

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

Peningkatan mobilitas dengan menggunakan kendaraan bermotor saat ini masih terus berlangsung, seiring dengan terjadinya peningkatan jumlah penduduk dan pertumbuhan ekonomi yang cenderung membaik. Kondisi yang demikian ini menimbulkan konsekuensi terhadap penggunaan bahan bakar minyak (BBM) sebagai sumber energy untuk menggerakkannya. Apalagi sampai sekarang BBM masih menjadi andalan untuk digunakan sebagai bahan bakar pada kendaraan bermotor. Perhitungan Bank Dunia tahun 2008 konsumsi dunia per hari mencapai 13 miliar liter dan 0,83 persennya dikonsumsi di Indonesia atau rata-rata sekitar 108 juta liter per hari, yang lebih dari 70 persennya dipakai untuk kendaraan bermotor.

Permasalahan yang muncul akibat meningkatnya jumlah kendaraan bermotor adalah peningkatan kontribusi emisi gas buang yang mencemari udara. Emisi gas buang ini dihasilkan oleh proses pembakaran bahan bakar dengan udara dalam mesin kendaraan. Setiap tahun millaran ton emisi gas buang kendaraan bermotor yang bersifat polutan seperti: CO<sub>2</sub>, H<sub>2</sub>O, CO, NO<sub>x</sub>, Sox, HC, Pb dan partikulat dilepaskan ke udara bebas. Seluruh polutan tersebut bersifat merugikan manusia, baik secara langsung terhadap kesehatannya, maupun secara tidak langsung yang akan memicu timbulnya berbagai masalah lingkungan (Wardana, 2001), salah satu diantara masalah lingkungan global yang berupa "pemanasan global (*global warming*)" dan perubahan iklim (*climate change*).

Surabaya sebagai kota metropolitan yang mengembangkan kegiatan sektor ekonominya pada bidang industri dan perdagangan, kegiatan pembangunannya berpotensi menimbulkan berbagai dampak di antaranya permasalahan yang terkait dengan lingkungan. Berkembangnya kawasan-kawasan industri dan pusat-pusat perdagangan memicu terjadinya peningkatan jumlah dan intensitas berkendaraan yang menghubungkan pusat-pusat hunian dengan kawasan industri dan/ atau perdagangan, yang berimplikasi terhadap gas buang kendaraan yang terakumulasi di daerah-daerah sepanjang jalan. Hal yang demikian disadari ataupun tidak disadari akan mengganggu dan mengancam bagi kesehatan warga yang melintas atau berada di sekitar jalan, dan dalam konteks yang lebih luas turut mempunyai andil dalam memacu percepatan pemanasan global yang sangat membahayakan bagi keberlanjutan ekologi secara keseluruhan dan lingkungan kota Surabaya pada khususnya.

Seriusnya resiko yang terjadi akibat dari penggunaan BBM, menyadarkan kita betapa pentingnya melakukan perlindungan terhadap keberadaan pohon yang ada di Daerah Milik Jalan (DAMIJA), karena secara ekologis, proses alamiah yang mampu menetralsir gas buang kendaraan (CO<sub>2</sub>) adalah melalui proses fotosintesis yang dilakukan pepohonan yang sekaligus akan menghasilkan Oksigen (O<sub>2</sub>) yang sangat dibutuhkan manusia. Dengan demikian upaya perlindungan pohon akan mampu menjaga hegienitas ekologi kota sekaligus mempunyai andil positif dalam upaya menekan lajunya pemanasan global.

Sehubungan dengan dengan hal tersebut, maka dalam rangka, untuk memenuhi hak atas kesehatan lingkungan bagi warga masyarakat kota Surabaya dan sekaligus berperan aktif dalam penanggulangan pemanasan global perlu dilakukan langkah-langkah konkrit dan sistemik, baik yang bersifat *preemptif*, *preventif*, maupun *represif* dalam suatu peraturan perundang-undangan yang mengikat secara umum.

*Upaya preemptif* dimaksud adalah tindakan yang dilakukan untuk menghambat dan menanggulangi terjadinya pemanasan global melalui serangkaian kebijakan dalam bentuk keputusan dan perencanaan yang sistematis dan sinergis. Sedangkan *upaya preventif* adalah tindakan yang dilakukan pada tingkat pelaksanaan, melalui berbagai langkah nyata yang memang secara efektif mampu menghambat laju pemanasan global (seperti penanaman dan perlindungan pohon). Selanjutnya yang dimaksudkan dengan *langkah represif* adalah tindakan untuk mengenakan sanksi kepada setiap orang yang melakukan perbuatan-perbuatan yang dilarang oleh peraturan perundang-undangan, baik sanksi yang bersifat administrative (tindakan untuk memulihkan/ reparatoir, maupun pengenaan beban/ disinsentif tertentu) maupun yang bersifat pidana (kurungan ataupun denda, yang bersifat membina atau mendidik "pelaku" untuk tidak mengulangi atau meniru perbuatannya).

Dalam konteks yang demikian, maka dipandang sangat urgen untuk menyusun suatu peraturan perundangan sebagai dasar dan pedoman dalam rangka melaksanakan perlindungan pohon yang ada di sepanjang Daerah Milik Jalan (DAMIJA) yang kewenangan untuk mengelola dan perlindungannya dimiliki oleh

Pemerintah Kota Surabaya, yang dalam hal ini dilaksanakan oleh Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Surabaya dalam suatu peraturan daerah.

Selanjutnya untuk mewujudkan harapan tersebut, maka kehadiran Naskah Akademik sebagai bentuk konkret dan partisipasi masyarakat (khususnya kalangan akademis) dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan sangat dibutuhkan. Saat ini, Naskah Akademik sebagai wujud penyusunan peraturan perundang-undangan yang berbasis riset telah memiliki legitimasi dan dasar hukum yang kuat (vide Pasal 53 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 beserta Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2005), sehingga kehadirannya merupakan *conditio sine qua non*. Sehubungan dengan hal tersebut, maka sebagai langkah awal dikemukakan Naskah Akademik penyusunan rancangan peraturan daerah dimaksud.

## **B. Identifikasi Masalah**

Dalam Perspektif ekonomi, pembangunan di Kota Surabaya menunjukkan angka pertumbuhan ekonomi (*economic Growth*) yang tertinggi diantara kota-kota di Indonesia. Kondisi yang demikian memang sangat positif dalam meningkatkan daya beli dan tingkat kesejahteraan masyarakat, namun apabila keadaan tersebut dikaitkan dengan keterbatasan sumberdaya dan ruang (geografis) di Surabaya yang relative terbatas, maka pertumbuhan ekonomi yang tinggi juga melahirkan berbagai konsekuensi seperti aspek daya dukung, yang pada akhirnya kurang menguntungkan bagi kesehatan lingkungan, baik kesehatan warga maupun ekologi secara keseluruhan.

Dampak negative yang terjadi karena proses pembangunan yang bersifat mendestorsi hak warga untuk memperoleh lingkungan yang sehat, baik dalam konteks kekinian (*intra-generational equity*), maupun pertimbangan masa depan "*future sight*" (*inter-generational equity*), maka dalam perencanaan pembangunan harus benar-benar mempertimbangkan secara seksama aspek ekologisnya, sehingga kegiatan pembangunan nantinya bukan hanya mampu mensejahterakan secara material- ekonomi (hak ekonomi) masyarakat, tetapi sekaligus terpenuhinya hak atas lingkungan yang sehat.

Hukum sebagai fungsi instrumental dalam perencanaan dan sekaligus menjadi landasan kegiatan pembangunan, menurut Lawrence M. Friedman (1975) dalam penyusunannya harus mempertimbangkan 3 (tiga) permasalahan dasar komponen hukum yaitu komponen substansi hukum, struktur hukum dan kultur hukum. Dengan mendasarkan pada paradig Friedman tersebut, dalam perencanaan kebijakan perlindungan Pohon Di Daerah Milik Jalan (DAMIJA) di Kota Surabaya dapat diidentifikasi permasalahan-permasalahan sebagai berikut:

1. Problem yang menyangkut Substansi Hukum, meliputi: kejelasan ruang lingkup dan konsep, penormaan hak dan kewajiban masyarakat, penormaan tugas dan wewenang pejabat yang terkait, pengaturan prosedur dan persyaratan, serta system sanksi yang diatur.
2. Problem yang menyangkut Struktur Hukum, meliputi: kesiapan perencanaan pejabat dan instansi teknis yang terkait (mulai dari inventarisasi obyek yang dilindungi, penyediaan sarana, prasarana dan anggaran yang memadai,

kehandalan SDM yang mumpuni), serta kemauan Pejabat dan Petugas yang terkait untuk melaksanakan aturan secara koordinatif, konsisten dan konsekuen.

3. Problem yang menyangkut Kultur Hukum, meliputi: cara pandang (*mindset*), perilaku, dan kebiasaan masyarakat yang belum ramah lingkungan, apatisme sikap kebanyakan warga kota terhadap proses penegakan hukum, serta lemahnya sikap handarbeni/ rasa memiliki (*sense of belonging*) masyarakat terhadap lingkungan sekitar.

### **C. Metode Pendekatan**

Metode pendekatan adalah metode yang dipakai dalam rangka pembahasan dan pengkajian terhadap isu/problem yang telah dirumuskan dalam Naskah Akademik. Pemanfaatan suatu metode tergantung pada karakter isu/ problem hukum yang dirumuskan dalam suatu penelitian hukum. Lazimnya penelitian di bidang hukum diklasifikasikan dalam 2 jenis penelitian, yaitu penelitian hukum normatif (*normative- legal approach*) dan penelitian hukum sosiologis (*socio- legal approach*).

Pendekatan yuridis normative, atau yang lazim disebut pengkajian hukum doctrinal adalah pengkajian problem-problem hukum yang bersaranakan pada peraturan perundang-undangan, keputusan pengadilan, teori, konsep dan/ atau pandangan dari para sarjana. Dalam penelitian hukum normative, dapat dipergunkan beberapa pilihan model pendekatan, yaitu pendekatan pada praturan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan sejarah (*historical approach*), pendekatan perbandingan (*comparative*

*approach*) maupun pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Sedangkan Penelitian hukum sosiologis, atau yang disebut penelitian hukum empiris, adalah pengkajian terhadap isu dan problem hukum yang didasarkan pada data-data primer yang menyangkut perilaku dan fenomena social di tengah masyarakat.

Dalam penyusunan naskah akademik ini, sesuai dengan karakter isu dan problem hukum yang telah dirumuskan, maka metode pendekatan yang akan dipergunakan adalah metode pendekatan kombinasi, khususnya pendekatan perundang-undangan dan konsep hukum, sekaligus didukung oleh data-data primer yang dihimpun oleh Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Surabaya.

Sehubungan dengan metode dipergunakan dalam penyusunan naskah akademik ini adalah metode kombinasi, maka data-data yang dibutuhkan meliputi *data primer*, yang diperoleh dengan cara wawancara (*interview*) maupun kuisioner; sekaligus *data sekunder*, yang diperoleh dengan cara penelusuran dan sistematisasi terhadap peraturan perundangan dan data-data lain yang terkait dengan hambatan yang dihadapi oleh petugas dalam pelayanan penerbitan izin penebangan pohon dan data-data yang berhasil dihimpun menyangkut jenis dan modus pelanggarannya di Dinas Kebersihan dan Pertamanan di Pemerintah Kota Surabaya.

#### **D. Tujuan dan Kegunaan**

Tujuan disusunnya naskah akademik ini adalah memberikan landasan akademik/ ilmiah dalam rangka penyusunan Peraturan Daerah Kota Surabaya tentang Perlindungan Pohon di Daerah Milik Jalan (DAMIJA) di Surabaya, sehingga akan memberikan arah dalam menentukan ruang lingkup dan batasan

pengaturannya serta menjadi referensi dalam menentukan tingkat urgensi substansi norma yang diatur, baik yang menyangkut status, hak dan kewajiban, prosedur dan mekanisme kelembagaan maupun sanksi hukum yang dapat dikenakan kepada pelanggarnya.

Kegunaan naskah akademik ini diharapkan akan berfungsi sebagai salah satu penjelasan tertulis mengenai Rancangan Peraturan Daerah Kota Surabaya tentang Perlindungan Pohon di Daerah Milik Jalan (DAMIJA) sehingga akan memberikan pemahaman yang komprehensif kepada stakeholders dalam proses pembahasan Rancangan Peraturan Daerah, khususnya Pimpinan dan Anggota Dewan Perwakilan Daerah Kota Surabaya serta Pemerintah Kota Surabaya mengenai urgensi konsep dan substansi yang diatur; sekaligus diharapkan akan berguna sebagai acuan (*term of reference*) dalam merumuskan pokok-pokok pikiran yang akan menjadi bahan pertimbangan dalam merumuskan kebijakan selanjutnya, khususnya dalam proses penyusunan, pembahasan dan persetujuan bersama atas Rancangan Peraturan Daerah Kota Surabaya tentang Perlindungan Pohon di Daerah Milik Jalan (DAMIJA) di Surabaya.

#### **E. Inventarisasi Peraturan Perundang-undangan**

Dengan mengikuti hirarkhi peraturan perundang-undangan yang dianut dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan Republik Indonesia, maka dapat dikemukakan Peraturan Perundang-undangan yang menjadi pedoman dalam penyusunan Naskah Akademik



dan Draf Rancangan Peraturan Daerah Kota Surabaya tentang Perlindungan Pohon di Daerah Milik Jalan (DAMLJA) di Kota Surabaya, yaitu:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, Tahun 1945
2. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Kota Besar dalam Lingkungan Propinsi Jawa Timur/ Jawa Tengah/ Jawa Barat dan Daerah Istimewa Yogyakarta, yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1965 (Lembaran Negara Tahun 1965 Nomor 65)
3. Undang-Undang Nomor 8 tahun 1981, tentang Hukum Acara Pidana (Lembaran Negara Tahun 1981 Nomor 76, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3029)
4. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam dan Ekosistemnya (Lembaran Negara Tahun 1990 Nomor 49, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3419)
5. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 2008 Nomor, Tambahan Lembaran Negara Nomor)
6. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan (Lembaran Negara Tahun 2009 Nomor 140, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5059)
7. Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya Nomor 13 Tahun 1987 tentang Penyidik Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Kotamadya Daerah Tingkat

II Surabaya (Lembaran Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya Tahun 1988 Nomor 4/C)

8. Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 tahun 2001, tentang Organisasi Dinas Kota Surabaya (Lembaran Daerah Kota Surabaya Tahun 2002 Nomor 3/C)
9. Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 7 Tahun 2002 tentang Pengelolaan Ruang Terbuka Hijau (Lembaran Daerah Kota Surabaya Tahun 2002 Nomor 1/E)
10. Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 16 Tahun 2005 tentang Satuan Ploisi Pamong Praja Kota Surabaya (Lembaran Daerah Kota Surabaya Tahun 2005 Nomor 5/D)

## **BAB II**

### **LANDASAN, KETENTUAN UMUM, TUJUAN, RUANG LINGKUP DAN MATERI PENGATURAN**

#### **A. Landasan Pengaturan**

Suatu peraturan perundang-undangan supaya mempunyai kekuatan hukum yang mengikat bagi seluruh warga masyarakat dipersyaratkan untuk memenuhi 3 (tiga) landasan, yaitu landasan filosofis, sosiologis dan yuridis.

##### **1. Landasan Filosofis**

Pembentukan peraturan perundang-undangan harus didasarkan pada cita-cita hukum (*rechtsidee*) sebagai nilai positif yang tertinggi, antara lain pertimbangan yang menyangkut keadilan, kemanfaatan, kepastian dan ketertiban serta kesejahteraan. Cita hukum atau *rechtsidee* tumbuh dalam suatu system masyarakat tentang yang baik dan yang buruk, pandangan mereka mengenai hubungan individual dan kolektivitas, dan lain sebagainya termasuk berkaitan dengan keyakinan dan kepercayaan terhadap hal-hal yang bersifat immanent. Semua itu bersifat filosofis, artinya berkenaan dengan pandangan mengenai inti atau hakekat sesuatu. Hukum, melalui peraturan perundang-undangannya diharapkan menampilkan dan merefleksikan system nilai, baik sebagai sarana yang melindungi nilai-nilai maupun menjadikannya sebagai sarana untuk mewujudkannya dalam tingkah laku masyarakat (Bagir Manan, 1992;17). Menurut Rudolf Stamler, cita hukum adalah konstruksi pikiran yang merupakan keharusan untuk mengarahkan hukum pada cita-cita yang diinginkan masyarakat. Sejalan dengan pandangan Stamler, menurut

Gustav Radbruch cita hukum berfungsi sebagai tolok ukur yang bersifat regulative dan konstruktif. Tanpa cita hukum, maka hukum akan kehilangan maknanya (Esmi Warasih, 2001: 354-361).

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan proses mengungkapkan nilai-nilai yang terkandung dalam cita hukum kedalam norma hukum bergantung pada tingkat kesadaran dan penghayatan akan nilai-nilai tersebut oleh para pembentuk peraturan perundang-undangan. Tidak adanya kesadaran akan nilai-nilai tersebut dapat terjadi kesenjangan antara cita hukum dan norma hukum yang dibuat.

Bagi Bangsa dan Negara Republik Indonesia, Pancasila merupakan sumber nilai, *grundnorm* yang berfungsi menjadi acuan dan landasan berfikir dan bertindak dalam segala sisi kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Oleh karena itu pada prinsipnya tidak dibuat dan tidak sah suatu peraturan perundang-undangan yang dibuat jika bertentangan dengan Pancasila sebagai filsafat dan dasar bernegara Indonesia.

Dalam proses penyusunan peraturan perundang-undangan untuk dapat mengaktualisasikan nilai-nilai yang terkandung dalam Falsafah Pancasila dibutuhkan adanya asas hukum. Secara umum asas hukum diartikan sebagai dasar pemikiran yang mendasari dibuatnya peraturan hukum. Dengan demikian asas hukum juga merupakan landasan bagi lahirnya suatu peraturan perundang-undangan. Dalam pengertian yang demikian asas hukum disebut sebagai *ratio legis*-nya suatu peraturan perundang-undangan.

I.C. van der Vlies membagi asas hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan (*beginselen van behorlijk regel geving*) menjadi 2 (dua); yaitu asas formil dan asas materiel (Maria Farida.Indrati Soeprapto, 2002, 96-97). Asas hukum formal adalah asas yang berkenaan dengan tata cara pembentukan dan bentuknya. Asas hukum formil, meliputi:

- (a) asas tujuan hukum yang jelas (*beginsel van duidlijk doelstelling*),
- (b) Asas organ/ lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste organ*),
- (c) Asas perlunya pengaturan (*het noodzakelijkheids beginsel*),
- (d) Asas dapat dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaar heids beginsel*), dan
- (e) Asas Konsensus (*het beginsel van consensus*)

Adapun asas hukum materiel adalah asas-asas yang berkenaan dengan materi muatan peraturan, dalam hal ini terdiri atas:

- (a) Asas terminology dan sistematika yang benar (*het beginsel van duidelijke terminologie an duidelijke systematiek*),
- (b) Asas dapat dikenali (*het beginsel van de kenbaarheid*),
- (c) Asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het rechtgeleijkeheids beginsel*),
- (d) Asas Kepastian Hukum (*het rechtszekerheids beginsel*), dan
- (e) Asas pelaksanaan hukum yang sesuai dengan keadaan individu (*het beginsel van de individuele rechtbedeling*)

Sedangkan menurut Hamid S. Attamimi, yang termasuk dalam asas hukum formiel adalah:

- (a) Asas tujuan yang jelas,

- (b) Asas perlunya pengaturan,
- (c) Asas organ/ lembaga yang tepat,
- (d) Asas materi muatan yang tepat,
- (e) Asas dapatnya dilaksanakan, dan
- (f) Asas dapat dikenali.

Adapun asas hukum materiel adalah:

- (a) Asas sesuai dengan cita negara hukum Indonesia dan norma fundamental negara,
- (b) Asas sesuai dengan hukum dasar negara,
- (c) Asas sesuai dengan prinsip-prinsip negara berdasar atas hukum, dan
- (d) Asas sesuai dengan dengan prinsip-prinsip pemerintahan berdasar system konstitusi.

## **2. Landasan Sosiologis**

Landasan sosiologis merupakan landasan dalam penyusunan peraturan perundang-undangan yang terdiri atas fakta-fakta yang ada di tengah masyarakat yang mendorong bagi perlunya pembuatan suatu peraturan perundang-undangan. Artinya kehadiran peraturan perundang-undangan tersebut sangat dibutuhkan oleh masyarakat (Hamzah Halim, 2012: 25).

Berkenaan dengan upaya perlindungan pohon di Daerah Milik Jalan (DAMIJA) yang ada di Kota Surabaya, dapat dikemukakan keadaan-keadaan dan fakta-fakta yang melatarbelakanginya. Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya, bahwa berdasarkan data dan laporan berbagai lembaga internasional di bawah naungan

Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), bahwa salah satu ancaman keberlanjutan ekologi bumi yang sudah di depan mata adalah "global warming", yang salah satu penyebab utamanya adalah deforestasi di berbagai belahan benua. Sehingga melalui berbagai resolusi yang telah dikeluarkan oleh Lembaga-lembaga internasional mendesak kepada semua komponen bangsa dan negara anggota PBB untuk melakukan penghijauan kembali hutan (reforestasi) dan perlindungan/ konservasi terhadap hutan secara serius, dan untuk itu masyarakat internasional telah melakukan aksi konkrit dengan menyepakati "*Copenhagen Accord*" dalam *Conference of Partys The United Nations Frame Work Convention on Climate Change 2009*. *Copenhagen Accord* atau Traktat Kopenhagen tersebut berisi kesepakatan pengurangan emisi, sekaligus komitmen negara maju penghasil emisi karbon untuk memberikan subsidi pendanaan kepada negara-negara miskin dalam upaya perbaikan hutannya sebsar US\$ 100 Miliar atau setara 943 triliun pertahun.

Indonesia, sebagai negara anggota PBB telah merespon Traktat Kopenhagen tersebut dengan memprakarsai program perbaikan lingkungan melalui program pengembalian hutan ke bentuk awal atau restitusi dan rehabilitasi Daerah Aliran Sungai (DAS). Dengan membentuk Monitoring, Reporting dan Verifikasi (MRV) dengan upaya menurunkan emisi 26% sampai 2020. Pada Langkah awal, pemerintah Indonesia menyiapkan opsi nasional tentang penurunan emisi karbon sampai pada tingkat provinsi, dan untuk itu Indonesia mencari dukungan pendanaan dari negara-negara maju (Syahrul Mahmud, 2012: 43-44).

Sejalan dengan promosi dan langkah-langkah konkrit dari masyarakat internasional dan pemerintah Indonesia dalam menanggapi ancaman ekologi global, maka masyarakat Surabaya dengan dipromotori oleh Pemerintah Kota Surabaya, yang menyadari bahwa wilayah Surabaya sebagai Kota Industri dan Perdagangan dapat berimplikasi terhadap peningkatan emisi karbon harus secara serius melakukan berbagai langkah konkrit yang selaras dengan garis kebijakan pemerintah Indonesia sekaligus masyarakat dunia.

Apalagi secara geografis, Wilayah Kota Surabaya yang keberadaannya di kawasan pantai yang secara klimatologis dan geofisika mempunyai rata-rata suhu normal diatas rata-rata dibandingkan kota lain, maka langkah-langkah perlindungan pohon dan penghijauan khususnya di Daerah Milik Jalan (DAMIJA) dipandang mempunyai skala prioritas utama.

Urgensi untuk melakukan perlindungan dan penghijauan di Wilayah Surabaya dirasakan semakin mendesak, mengingat ancaman terhadap pohon di Kota Surabaya khususnya di Daerah Milik Jalan (DAMIJA) sebagai akibat bertambahnya penduduk (efek kesejahteraan dan urbanisasi) dan kebutuhan akan ruang/space bagi kegiatan-kegiatan ekonomi yang semakin tinggi. Hal ini terbukti dari data yang terhimpun di Kantor Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Surabaya yang mencatat adanya eskalasi perusakan dan penebangan pohon yang keberadaannya di Daerah Milik Jalan (DAMIJA) dengan berbagai cara, yang pada akhirnya menyebabkan pohon menjadi rusak dan/ atau mati. Fenomena yang demikian sangat menyedihkan, mengkhawatirkan dan cenderung mengancam bagi kesehatan



warga Surabaya khususnya dan ekologi secara keseluruhan, sehingga dipandang perlu dilakukan upaya yang serius untuk menanggulangnya dalam suatu peraturan yang mengikat secara umum, sebagai landasan bertindak bagi semua komponen pemangku kepentingan (stakeholders) di bidang lingkungan, mulai dari aparat pemerintah, individu, organisasi sampai masyarakat luas.

### **3. Landasan Yuridis**

Landasan/ dasar yuridis adalah ketentuan-ketentuan hukum yang menjadi sumber hukum/ dasar hukum dalam pembuatan/ perancangan suatu peraturan perundang-undangan. Dalam hal ini, landasan hukum dapat diklasifikasikan menjadi 2 (dua), yaitu dasar hukum yang berhubungan dengan proses pembuatannya/ aspek legalitas formalnya (menyangkut kewenangan dan prosedur pembuatan), serta dasar hukum yang menyangkut pijakan materi muatan yang akan diatur (aspek legalitas materielnya).

Dasar hukum yang menyangkut aspek legalitas formal dalam pembuatan suatu Peraturan Daerah adalah:

1. Pasal 18 ayat (1), (2), (3), (4), (5), (6) dan (7) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, Tahun 1945
2. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Kota Besar dalam Lingkungan Propinsi Jawa Timur/ Jawa Tengah/ Jawa Barat dan Daerah Istimewa Yogyakarta, yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1965 (Lembaran Negara Tahun 1965 Nomor 65)

3. Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor , Tambahan Lembaran Negara Nomor), sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011
4. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 2008 Nomor, Tambahan Lembaran Negara Nomor)

Adapun dasar hukum yang berhubungan dengan Ruang lingkup dan materi muatan Peraturan Daerah, yang dalam hal ini mengenai Perlindungan Pohon di Daerah Milik Jalan (DAMIJA) di Kota Surabaya, adalah:

1. Undang-Undang Nomor 8 tahun 1981, tentang Hukum Acara Pidana (Lembaran Negara Tahun 1981 Nomor 76, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3029)
2. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam dan Ekosistemnya (Lembaran Negara Tahun 1990 Nomor 49, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3419)
3. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 2008 Nomor, Tambahan Lembaran Negara Nomor)

4. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan (Lembaran Negara Tahun 2009 Nomor 140, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5059)
5. Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya Nomor 13 Tahun 1987 tentang Penyidik Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya (Lembaran Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya Tahun 1988 Nomor 4/C)
6. Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 tahun 2001, tentang Organisasi Dinas Kota Surabaya (Lembaran Daerah Kota Surabaya Tahun 2002 Nomor 3/C)
7. Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 7 Tahun 2002 tentang Pengelolaan Ruang Terbuka Hijau (Lembaran Daerah Kota Surabaya Tahun 2002 Nomor 1/E)
8. Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 16 Tahun 2005 tentang Satuan Ploisi Pamong Praja Kota Surabaya (Lembaran Daerah Kota Surabaya Tahun 2005 Nomor 5/D)

## **B. Ketentuan Umum**

Ketentuan umum adalah bagian yang fundamental dalam suatu peraturan perundang-undangan, karena di dalam "ketentuan umum" inilah yang akan menjelaskan tentang definisi, pengertian dan istilah-istilah yang terkait dengan materi yang akan diatur. Dengan pengaturan yang jelas mengenai komponen dalam "ketentuan Umum" inilah akan menjelaskan mengenai lingkup dan batasan materi yang diatur dalam suatu peraturan. Di samping itu, Ketentuan Umum juga dapat

memuat rumusan tentang asas-asas atau prinsip-prinsip yang dijadikan acuan dalam penyusunan dan penormaan dalam suatu peraturan.

Dalam Naskah Akademik ini, untuk menyamakan persepsi dan pemahaman, maka dikemukakan beberapa konsep sebagai landasan/ fundasi dalam mengkonstruksi pengaturan Perlindungan Pohon Di Daerah Milik Jalan (DAMIJA) sebagai berikut:

1. Pohon adalah semua jenis pohon yang ditanam dan dipelihara atau dikuasai oleh Pemerintah Daerah, yang keberadaannya di Daerah Milik Jalan (DAMIJA);
2. Daerah Milik Jalan (DAMIJA) adalah
3. Perlindungan Pohon adalah upaya sistematis dan terpadu yang dilakukan untuk melestarikan fungsi pohon dan mencegah pencemaran dan kerusakan lingkungan, yang meliputi perencanaan, pemeliharaan, pengendalian, pengawasan dan penegakan hukum;
4. Pemerintah Daerah adalah Pemerintah Kota Surabaya;
5. Kepala Daerah adalah Walikota Surabaya;
6. Dinas adalah Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Surabaya
7. Pejabat yang ditunjuk adalah Kepala Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kotamadya Surabaya;
8. Setiap Orang adalah orang perseorangan atau kelompok orang, baik yang berbadan hukum maupun yang tidak berbadan hukum, swasta maupun instansi pemerintah;

9. Pemohon adalah setiap orang yang karena alasan-alasan tertentu mengajukan permohonan izin penebangan pohon;
10. Izin adalah izin yang diberikan oleh Kepala Daerah atau Pejabat yang ditunjuk kepada Pemohon untuk menebang pohon setelah mempertimbangkan alasan dan persyaratan yang telah ditentukan;
11. Penebangan Pohon adalah perbuatan menebang atau memotong pohon dengan cara tertentu, dan/ atau perbuatan memotong atau memangkas dahan/ cabang, ranting, dan daun, yang dapat menyebabkan pohon menjadi rusak atau mati. Termasuk dalam pengertian penebangan pohon adalah kegiatan membakar, melukai, memberikan zat-zat tertentu yang dapat mengakibatkan pohon menjadi rusak atau mati;
12. Pemindahan Pohon (*transplanting*) adalah upaya untuk tetap mempertahankan atau melestarikan pohon dengan cara memindahkannya ke tempat lain dengan cara dan teknik yang benar;

### **C. Tujuan Pengaturan**

Sesuai dengan Tujuan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan hidup Nasional, sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009, tujuan Perlindungan Pohon di Daerah Milik Jalan (DAMIJA) adalah sebagai berikut:

1. Melindungi wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dari pencemaran dan/ atau perusakan lingkungan;
2. Menjamin keselamatan, kesehatan dan kehidupan manusia;

3. Menjamin kelangsungan makhluk hidup dan kelestarian ekosistem;
4. Menjaga kelestarian fungsi lingkungan hidup;
5. Mencapai keserasian, keselarasan dan keseimbangan lingkungan hidup;
6. Menjamin terpenuhinya keadilan generasi masa kini dan generasi mendatang;
7. Menjamin pemenuhan dan perlindungan hak atas lingkungan hidup sebagai bagian dari hak asasi manusia;
8. Mengendalikan pemanfaatan sumber daya alam secara bijaksana;
9. Mewujudkan pembangunan berkelanjutan; dan
10. Mengantisipasi isu lingkungan global.

#### **D. Ruang Lingkup Penormaan**

Bahwa untuk mewujudkan tujuan perlindungan dan pengelolaan lingkungan sebagaimana tersebut di atas, maka dipandang perlu adanya **norma yang mengatur hak dan kewajiban** bagi setiap orang dalam rangka perlindungan pohon dimaksud. **Norma hak** dalam hal ini berkaitan dengan hak bagi setiap orang untuk berperanserta dalam upaya perlindungan pohon di Daerah Milik Jalan (DAMIJA) di Kota Surabaya.

Hak berperanserta individu, organisasi, dan kelompok masyarakat dalam perlindungan pohon meliputi hak untuk:

1. Melaporkan mengenai adanya pohon yang menurutnya dapat membahayakan atau mengancam bagi keselamatan umum atau lingkungan hidup di sekitar pohon, sekaligus meminta Pejabat yang berwenang untuk melakukan perantingan, pemangkasan dan atau penebangan pohon yang dimaksud;

2. Melaporkan mengenai adanya tindakan seseorang yang dicurigai melakukan penebangan dan/atau perusakan pohon secara melawan hukum, tanpa adanya izin dari pihak yang berwenang.
3. Tata cara dan mekanisme pelaporan sebagaimana dimaksud angka 1 dan 2, diatur secara jelas untuk diketahui dan dimengerti masyarakat luas.

Adapun mengenai **kewajiban** bagi setiap orang dalam rangka perlindungan pohon di Daerah Milik Jalan (DAMIJA) dirumuskan dalam bentuk **norma larangan**, yang berupa:

1. **setiap orang yang dengan sengaja melakukan perbuatan penebangan pohon yang berada di Daerah Milik Jalan (DAMIJA) di Surabaya, kecuali bagi mereka yang yang mendapatkan izin** dari Kepala Daerah/ Walikota Surabaya atau Pejabat yang telah ditunjuk.

Berdasarkan norma larangan ini, melahirkan konsekuensi bagi pengaturan menyangkut **norma wewenang** bagi Kepala Daerah atau Pejabat yang Ditunjuk untuk mempertimbangkan pemberian izin sebagai bentuk pengecualian, apabila dalam hal-hal tertentu dan persyaratan-persyaratan tertentu telah dipenuhi sebagai alat pengendali bahwa dampak negative yang tidak dikehendaki tidak akan terjadi.

2. **Setiap orang yang karena kelalaiannya melakukan perbuatan yang menyebabkan pohon yang berada di Daerah Milik Jalan (DAMIJA) menjadi rusak atau mati.**

3. **Setiap bentuk pelanggaran sebagaimana dimaksud dalam angka 1 dan 2 mengharuskan pelaku bertanggungjawab secara pidana dengan ancaman pidana kurungan maksimal 6 bulan atau denda maksimal 25 juta rupiah.**
4. **Essensi dan tujuan pemidanaan terhadap pelaku sebagaimana dimaksudkan angka 1 dan 2 adalah mengarahkan kepada pelaku untuk membina dan menyadarkan tentang pentingnya pohon dan lingkungan bagi keselamatan dan kesehatan manusia dan ekologi secara keseluruhan.**
5. **Oleh karena esensi dan tujuan pemidanaan adalah penyadaran arti pentingnya pohon dan lingkungan bagi kehidupan manusia dan ekosistemnya, maka dimungkinkan adanya hukuman dalam bentuk "Tindakan Bina Lingkungan" kepada pelaku.**

Bahwa selanjutnya untuk dapat memantapkan upaya perlindungan pohon secara sistematis dan bersinergis, maka lingkup kegiatannya meliputi kegiatan **perencanaan, pemeliharaan, pengendalian, pengawasan dan penegakan hukum** terhadap setiap bentuk pelanggarannya.

#### **E. Substansi (Materi) Muatan Pengaturan**

Sesuai dengan lingkup pengaturannya, maka muatan materi (substansi) pengaturan Perlindungan Pohon di Daerah Milik Jalan (DAMIJA) meliputi:

##### **1. Wewenang Kelembagaan**



Dalam konteks negara hukum, legalitas (keabsahan) tindakan pemerintahan merupakan persyaratan fundamental yang harus dipenuhi. Oleh karena itu dalam peraturan perundang-undangan harus secara tegas mengatur konsep dan lingkup kewenangan kelembagaan yang akan menanganinya.

Dalam konteks demikian, maka prinsip-prinsip pengaturan wewenang dalam upaya perlindungan pohon di Daerah-Milik Jalan (DAMIJA) adalah sebagai berikut:

- a. Walikota Surabaya sebagai Kepala Daerah dalam rangka Perlindungan Pohon di Daerah Milik Jalan (DAMIJA) di Kota Surabaya mempunyai wewenang untuk melakukan kegiatan perencanaan, pemeliharaan, pengendalian, pengawasan dan penegakan hukum.
- b. Penyelenggaraan kegiatan perencanaan, pemeliharaan, pengendalian, pengawasan dan penegakan hukum dilaksanakan secara terkoordinasi dan sinergis dengan instansi-instansi yang terkait.
- c. Dalam rangka fungsi koordinasi tersebut, Walikota Surabaya dapat menunjuk Pejabat Tertentu sesuai dengan bidang dan fungsinya di bidang Perlindungan Pohon di Daerah Milik Jalan (DAMIJA).
- d. Pejabat Tertentu sebagaimana dimaksud adalah Kepala Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Surabaya

## **2. Fungsi Perencanaan**

Dalam rangka melaksanakan fungsi perencanaan di bidang Perlindungan Pohon di Daerah Milik Jalan (DAMIJA), Kepala Daerah atau Pejabat yang ditunjuk harus melakukan :

- a. Inventarisasi pohon yang keberadaannya ada di Daerah Milik Jalan (DAMIJA) di Kota Surabaya;
- b. Penyediaan sarana dan prasarana dalam kaitannya dengan perawatan, pemeliharaan, dan pemindahan pohon secara memadai
- c. Penyediaan dan Pembinaan sumber daya manusia yang handal
- d. Penataan manajemen yang membuka bagi akses public dalam rangka pelayanan menyangkut pelaporan dan perizinan.

### 3. Fungsi Pemeliharaan

Sesuai dengan Tugas dan Fungsinya, Kepala Daerah atau Pejabat yang Ditunjuk berwenang untuk melakukan tindakan penataan, perantingan, pemangkasan, penebangan dan tindakan-tindakan lain yang diperlukan untuk pemeliharaan dan perawatan pohon secara **bertanggungjawab sesuai dengan tujuan** perlindungan pohon. Oleh karena itu, Kepala daerah atau Pejabat yang Ditunjuk melakukan kegiatan atau tindakan tersebut bukan sebagai perbuatan melanggar hukum, sehingga untuk melakukannya tidak diperlukan adanya izin.

### 4. Fungsi Pengendalian

Dalam rangka Perlindungan pohon di Daerah Milik Jalan (DAMIJA), Kepala Daerah atau Pejabat yang Ditunjuk berwenang untuk melakukan pengendalian segala bentuk perbuatan masyarakat yang berdampak terhadap perusakan dan atau kematian pohon dalam suatu system perizinan. Perizinan pada hakekatnya merupakan instrument yuridis pemerintah untuk **mengendalikan suatu perbuatan yang secara umum dilarang**, tetapi dengan **pertimbangan**

**persyaratan dan alasan-alasan tertentu sebagaimana ditentukan dalam peraturan perundangan pemerintah dapat membolehkannya.**

Berdasarkan konsep perizinan yang demikian, maka fungsi pengendalian Perlindungan Pohon di Daerah Milik Jalan (DAMJJA) diselenggarakan dengan memanfaatkan system perizinan yang mantap dan ketat dalam peraturan perundangan yang mengaturnya.

Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya bahwa norma dasar perlindungan pohon adalah bahwa setiap orang **dilarang** melakukan perbuatan penebangan pohon, kecuali dengan **izin**. Sistem perizinan yang secara sah diperbolehkan oleh peraturan yang menjadi dasar pelarangan, untuk mengecualikannya harus menentukan secara jelas tentang: dalam hal apa (alasan) dan persyaratan apa yang harus dipenuhi, serta bagaimana prosedurnya pengajuannya.

Secara limitative peraturan perundang-undangan menegaskan **alasan-alasan** yang dapat menjadi dasar pengajuan permohonan izin penebangan pohon, yaitu:

- a. Bahwa keberadaan pohon yang diajukan untuk ditebang mengganggu jaringan utilitas kota;
- b. Bahwa keberadaan pohon yang diajukan untuk ditebang dinilai membahayakan keamanan dan keselamatan umum;
- c. Bahwa keberadaan pohon yang diajukan untuk ditebang mengganggu atau membahayakan bagi kepentingan pemohon;

- d. Bahwa pohon yang yang diajukan untuk ditebang terkena penyakit yang dapat mengancam terhadap pohon dan ekosistem disekitarnya; atau
- e. Bahwa di tempat atau disekitar lokasi pohon yang diajukan untuk ditebang akan didirikan suatu bangunan atau akan dipergunakan untuk keperluan tertentu oleh pemohon.

Berkenaan dengan **Prosedur/ mekanisme** bagi setiap orang yang mempunyai salah satu alasan untuk melakukan penebangan pohon sebagaimana dijelaskan dapat mengajukan **permohonan izin penebangan pohon** secara tertulis kepada Kepala Daerah atau Pejabat yang ditunjuk dengan menjelaskan mengenai:

- a. Alasan yang melatarbelakangi pengajuan izin penebangan pohon; dan
- b. Lokasi, jenis/nama, ukuran diameter, dan jumlah pohon yang diajukan untuk penebangan pohon

Bahwa untuk memudahkan pemohon dan menjamin kelengkapan informasi dalam pengajuan izin, Kepala Daerah atau Pejabat yang Ditunjuk **menyediakan Formulir Isian** Permohonan Izin Penebangan Pohon dimaksud untuk selanjutnya diisi oleh pemohon secara jujur dan bertanggungjawab.

Dalam proses pengajuan permohonan izin, pemohon **dipersyaratkan** untuk melengkapi permohonannya dengan komitmen untuk sanggup memenuhi **kewajiban mengganti** (sebagai disinsentif) **pohon** yang nantinya akan ditebang sesuai dengan ketentuan yang berlaku dalam suatu Surat Pernyataan bermaterai. Bahwa untuk memudahkan bagi pemohon, Kepala Daerah atau Pejabat yang

Ditunjuk menyiapkan **Formulir Surat Pernyataan** dimaksud untuk selanjutnya diisi oleh pemohon secara jujur dan bertanggungjawab.

Bahwa dengan mempertimbangkan secara seksama alasan dan persyaratan yang telah ditentukan, Kepala Daerah atau Pejabat yang Ditunjuk dapat mengambil keputusan untuk:

- a. Menolak permohonan, karena dinilai kepentingan perlindungan pohon lebih utama dari pada alasan yang dikemukakan oleh pemohon;
- b. Mengabulkan permohonan, dengan persyaratan bahwa pemegang izin harus dalam jangka waktu maksimal 7 hari dari saat penebangan pohon harus sudah memenuhi kewajiban penanaman pohon pengganti sebagaimana yang telah dinyatakan dalam Surat Pernyataan yang telah dibuatnya; atau
- c. Karena alasan-alasan spesifik yang melekat pada pohon yang dimintakan untuk ditebang (aspek jenis, ukuran dan/ atau atau usianya) dinilai oleh Kepala Daerah atau Pejabat yang Ditunjuk perlu untuk dilestarikan, tetapi memperhatikan alasan dan urgensi alasan pengajuan permohonan izin pemohon yang dapat dimengerti, maka Kepala Daerah atau Pejabat yang ditunjuk dapat memberikan solusi dalam bentuk "pemindahan pohon (*transplanting*)".

Bahwa untuk memastikan pelaksanaan pemindahan pohon (*transplanting*) yang dilaksanakan oleh pemohon dilakukan secara tepat dan benar, maka pelaksanaan pemindahannya dipantau dan diawasi secara langsung oleh Kepala Daerah atau Pejabat yang Ditunjuk.

Dalam hal permohonan izin dikabulkan, maka pemegang izin mempunyai kewajiban penggantian pohon dengan ketentuan sebagai berikut:<sup>1</sup>

- a. Bahwa terhadap 1 (satu) pohon tebang yang pangkal batangnya berdiameter sampai dengan 10 (sepuluh) centimeter, maka jumlah penggantinya sebanyak 10 (sepuluh) pohon berdiameter 10 (sepuluh) centimeter;
- b. Bahwa terhadap 1 (satu) pohon tebang yang pangkal batangnya berdiameter 10 (sepuluh) sampai dengan 30 (tiga puluh) centimeter, maka jumlah penggantinya sebanyak 15 (sepuluh) pohon berdiameter 10 (sepuluh) centimeter;
- c. Bahwa terhadap 1 (satu) pohon tebang yang pangkal batangnya berdiameter 30 (tiga puluh) sampai dengan 50 (lima puluh) centimeter, maka jumlah penggantinya sebanyak 20 (dua puluh) pohon berdiameter 10 (sepuluh) centimeter;
- d. Bahwa terhadap 1 (satu) pohon tebang yang pangkal batangnya berdiameter lebih dari 50 (sepuluh) centimeter, maka jumlah penggantinya sebanyak 30 (tiga puluh) pohon berdiameter 10 (sepuluh) centimeter;
- e. Bahwa dalam hal pohon pengganti yang sejenis sulit diperoleh, maka Kepala Daerah atau Pejabat yang Ditunjuk akan menentukan jenis pohon penggantinya;

---

<sup>1</sup> Metoda penghitungan dalam menentukan jumlah penggantian pohon didasarkan atas asumsi dan rasionalitas sebagai berikut:

- a.
- b.
- c.
- d.dst

f. Terhadap jumlah pohon yang sejenis yang dimohonkan izin penebangan lebih dari satu (satu) pohon, maka jumlah penggantian pohon dihitung berdasarkan kelipatannya.

#### **5. Fungsi Pengawasan dan Penegakan Hukum (administrative)**

Dalam rangka memastikan bahwa persyaratan perizinan yang telah ditentukan telah dilaksanakan oleh pemegang izin, maka Kepala Daerah atau Pejabat yang Ditunjuk melaksanakan fungsi pengawasan, yang penyelenggaraannya dilakukan secara terkoordinir dengan instansi lain.

Apabila berdasarkan hasil pengawasan diketahui bahwa, pemegang izin belum melaksanakan kewajiban penggantian pohon sebagaimana yang telah ditentukan, maka Kepala Daerah atau Pejabat yang Ditunjuk akan menyampaikan surat teguran yang berisikan supaya yang bersangkutan memenuhi kewajibannya dalam waktu yang ditentukan. Selanjutnya jika dalam jangka waktu yang telah ditentukan dalam surat teguran telah lewat, tetapi kewajiban penggantian pohon juga belum ditunaikan, maka Kepala Daerah atau Pejabat yang Ditunjuk menjatuhkan sanksi yang berupa denda administrasi.

Penghitungan denda administrasi diperhitungkan dengan berpedoman pada ketentuan sebagai berikut:<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup>Penentuann nilai denda didasarkan atas 2 (dua) metoda, yaitu metode perhitungan secara ekonomis dan perhitungan berdasarkan Ketentuan dalam Protokol Kyoto (*Kyoto Protocol Based*).

A. Perhitungan menurut Blaya (ekonomi), yaitu perhitungan yang didasarkan pada asumsi dan perhitungan harga dan biaya yang terdiri atas komponen-komponen sebagai berikut:

- a. Terhadap 1 (satu) pohon tebang yang pangkal batangnya berdiameter sampai dengan 10 (sepuluh) centimeter, dikenakan denda Rp. 1.500.000,- (satu juta lima ratus ribu rupiah);

1. Harga bibit pohon tampungan di pasaran dengan ukuran umum (T. 3m, D. 8-10cm)	
a. Trembesi	Rp. 350.000,-/ph
b. Sengon Buto	Rp. 250.000,-/ph
c. Angsana	Rp. 90.000,-/ph
d. Kecrutan	Rp. 150.000,-/ph
e. Kupu-kupu	Rp. 350.000,-/ph
Jadi rata-rata harga pasaran pohon penghijauan adalah	Rp. 238.000,-/ph
2. Biaya penanaman, meliputi:	
a. Upah galian per pohon:	Rp 17.920/ph
Asumsi: - Ukuran lubang galian 0,8 x 0,8 x 0,8 m3	
- Upah galian per-m3 Rp. 35.000,-	
b. Media tanam (soil Mix)	Rp.126.300,-/lubang
Asumsi: - kebutuhan tanah taman per-m3 (0,32 m3 x Rp. 90.000,-)	
- pupuk organic per-m3 (0,13 m/m3 x Rp. 750.000,-)	
c. Stager	Rp. 159.220/ph
3. Biaya pemeliharaan pohon selama 6 bulan:	
a. Kebutuhan air penyiraman	
-kebutuhan air ideal	Rp. 20Lt/hr/ph
-kebutuhan untuk 6 bulan kedepan	Rp. 3.600 Lt/ph/6 bl
-harga air/ tangki (4000 Lt) penyiraman	Rp. 100.000/tangki
Artinya biaya utk air siraman	Rp. 90.000,-/ph/6bl
b. Tenaga pemeliharaan (standart upah minimum Surabaya)	
-upah per hari	Rp.48.000,-/hr
-asumsi perorang mampu merawat 50 ph/hr	
-berarti upah per pohon/ hr (Rp. 48.000,- : 50)	Rp. 962,-
-jadi upah selama 6 bulan pemeliharaan	Rp. 150.000,-/ph
Jadi total biaya dari semua komponen sebesar	Rp. 637.220/ph

- B. Perhitungan berdasarkan parameter yang ada dalam Protokol Kyoto (*Kyoto Protocol Based*)**  
 Berdasarkan data yang dimiliki di Kantor DKP Surabaya, dapat diketahui bahwa jumlah penghijauan yang dikelola Pemerintah Kota Surabaya pada tahun 2007 adalah sebesar 748.613 pohon dari luasan RTH 272,44 Hektar (Jurnal Studi Lingkungan Vol. 29/2; 120-130).  
 Menurut Tampubolon et al (2000), satu hektar hutan kota mampu menyerap 6,24 ton Karbondioksida (CO<sub>2</sub>). Berdasarkan Protokol Kyoto tentang Perdagangan Karbon, maka penyerapan Karbondioksida setiap ton senilai US\$ 10-30.  
 Berdasarkan parameter tersebut, maka dapat diperhitungkan bahwa Kota Surabaya yang memiliki Ruang Terbuka Hijau (RTH) seluas 272,44 Hektar akan mampu menyerap Karbondioksida sebesar 1.700.025 ton petahun. Sehingga jika potensi serapan karbondioksida dikalikan dengan biaya maksimal per ton senilai US\$30, maka berarti RTH Surabaya setiap tahun akan menghasilkan keuntungan sebesar US\$ 51.000.750,- (1.700.025 ton X US\$ 30)  
 Artinya apabila nilai tersebut diperhitungkan secara lebih mendetail menjadi keuntungan yang diperoleh setiap tahunnya per pohon dapat dihitung (US\$ 51.000.750,- : 748613 pohon) = US\$ 68 atau setara dengan Rp. 612.000,-



- b. Terhadap 1 (satu) pohon tebang yang pangkal batangnya berdiameter 10 (sepuluh) sampai dengan 30 (tiga puluh) centimeter, dikenakan denda Rp. 3.000.000,- (tiga juta rupiah);
- c. Terhadap 1 (satu) pohon tebang yang pangkal batangnya berdiameter 30 (tiga puluh) sampai dengan 50 (sepuluh) centimeter, dikenakan denda Rp. 6.000.000,- (enam juta);
- d. Terhadap 1 (satu) pohon tebang yang pangkal batangnya berdiameter lebih dari 50 (lima puluh) centimeter, dikenakan denda Rp. 12.000.000,- (dua belas juta rupiah);
- e. Apabila jumlah pohon sejenis yang dimohonkan ditebang lebih dari 1 (satu), maka besarnya pengenaan denda diperhitungkan dengan kelipatan dari ketentuan yang telah ditentukan.
- f. Pembayaran denda sebagaimana dimaksud dilakukan sebagaimana ketentuan yang berlaku.

#### **6. Ketentuan Sanksi Pidana**

Pemidanaan baik secara abstracto (perumusan sanksi pidana dalam peraturan hukum), maupun secara concreto (penjatuhan sanksi pidana kepada pelaku pelanggaran) pada hakekatnya merupakan suatu proses pemilihan dari berbagai alternative sanksi hukum. Dalam konteks demikian pemidanaan seharusnya dipergunakan dalam hal sanksi-sanksi hukum lain sudah tidak efektif lagi. Pemidanaan pada hakekatnya merupakan pilihan terakhir (*ultimum remedium*) untuk menyelesaikan persoalan pelanggaran hukum.

Sehubungan dengan prinsip tersebut, maka sanksi pidana hanya akan dikenakan terhadap pelaku yang melanggar ketentuan sebagai berikut:

1. Barang siapa dengan sengaja melakukan penebangan pohon tanpa dilengkapi dengan izin, maka terhadap pelaku dikenakan pidana kurungan maksimal 6 bulan atau denda maksimal Rp. 25.000.000,- (dua puluh lima juta rupiah).
2. Barang siapa karena kelalaiannya melakukan perbuatan yang dapat mengakibatkan pohon menjadi rusak atau mati, maka terhadap pelaku dikenakan pidana kurungan maksimal 1 (satu) bulan atau denda maksimal Rp. 5.000.000,- (lima juta rupiah)
3. Barang siapa yang karena kelalaiannya tidak mematuhi pemenuhan terhadap kewajiban persyaratan perizinan yang berupa pembayaran denda administrasi, maka kepada pelaku dikenakan Tindakan Bina Lingkungan paling lama 6 bulan.

Dalam rangka pemidanaan, maka proses penegakannya mulai dari proses penyelidikan, penyidikan, penuntutan, pemeriksaan di Pengadilan dilaksanakan sesuai dengan hukum acara pidana yang berlaku.

#### **F. Ketentuan Penutup**

Ketentuan Penutup adalah ketentuan yang menjadi bagian terakhir batang tubuh suatu peraturan perundang-undangan, yang biasanya memuat tentang Penunjukan organ atau lembaga tertentu sebagai pelaksana peraturan, nama singkat (*cliteer title*) dan judul kutipan peraturan, status peraturan yang ada sebelumnya, dan saat berlakunya peraturan (Hamzah Halim, 2012: 221).

Rancangan Peraturan Daerah tentang Perlindungan Pohon di Daerah Milik Jalan (DAMIJA) ini, dalam Ketentuan Penutup berisikan penegasan mengenai:

1. Bahwa dengan berlakunya peraturan ini, maka Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 18 Tahun 2003 tentang Izin Penebangan Pohon dinyatakan tidak berlaku lagi;
2. Bahwa Peraturan daerah ini mulai efektif berlaku secara efektif 6 (enam) bulan sejak tanggal diundangkan;
3. Peraturan Daerah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan, dan supaya setiap orang dapat mengetahuinya, memerintahkan pengundangannya di Lembaran Daerah Kota Surabaya.

#### **G. Sistematika Pengaturan**

Sistematika pengaturan materi muatan dalam suatu peraturan perundang-undangan mempunyai peran yang sangat penting dalam rangka menjamin keterkaitan dan keruntutan pengaturannya sehingga keutuhan makna dan norma yang terkandung di dalamnya dapat terwujud.

Dalam Naskah Akademik ini mengusulkan pengaturan materi muatan dalam Rancangan Peraturan Daerah Kota Surabaya tentang Perlindungan Pohon di Daerah Milik Jalan (DAMIJA) menggunakan sistematika dan tata urutan pengaturan sebagai berikut:

## **BAB I KETENTUAN UMUM mengatur tentang:**

- Bagian Pertama mengatur tentang Definisi/ pengertian dari beberapa konsep yang terkandung dalam Rancangan Peraturan Daerah;
- Bagian Kedua mengatur Tujuan Perlindungan Pohon di Daerah Milik Jalan (DAMIJA)
- Bagian Ketiga mengatur tentang Ruang Lingkup kegiatan Perlindungan Pohon di Daerah Milik Jalan (DAMIJA)
- Bagian Keempat mengatur tentang Hak dan Kewajiban setiap orang dalam rangka Perlindungan Pohon Di Daerah Milik Jalan (DAMIJA)

## **BAB II KETENTUAN PERIZINAN berisikan pengaturan yang terdiri atas:**

- Bagian Kesatu mengatur tentang Wewenang Penerbitan Izin
- Bagian Kedua mengatur tentang Alasan Penebangan Pohon
- Bagian Ketiga mengatur tentang tatacara dan Persyaratan Perizinan
- Bagian Keempat mengatur tentang Pengawasan dan Penertiban
- Bagian Kelima mengatur tentang Ketentuan Khusus
- Bagian Keenam mengatur tentang Pengecualiaan dari Ketentuan Perizinan
- Bagian Ketujuh mengatur tentang Sanksi Administrasi

## **BAB III KETENTUAN PIDANA**

## **BAB IV KETENTUAN PENYIDIKAN**

## **BAB V KETENTUAN PENUTUP**

## **BAB III**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

1. Semakin padatnya arus lalu lintas kendaraan di jalan berimplikasi terhadap eskalasi peningkatan gas buang, khususnya Karbondioksida (CO<sub>2</sub>) yang secara kumulatif terkonsentrasi di kawasan sekitar jalan. Tingginya karbon karbondioksida (CO<sub>2</sub>) di kawasan jalan tersebut sangat merugikan bagi kesehatan manusia yang melintas dan/ atau bermukim di kawasan jalan pada khususnya, dan mengancam bagi keseimbangan ekologis secara keseluruhan.
2. Berdasarkan berbagai kajian dan penelitian ilmiah, dapat dikemukakan bahwa pohon (penghijauan) di lingkungan perkotaan sangat bermanfaat dan berfungsi sebagai paru-paru kota, penyerap emisi gas rumah kaca, khususnya karbondioksida (CO<sub>2</sub>), pengatur lingkungan, pencipta lingkungan (ekologis), penyeimbang alam (edafis), oro-hidrologi, penyedia air tanah dan pencegah erosi, perlindungan (proteksi) terhadap kondisi fisik alami sekitar (angin, terik matahari, gas atau debu), fungsi keindahan (estetika) dan kesehatan (higienis).
3. Berdasarkan data-data tersebut, Pemerintah Kota Surabaya merasa bertanggungjawab untuk melakukan kebijakan secara sistemik guna mengantisipasi gangguan dan ancaman tersebut, melalui upaya perlindungan pohon di Daerah Milik Jalan (DAMIJA) dalam suatu peraturan yang mengikat secara umum, yaitu Peraturan Daerah (PERDA).

## **B. Saran dan Rekomendasi**

1. Perlu segera dilakukan persiapan pelaksanaan diskusi public sebagai media public sharing dalam merespon harapan dan keinginan masyarakat
2. Perlu segera dilakukan penyusunan draf Rancangan Peraturan Daerah Kota Surabaya tentang Rancangan Peraturan Daerah Kota Surabaya tentang Perlindungan Pohon di Daerah Milik Jalan (DAMIJA)
3. Perlu segera dipersiapkan petunjuk teknis pelaksanaan atas Rancangan Peraturan Daerah tentang Perlindungan Pohon di daerah Milik Jalan (DAMIJA)
4. Perlu dilakukan langkah-langkah konsultasi dan kerjasama dengan instansi terkait agar rencana kebijakan Perlindungan Pohon di Daerah Milik Jalan dijadikan skala prioritas Program Legislatif Daerah (Prolegda) Kota Surabaya.

## DAFTAR PUSTAKA

- Achmadi Susilo, et.all, 2008, Penghijauan Kota Secara Konseptual Untuk Mengurangi Emisi Karbon (Studi Kasus Penghijauan di Kota Surabaya), dalam *Jurnal Pusat Studi Lingkungan Perguruan Tinggi Seluruh Indonesia*, Volume 29, Nomor 2, 2009
- Aminudin Ilmar, 2009, *Konstruksi Teori dan Metode Kajian Ilmu Hukum*, Makasar, Hasanuddin University Press
- Bagir Manan, 1992, *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*, Jakarta, Ind-Hill-Co.
- Dadang Rusbiantoro, 2008, *Global Warming For Beginner, Pengantar Komprehensif Tentang Pemanasan Global*, Yogyakarta, O2
- Didik Sarudji, 2006, *Wawasan Lingkungan, Dasar-dasar Pembangunan Berkelanjutan Yang Berwawasan Lingkungan (Sustainable Development)*, Sidoarjo, Mitra Ilmu
- Esmi Warassih P., 2001, Fungsi Cita Hukum dalam Penyusunan Peraturan Perundangan yang Demokratis, dalam *Arena Hukum Majalah Hukum FH Unibraw* Nomor 15, 2001
- Hamzah Halim, 2009, *Cara Praktis Menusun dan Merancang Peraturan Daerah (Suatu Kajian Teoritis dan Praktis disertai Manual)*, Jakarta, Kencana Prenada Media Group
- Maria Farida Indrati Soeprapto, 2002, *Ilmu Perundang-undangan: Dasar-dasar dan Pembentukannya*, Yogyakarta, Kanisius
- N.H.T. Siahaan, 2004, *Hukum Lingkungan dan Ekologi Pembangunan*, Jakarta, Penerbit Erlangga
- Peter Mahmud Marzuki, 2006, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana Prenada Media Group
- Syahrul, et.all, 2008, Asimilasi Alami Emisi Karbondioksida Kendaraan Bermotor Oleh Tanaman (Studi Kasus Jalan Lingkar Kampus UNHAS Makasar), dalam *Jurnal Pusat Studi Lingkungan Perguruan Tinggi Seluruh Indonesia*, Volume 29, Nomor 2, 2009

Syahrul Mahmud, 2012, *Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia (Penegakan Hukum Administrasi, Hukum Perdata dan Hukum Pidana menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009)*, Yogyakarta, Graha Ilmu

Tatiek Sri Djatmiati, 2007, *Perizinan Sebagai Instrumen Yuridis Dalam Pelayanan Publik*, Pidato disampaikan pada Pengukuhan Jabatan Guru Besar dalam Bidang Hukum Administrasi pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga di Surabaya