planning is a continuous proces*)". Secara mendasar, proses perencanaan mencakup tiga tahapan, yaitu: formulasi nilai, identifikasi cara-cara untuk mencapai tujuan, dan pelaksanaan [4].

Model perencanaan perspektif Andreas Faludi dibagi atas dua tipe perencanaan yaitu: prosedural dan substantif. Faludi mensimulasikan perencanaan prosedural dan perencanaan substantif pada sebuah gambar [5].



Gambar 1. Teori Prosedural dan Subtantif

Perencanaan yang disampaikan oleh Faludi dapat diartikan secara sederhana bahwa, adanya penyerapan substansi metode dari disiplin ilmu lain sering disebut sebagai *substantive theory* atau dalam teori perencanaan dikenal dengan *theory in planning*. Sementara teori perencanaan disebut sebagai teori prosedural atau *theory of planning*. Dalam praktek, seharusnya tidak dipisahkan antara *theory of planning* dan

theory in planning. Idealnya kedua teori perencanaan akan membentuk suatu kolaborasi yang oleh disebut sebagai perencanaan efektif.

Perencanaan pembangunan merupakan suatu tahap awal dalam proses pembangunan, sehingga menjadi bahan pedoman atau acuan bagi pelaksanaan pembangunan (*action plan*), oleh karenanya perencanaan pembangunan seharusnya implementatif dan aplikatif. Perencanaan pembangunan dalam kaitannya dengan suatu daerah sebagai area (wilayah) pembangunan membentuk konsep perencanaan pembangunan daerah (PPD), yaitu suatu proses perencanaan pembangunan yang dimaksudkan untuk melakukan perubahan ke arah perkembangan yang lebih baik bagi suatu komunitas masyarakat, pemerintah dan lingkungannya dalam wilayah atau daerah tertentu dengan memanfaatkan atau mendayagunakan berbagai sumber daya yang ada dan harus memiliki orientasi yang bersifat menyeluruh, lengkap tapi tetap berpegang pada azas prioritas" [6].

Model perencanaan pembangunan yang, disampaikan O.P Dwivedi dan Keith M. Henderson dibagi menjadi dua mega-model perencanaan yaitu: *Human-Need-Centred Development* (HNCD) dan *sustainable development* (SD). Inti dari dua Konsep perencanaan pembangunan tersebut adalah bahwa pembangunan pada dasarnya harus berfokus pada kebutuhan dasar manusia, tetapi tidak bisa mengesampingkan faktor pengelolaan lingkungan agar pembangunan berkelanjutan dapat diwujudkan [7].

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 juga menggariskan bahwa pola pembangunan Indonesia adalah pembangunan berkelanjutan, yaitu upaya sadar dan terencana yang memadukan aspek lingkungan hidup, sosial, dan ekonomi ke dalam strategi pembangunan untuk menjamin keutuhan lingkungan hidup serta keselamatan, kemampuan, kesejahteraan, dan mutu hidup generasi masa kini dan generasi masa depan. Salah satu yang menjadi perhatian dalam undang-undang ini adalah makin kuatnya peran negara dalam rangka menyediakan lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagai sarana rakyat Indonesia berkehidupan.

Beberapa istilah yang harus dipahami dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan sesuai UU 32 tahun 2009 adalah: Pertama definisi lingkungan hidup, yaitu kesatuan ruang

dengan semua benda, daya, keadaan, dan makhluk hidup, termasuk manusia dan perilakunya, yang mempengaruhi alam itu sendiri, kelangsungan perikehidupan, dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lain. Kedua, pembangunan berkelanjutan yaitu upaya sadar dan terencana yang memadukan aspek lingkungan hidup, sosial, dan ekonomi ke dalam strategi pembangunan untuk menjamin keutuhan lingkungan hidup serta keselamatan, kemampuan, kesejahteraan, dan mutu hidup generasi masa kini dan generasi masa depan [8].

Untuk memperoleh keberhasilan dalam upaya perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dalam rangka mewujudkan pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*), maka ada kriteria yang harus dipenuhi, yaitu upaya mengintegrasikan kepentingan ekonomi, kelestarian lingkungan dan sosial. Menurut *The World Commission On Environment and Development*, kriteria yang dijadikan acuan pembangunan berkelanjutan yaitu: aspek ekonomi, ekologi dan sosial. Pada beberapa literatur lain bahkan menambahkan aspek hukum dan kelembagaan serta aspek teknologi.

Definisi perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yaitu: upaya sistematis dan terpadu yang dilakukan untuk melestarikan fungsi lingkungan hidup dan mencegah terjadinya pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup yang meliputi perencanaan, pemanfaatan, pengendalian, pemeliharaan, pengawasan, dan penegakan hukum. Sedangkan pengertian pemerintah pusat, yang selanjutnya disebut Pemerintah, adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan Negara Republik Indonesia Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemerintah daerah adalah gubernur, bupati, atau walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah.

Mengacu pada latar belakang dan masalah dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, maka yang menjadi tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Mendeskripsikan dan menganalisis situasi perencanaan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup di Kabupaten Kediri.
2. Mengidentifikasi permasalahan yang muncul dalam perencanaan perlindungan

dan pengelolaan lingkungan hidup di Kabupaten Kediri.

3. Membangun model konseptual dan membuat rencana tindak yang dibutuhkan untuk memperbaiki situasi atau permasalahan dalam perencanaan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup di Kabupaten Kediri.

METODE PENELITIAN

Penelitian termasuk jenis penelitian yang menggunakan metode kualitatif, dengan pendekatan Sistem Lunak atau *Soft System Methodology* (SSM). Jenis penelitian ini dipilih karena metode penelitian kualitatif yang berangkat dari paradigma naturalisme dapat digunakan untuk meneliti pada kondisi objek yang alamiah, dimana peneliti adalah sebagai instrumen kunci. Penggunaan SSM didasarkan pada kerangka berfikir sistem (*System Thinking*) yang esensinya adalah membangun suatu model sistem untuk berusaha memecahkan masalah melalui penyempurnaan model konseptual setelah membandingkan dengan situasi atau permasalahan yang ada [9].

Maani dan Cavana menyebutkan bahwa ada dua pendekatan dalam berfikir sistem yaitu *Hard System Thinking* dan *Soft System Thinking*. Pendekatan dalam berfikir sistem yang dipilih dalam penelitian ini adalah *soft system thinking* karena pendekatan ini cocok digunakan untuk menganalisis situasi masalah yang tidak terstruktur dan belum dapat didefinisikan dengan baik. *soft system thinking* juga sangat baik untuk mendefinisikan ketidakjelasan perilaku manusia termasuk menyangkut budayanya, SSM dikembangkan dari *action research* yang sangat sulit ketika berhadapan dengan manusia yang sangat unik, dapat berubah dan memiliki *world view* yang beragam dan tidak mudah untuk diatur, sehingga SSM sangat sesuai untuk meneliti situasi permasalahan yang kompleks [10].

Metode Pengumpulan Data

Penelitian ini menggunakan data sekunder dan data primer yang diperoleh melalui:

- a. Wawancara mendalam (*indepth interview*)

Dalam penelitian SSM, wawancara sangat diperlukan untuk mengklarifikasi dan konfirmasi ulang terhadap data-data serta keterangan dari narasumber. Wawancara mendalam juga dilakukan untuk memperoleh keterangan yang lebih terperinci serta detail tentang fenomena atau situasi permasalahan

mengenai perencanaan PPLH.

b. Pengamatan atau Observasi

Pengamatan atau Observasi ini dilakukan untuk mendapatkan gambaran tentang situasi yang sebenarnya secara langsung. Peneliti terjun langsung ke lapangan atau melakukan orientasi lapangan untuk mencari jawaban-jawaban yang ingin diketahui peneliti dengan melakukan orientasi langsung di lapangan.

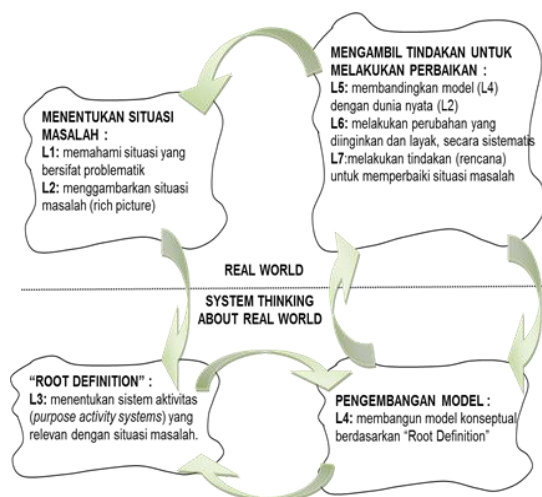
c. Dokumentasi

Dokumentasi merupakan hasil observasi dan wawancara yang berbentuk dokumen, tulisan, gambar, rekaman audio/video.

d. Focus Group Discussion (FGD)

Penelitian dilakukan menggunakan tahap FGD, setelah di lakukan wawancara mendalam dengan narasumber terpilih serta observasi di lapangan. FGD diikuti oleh aktor atau pelaku utama yang mewakili instansi, atau pihak-pihak yang terlibat perencanaan PPLH.

Teknik menganalisis data pada penelitian ini dilakukan dengan pendekatan sistem dengan menggunakan tujuh tahapan proses yang dimulai dari melakukan klarifikasi situasi masalah yang tidak terstruktur melalui perancangan sistem aktivitas manusia yang diharapkan membantu memperbaiki situasi model konseptual ini kemudian dibandingkan dengan situasi masalah dalam rangka mengidentifikasi perubahan yang layak. Gambaran yang dikembangkan oleh penulis untuk mempermudah memahami tujuh tahapan dalam SSM sebagai berikut:



Gambar 2. Tujuh Langkah Kerangka Kerja SSM

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Situasi Perencanaan Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup di Kabupaten Kediri

Dalam rangka memahami situasi permasalahan yaitu proses perencanaan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (PPLH) , maka perlu dilakukan kajian atau analisis terhadap regulasi serta dokumen-dokumen yang terkait dengan perencanaan PPLH dan Peran Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) terkait PPLH.

Dari hasil analisis terhadap regulasi dan dokumen terkait perencanaan PPLH, diketahui bahwa perencanaan PPLH adalah amanat Undang-undang yang harus dilaksanakan, perencanaan pembangunan tidak boleh dilepaskan dari perencanaan sektor lingkungan hidup dalam rangka menjaga kelestarian lingkungan dan menjaga keberlanjutan pembangunan itu sendiri. Berdasarkan dokumen perencanaan yang ada, proses perencanaan PPLH di Kabupaten Kediri secara umum sudah mengikuti alur perencanaan sesuai sistem perencanaan pembangunan nasional dan peraturan tentang pelaksanaan perencanaan pembangunan di daerah, tetapi jika dilihat dari kebijakan rencana program yang ada, terlihat bahwa substansi pengelolaan lingkungan hidup masih kurang terlihat.

RPJMD yang menggambarkan visi dan misi kepala daerah, diketahui bahwa sektor lingkungan hidup belum tampak dalam visi, misi dan tujuan, meskipun dalam poin sasaran bisa dilihat adanya kaitan dengan lingkungan hidup, sehingga fungsi pengelolaan lingkungan hidup dapat disimpulkan belum menjadi prioritas pembangunan, hanya sebagai sektor pendukung dari pengembangan industri dan perdagangan berbasis pertanian.

Dokumen strategis dan teknis lain yang berkaitan dengan PPLH, masih disusun sekedar mengikuti alur atau peraturan yang berlaku, sehingga sifatnya formatif, belum terintegrasi dalam proses perencanaan, sehingga tidak menunjukkan fungsi dan makna sesuai tujuan penyusunannya.

Perencanaan sektor lingkungan hidup sangat terkait dengan dengan sektor lainnya, baik dilihat dari tupoksinya maupun program kegiatan yang dilaksanakan. Di Kabupaten Kediri, SKPD yang mempunyai peran dalam perencanaan PPLH antara lain: Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda), Kantor Lingkungan Hidup (KLH), Dinas Kebersihan dan Pertamanan (DKP), Dinas Kehutanan dan Perkebunan, Dinas Kesehatan, Dinas Pertanian, Dinas Perhubungan, Dinas

Pendidikan dan Olah Raga, Dinas Pekerjaan Umum, Dinas Pengairan dan ESDM dan Dinas Komunikasi dan Informasi.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa masih ada perbedaan persepsi antar SKPD tentang apa yang menjadi perannya dalam perencanaan PPLH, namun sesuai dengan Undang-undang 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah, maka aktor utama yang mengendalikan proses perencanaan adalah Bappeda sebagai unsur perencana penyelenggaraan pemerintah daerah yang mempunyai tupoksi melaksanakan penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah di bidang perencanaan pembangunan daerah. Instansi lingkungan hidup yakni Kantor Lingkungan Hidup sebagai unsur pelaksana otonomi daerah yang mempunyai tupoksi merumuskan kebijakan teknis sesuai dengan lingkup tugasnya, sehingga dalam proses perencanaan meskipun peran utama perencanaan ada pada Bappeda tetapi sumber dari perencanaan sektoral tetaplah berasal dari Kantor lingkungan Hidup sebagai instansi lingkungan hidup di daerah, didukung peran dan pelaksanaan tupoksi SKPD lain yang terkait.

2. Masalah-masalah yang Timbul dalam Perencanaan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

Berbagai permasalahan yang melingkupi situasi perencanaan PPLH di kabupaten Kediri yang diungkap dalam penelitian antara lain sebagai berikut:

- a. Sektor Lingkungan Hidup belum menjadi prioritas pembangunan
- b. Lemahnya Kerjasama dan Koordinasi antar SKPD terkait PPLH
- c. Lemahnya inventarisasi dan Pengelolaan Data
- d. Kurangnya upaya edukasi dan sosialisasi
- e. Kurangnya Partisipasi Masyarakat dan Dunia Usaha

Karakteristik Administrasi pembangunan yang dibutuhkan dalam perencanaan PPLH seperti yang disebutkan di atas, antara lain; bahwa pemerintah diharapkan mampu berperan aktif terhadap tujuan pembangunan masyarakat, pemerintah harus berorientasi kepada usaha-usaha yang mendorong perubahan-perubahan kearah keadaan yang dianggap lebih baik dan berorientasi masa depan. Dalam menyusun perencanaan yang berkelanjutan pemerintah juga harus lebih mengaitkan diri dengan substansi perumusan

kebijaksanaan tujuan atau administrasi dari kebijaksanaan dan isi program-program pembangunan, tidak hanya sekedar prosedural.

Secara ringkas peran pemerintah Kabupaten Kediri sebagai pemilik masalah sekaligus yang mempunyai tugas sebagai pemecah masalah dalam perencanaan PPLH harus bisa lebih aktif dalam mewujudkan orientasi pembangunan dan perubahan yang dicita-citakan, pemerintah harus bisa menjadi administrator, agen pembangunan sekaligus agen perubahan dalam mewujudkan pembangunan berkelanjutan dan berwawasan lingkungan.

3. Membangun Model Konseptual dan Membuat Rencana Tindak yang Dibutuhkan untuk Memperbaiki Situasi Permasalahan

Dalam rangka membangun model konseptual serta membuat rencana tindak untuk memperbaiki situasi permasalahan, dibutuhkan tahapan sesuai SSM. Tujuh tahapan dalam SSM seperti digambarkan pada gambar 2 (dua) dikelompokkan menjadi empat tahapan utama sebagai berikut:

- a. Memahami dan menggambarkan situasi masalah perencanaan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dalam bentuk Rich Picture

Pada tahapan ini, yang diperlukan adalah langkah satu (L1) dan langkah dua (L2) yaitu memahami situasi yang bersifat problematik dan menggambarkan situasi masalah dalam bentuk *rich picture*. Tahapan pertama dalam SSM yaitu mengenali dan memahami situasi permasalahan tidak terstruktur, yaitu permasalahan yang nyata (*real*) dalam objek yang diteliti yaitu perencanaan PPLH. Situasi permasalahan yang semula tidak terstruktur kemudian dilakukan strukturisasi permasalahan dan proses yang terjadi dalam perencanaan PPLH dan digambarkan dalam *rich picture*, yaitu ekspresi yang menyerupai bentuk kartun untuk memunculkan isu, konflik dan fitur-fitur lain yang menarik dan problematik. Tujuan pembuatan *rich picture* adalah untuk menangkap, memberi informasi, menemukan hal-hal penting atau utama, struktur dan penekanan dalam situasi, bagaimana proses berjalan, penemuan isu-isu penting dalam situasi serta untuk menyusun beberapa model aktivitas [10].

Dalam penyelidikan masalah yang dihadapi, serta menyusun *rich picture*, diperlukan pendekatan tiga analisis itu seperti yang

dikemukakan Flood dan Jackson (1991) pertama, analisis intervensi yang bermanfaat untuk melihat bahwa intervensi secara struktural memiliki tiga peran, yaitu: (1) peran *client*, yaitu pihak yang menyebabkan penyelidikan terjadi; (2) peran *would-be problem solver*, yaitu pihak yang berkeinginan untuk melakukan sesuatu terhadap situasi yang tengah dipertanyakan; dan (3) peran *problem owner*, yaitu pihak yang memiliki dan perhatian dengan masalah yang dihadapi.

Kedua yaitu analisis sistem sosial, untuk melihat bagaimana sistem sosial secara terus menerus mengalami perubahan di antara ketiga elemennya, yakni aturan, norma dan nilai. Ketiga yaitu analisis sistem politik, yang beranggapan bahwa setiap situasi yang dialami manusia memiliki dimensi politis dan perlu dieksplorasi. Dalam analisis sistem politik ini, politik dipandang sebagai proses di mana terdapat perbedaan kepentingan yang harus diakomodasi. Informasi dari ketiga analisis ini (analisis intervensi, analisis sistem sosial dan analisis sistem politik) akan menghasilkan informasi mengenai struktur baik fisik maupun sosial dari proses perencanaan PPLH.

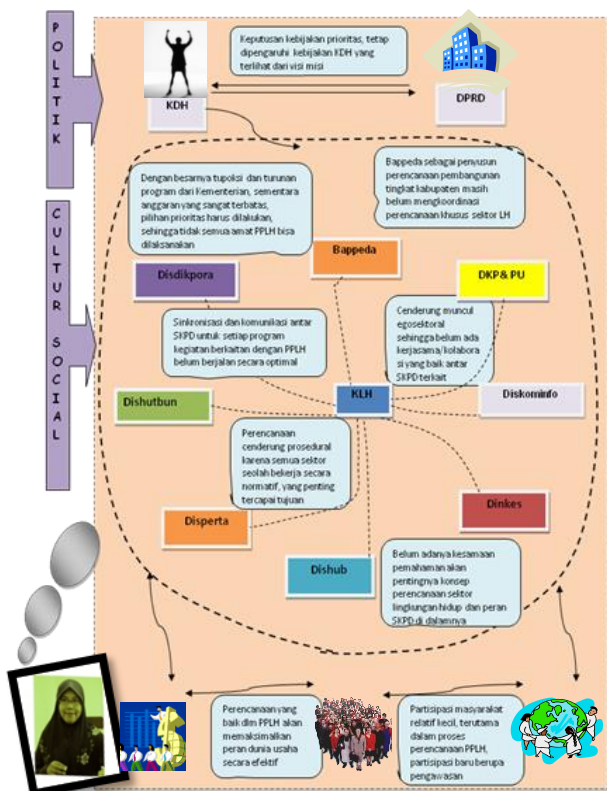
Berdasarkan kajian terhadap dokumen, regulasi di bidang lingkungan hidup, menggali persepsi SKPD tentang perannya dan menganalisis pengaruh politik dalam proses perencanaan, peneliti juga mengadakan diskusi untuk menyimpulkan permasalahan perencanaan PPLH dan menggambarkan dalam bentuk Rich Picture, sebagai berikut:

b. Membuat Definisi Permasalahan dan menentukan sistem aktivitas yang relevan dengan situasi permasalahan

Proses pendefinisian sistem permasalahan meliputi pemilihan sistem aktivitas manusia (*purposeful activity models*) relevan yang ambil bagian dalam tindakan bertujuan dari situasi permasalahan. Sudut pandang yang berbeda-beda harus dibuatkan definisi yang jelas mengenai aktivitas tersebut sebagai *root definition*. *Root definition* dibangun sebagai suatu ekspresi dari aktivitas bertujuan sebagai proses transformasi (T). [11]

Lebih lanjut *root definition* dinyatakan dengan spesifikasi yang lebih luas sehingga T dapat dielaborasi dengan mendefinisikan elemen-elemen lain, membentuk CATWOE (*customers, actors, transformation process, world view, owners, environmental constraints*), pengertian unsur-unsurnya dijelaskan sebagai berikut:

- 1) *Customers atau Clients* (pelanggan), adalah pihak-pihak yang diuntungkan atau dirugikan dari kegiatan pemecahan masalah.
- 2) *Actors* (aktor-aktor), adalah pihak-pihak yang melaksanakan aktivitas pemecahan masalah.
- 3) *Transformation process* (proses transformasi), adalah aktivitas yang mengubah masukan menjadi keluaran dalam institusi.
- 4) *World view* (cara pandang terhadap realitas), yaitu pemahaman berbagai pihak tentang makna yang mendalam dari situasi permasalahan.
- 5) *Owners* (pemilik), adalah pihak yang dapat menghentikan aktivitas institusi.
- 6) *Environmental constraints* (hambatan lingkungan), adalah hambatan dalam lingkungan system yang tidak dapat dihindari.



Gambar 3 Rich Picture Perencanaan PPLH

Tiga konsep sistem aktivitas yang berhasil dibuat berdasarkan tiga permasalahan utama dalam perencanaan PPLH adalah sebagai berikut

Tabel 1. Definisi Permasalahan Pengorganisasian Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

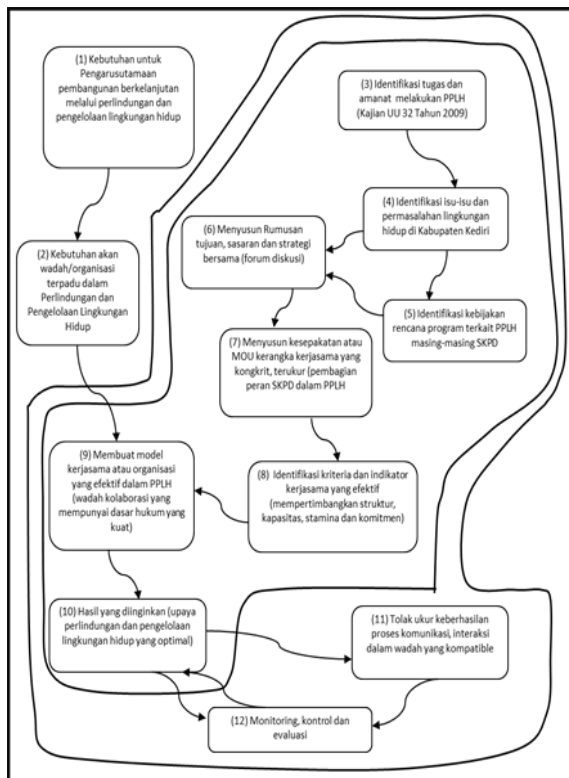
Komponen Sistem Permasalahan	Hasil Definisi Sistem Permasalahan I
Root Definition	Sistem tata kerja atau organisasi yang <i>compatible</i> –dalam perencanaan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup (Q) untuk upaya pengarusutamaan pembangunan berkelanjutan (R) melalui kesepakatan bersama yang berdasar hukum (P)
Analisis CATWOE	
Client/ Customer (C)	Seluruh Komponen Masyarakat: - Masyarakat umum - Pemerintah daerah - Dunia usaha (pemrakarsa usaha/kegiatan) - LSM/ Aktivistis Lingkungan Hidup/ kelompok masyarakat pecinta lingkungan
Actors (A)	Para pihak yang berperan (stakeholder) dalam pelaksanaan perencanaan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yaitu: Kepala daerah, DPRD, Bappeda, KLH, SKPD terkait
Transformation Process (T)	Mewujudkan wadah/bingkai organisasi yang mengakomodasi semua pihak, dalam kerangka kerjasama/kolaborasi yang efektif
World View (W)	Terbentuk tata hubungan kerja yang jelas antarorganisasi (SKPD) yang terkait dalam Perlindungan dan Pengelolaan lingkungan hidup
Owners (O)	Para pihak yang memegang kendali utama dalam perencanaan PPLH: Bappeda, Kantor Lingkungan hidup, SKPD terkait
Environmental Constraint (E)	Lingkungan sebagai parameter - Pemahaman terhadap tupoksi masing-masing SKPD terutama yang terkait dengan PPLH - Komitmen yang rendah terhadap peran masing-masing dan kecenderungan adanya egosektoral
Purposeful Activity	
1.	Identifikasi tugas dan amanat dalam UU 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (PPLH)PLH
2.	Identifikasi isu-isu atau permasalahan lingkungan hidup di Kabupaten KediriPPLH
3.	Identifikasi kebijakan rencana program yang terkait dengan upaya perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidupD-SKPD terkait PPLH
4.	Menyusun tujuan, sasaran dan strategi besama dalam upaya PPLHKPD
5.	Membuat kesepakatan (MOU) kerangka kerjasama yang kongkrit dan terukur (pembagian peran SKPD dalam PPLH)PPLH
6.	Identifikasi kriteria dan indikator kerjasama yang efektif (mempertimbangkan struktur, kapasitas, stamina dan komitmen)PLH
7.	Membentuk wadah/organisasi/bentuk kerjasama yang efektif untuk mengkolaborasi stakeholder yang dikuatkan dengan dasar hukum yang kuatterkait PPLH dan LSM lingkungan hidup
8.	Membuat tolak ukur keberhasilan proses komunikasi, interaksi dalam wadah yang compatible dengan kriteria 5E yaitu: 1. Efficacy yaitu menunjukkan keberhasilan transformasi (T): dihasilkan output tertentu 2. Effective yaitu pertimbangan yang menunjukkan pencapaian transformasi yang dihasilkan dalam waktu tertentu 3. Efficient yaitu penggunaan sumberdaya yang seminimal mungkin untuk mencapai transformasi yang diharapkan 4. Ethic yaitu pertimbangan dari segi kepatutan yaitu apakah sesuai dengan norma, nilai yang dianut atau dipegang oleh masyarakat dan sesuai dengan PUU yang berlaku 5. Elegance yaitu tindakan yang diambil tidak sembarangan karena telah melalui proses perencanaan yang tepat.
9.	Monitoring, Kontrol dan Evaluasi

Sumber: diolah dari hasil penelitian

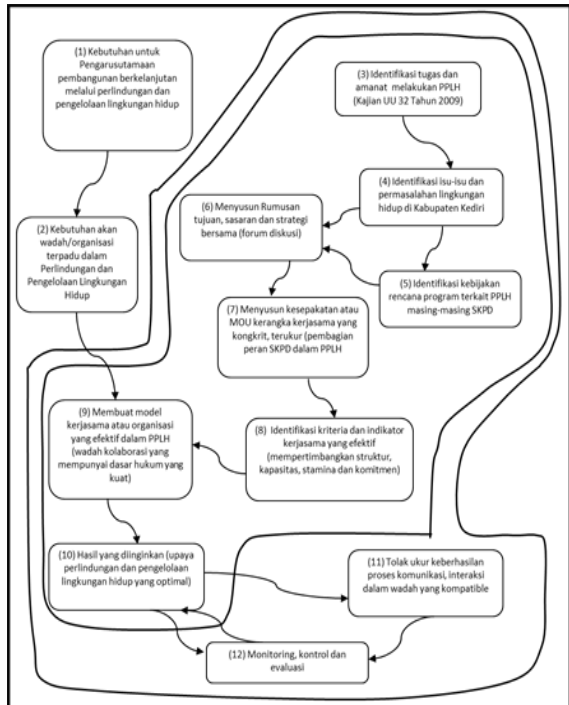
Tabel 2. Definisi Permasalahan Perencanaan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup Terpadu

Komponen Sistem Permasalahan	Hasil Definisi Sistem Permasalahan II
Root Definition	Sistem kerja perencanaan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang terpadu dan efektif (Q) untuk mewujudkan lingkungan hidup yang lestari (R) mengacu pada RPPLH yang komprehensif (P)
Analisis CATWOE	
Client/ Customer (C)	Seluruh Komponen Masyarakat: - Masyarakat umum - Pemerintah daerah - Dunia usaha (pemrakarsa usaha/kegiatan) - LSM/ Aktivistis Lingkungan Hidup/ kelompok masyarakat pecinta lingkungan
Actors	Para pihak yang memegang kendali utama dalam perencanaan PPLH: Bappeda, Kantor Lingkungan hidup, SKPD terkait
Transformation Process	Mewujudkan upaya perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang terpadu agar tercipta lingkungan hidup yang lestari dalam kerangka pembangunan yang berkelanjutan
World View	Adanya konsep perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang sesuai dengan amanat UUPPLH
Owners	Para pihak yang memegang kendali utama dalam perencanaan PPLH: Bappeda, Kantor Lingkungan hidup dan SKPD terkait
Environmental Constraint	Lingkungan sebagai parameter - Political will Pimpinan Daerah - Komitmen yang rendah terhadap peran masing-masing dan kecenderungan adanya egosektoral - Kondisi alami lingkungan fisik Kabupaten Kediri - Peristiwa alam seperti Bencana alam - Karakter sosial budaya masyarakat
Purposeful Activity	
1.	Menyamakan pemahaman konsep perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang akan dimasukkan dalam RPPLH
2.	Membuat kesepakatan tentang substansi, prosedur, mekanisme dari komponen PPLH: Perencanaan, Pemanfaatan, Pengendalian, Pemeliharaan, Pengawasan, dan Penegakan hukum
3.	Kesepakatan mekanisme partisipasi masyarakat
4.	Memasukkan hasil kesepakatan dalam bentuk kebijakan rencana program tiap sektor
5.	Menyusun perencanaan yang telah berpedoman dan memuat RPPLH
6.	Membuat tolak ukur keberhasilan proses perencanaan PPLH yang terpadu dengan kriteria 5E yaitu: 1. Efficacy yaitu menunjukkan keberhasilan transformasi (T): dihasilkan output tertentu 2. Effective yaitu pertimbangan yang menunjukkan pencapaian transformasi yang dihasilkan dalam waktu tertentu 3. Efficient yaitu penggunaan sumberdaya yang seminimal mungkin untuk mencapai transformasi yang diharapkan 4. Ethic yaitu pertimbangan dari segi kepatutan yaitu apakah sesuai dengan norma, nilai yang dianut atau dipegang oleh masyarakat dan sesuai dengan PUU yang berlaku 5. Elegance yaitu tindakan yang diambil tidak sembarangan karena telah melalui proses perencanaan yang tepat.
7.	Monitoring, Kontrol dan Evaluasi

Sumber: diolah dari hasil penelitian



Gambar 4. Model Konseptual I: Pengorganisasian PPLH



Gambar 5. Model Konseptual II: Konsep PPLH Terpadu

c. Membangun Model konseptual berdasarkan definisi permasalahan;

Tahapan selanjutnya dalam SSM, adalah membangun model konseptual (*building conceptual model*), yaitu proses transformasi dari *root definition*. Model konseptual ini dibangun menggunakan konsep sistem formal (*formal system concept*) tentang permasalahan yang dihadapi dan upaya pemecahannya dengan menggunakan kerangka berpikir sistem (*other system thinking*).

Berdasarkan definisi permasalahan (*root definition*) yang dihasilkan, dihasilkan model konseptual pada gambar 4 dan 5.

d. Rencana tindak dalam memperbaiki situasi permasalahan perencanaan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.

Tahap selanjutnya dalam SSM adalah membandingkan *purposeful activity Models* yang disusun dengan persepsi atau cara pandang para aktor yang terlibat dalam perencanaan. Proses perbandingan tersebut merupakan perbandingan antara situasi permasalahan yang ada dan model tindakan bertujuan (*purposeful activity Models*) pada: sistem pertama, Pengorganisasian Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, sistem kedua, Konsep Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup yang Terpadu dan sistem ketiga, Penyusunan dan Penetapan Rencana Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Dari proses perbandingan tersebut dapat diketahui perbedaan diantara kedua situasi, sehingga bisa ditemukan masukan atau ide-ide perubahan untuk meningkatkan kualitas dari aktivitas-aktivitas yang dilakukan.

Dari proses perbandingan antara situasi permasalahan yang ada dan model konseptual yang dibuat, diketahuilah bahwa ada banyak aktivitas dalam sistem yang dalam dunia nyata atau realitasnya belum pernah dilaksanakan. Sehingga, model konseptual dalam perencanaan PPLH, sebaiknya bisa diuraikan menjadi tindakan nyata, meskipun banyak sekali faktor-faktor yang mungkin bisa menghambat kerja model sistem tersebut, termasuk pengaruh politik atau kurangnya keinginan (*good will*) dari pimpinan daerah untuk memprioritaskannya dalam proses pembangunan di daerah.

KESIMPULAN

Perencanaan PPLH di Kabupaten Kediri berjalan prosedural dan formatif, kurang menunjukkan substansi sektor lingkungan hidup, cenderung birokratif-administratif, serta miskin teori dan metode. Permasalahan yang melingkupi situasi perencanaan PPLH antara lain: sektor Lingkungan Hidup belum menjadi prioritas pembangunan, lemahnya Kerjasama dan Koordinasi antar SKPD terkait PPLH, lemahnya inventarisasi dan Pengelolaan Data, kurangnya upaya edukasi dan sosialisasi serta kurangnya partisipasi masyarakat dan dunia usaha.

Berdasarkan tiga definisi permasalahan yang dihasilkan, dibangunlah tiga model konseptual yaitu: Model Konseptual Pengorganisasian Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup; Model Konseptual Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup yang Terpadu; dan Model Konseptual Penyusunan dan Penetapan Rencana Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

UCAPAN TERIMA KASIH

Ucapan terima kasih penulis sampaikan kepada Pembimbing: kepada narasumber dari unsur Pemerintah Kabupaten Kediri yang mendukung penelitian ini; Keluarga tercinta; rekan-rekan TM XI dan semua pihak yang telah berkontribusi membantu dalam penelitian ini.

DAFTAR PUSTAKA

- [1]. Checkland, P. & Scholes, J. 1990. *Soft Systems Methodology in Action*. Chichester: John Wiley & Sons Ltd. New York.
- [2]. Raharja, sam'un Jaja. 2008. Analisis Soft System Methodology (SSM) dalam Pengelolaan Daerah Aliran Sungai: Studi pada Sungai Citarum Jawa barat. Penelitian Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia. Jakarta
- [3]. Tjokroamidjojo, Bintoro. 1995. Pengantar Adminstrasi Pembangunan. PT. Pustaka LP3ES Indonesia, Jakarta.
- [4]. Faludi, Andreas. 1971. *Planning Theory*. Pergamon. Oxford.
- [5]. ----- . 1988. *Reader in Planning Theory*. Pergamon Press. Oxford.
- [6]. Bratakusumah, Riyadi. 2004. Perencanaan Pembangunan Daerah: Strategi Menggali Potensi Dalam Mewujudkan Otonomi

Daerah. PT.Gramedia Pustaka Utama. Jakarta.

- [7]. Henderson, Keith M, and Dwivedi,O.P, 1999. *Bureaucracy and The Alternatives in World Perspective*. Macmilland Press Ltd. London.
- [8]. Kementerian Negara Lingkungan Hidup. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Jakarta.
- [9]. Cavana, Maani. 2000. *Systems Thinking Modelling*. Pearson Education New Zealand Limited. Auckland.
- [10]. Checkland, Peter. 2000, *Soft System Methodology : A Thirty Year Retrospective, System Research and Behavioral Science*. John Wiley & Sons Ltd. New York.
- [11]. Flood, Robert L. And Michael C. Jackson. 1991. *Creative Problem Solving: Total Systems Intervention*. John Willey and Sons. New York.