

ROHANI AKTOR



RANCANGAN
PERATURAN DAERAH
TENTANG HUTAN KOTA



**Kerjasama antara
Dinas Pertanian Kota Surabaya
Dengan
Universitas Negeri Surabaya**

Puji Syukur kami panjatkan ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa karena berkat rahmat dan hidayahnya Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Hutan Kota di Kota Surabaya ini dapat kami selesaikan

Naskah Akademik ini merupakan tahapan lanjutan setelah Laporan Pendahuluan. Laporan ini dibuat setelah tim peneliti mengumpulkan, mengkompilasi dan menganalisa data terkait Hutan Kota. Setelah data terkumpul maka disusunlah Naskah Akademik lengkap sesuai dengan format sebagaimana tercantum dalam lampiran Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Dalam Naskah Akademik ini terdapat 6 (enam) bab yaitu Pendahuluan, Kajian Teoretis Dan Praktik Empiris, Evaluasi Dan Analisa Peraturan Perundang-Undangan Terkait, Landasan Filosofis, Sosiologis dan Yuridis, Jangkauan, Arah Pengaturan, Dan Ruang Lingkup Materi Rancangan Peraturan Daerah dan Penutup.

Akhir kata tim penyusun mengucapkan terimakasih kepada semua pihak yang telah membantu kelancaran penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Hutan Kota di Kota Surabaya.

Surabaya, Desember 2013

Tim Penyusun

KATA PENGANTAR	i
DAFTAR ISI	ii
DAFTAR TABEL	iv
BAB 1 PENDAHULUAN	1
A LATAR BELAKANG	1
B IDENTIFIKASI MASALAH	3
C MAKSUD DAN TUJUAN KEGIATAN PENYUSUNAN NASKAH AKADEMIK	9
D METODE PENYUSUNAN	5
BAB 2 KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS	11
A KAJIAN TEORETIS	11
B KAJIAN TERHADAP ASAS/PRINSIP YANG TERKAIT DENGAN PENYUSUNAN NORMA	19
C KAJIAN TERHADAP PRAKTIK PENYELENGGARAAN, KONDISI YANG ADA, SERTA PERMASALAHAN YANG DIHADAPI MASYARAKAT	21
D KAJIAN TERHADAP IMPLIKASI PENERAPAN SISTEM BARU YANG AKAN DIATUR DALAM PERATURAN DAERAH TERHADAP ASPEK KEHIDUPAN MASYARAKAT DAN DAMPAKNYA TERHADAP ASPEK BEBAN KEUANGAN NEGARA.	23
BAB 3 EVALUASI DAN ANALISA PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT	28
BAB 4 LANDASAN FILOSOFIS, YURIDIS DAN SOSIOLOGIS	31
A LANDASAN FILOSOFIS	31
B LANDASAN SOSIOLOGIS	33
C LANDASAN YURIDIS	36
BAB 5 JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI RANCANGAN PERATURAN DAERAH KOTA SURABAYA TENTANG HUTAN KOTA	40
A KETENTUAN UMUM	40
B MATERI	42
C KETENTUAN SANKSI	51
D KETENTUAN PERALIHAN	51

BAB 6 PENUTUP	51
A KESIMPULAN	51
B SARAN	51

DAFTAR PUSTAKA
DRAFT PERATURAN DAERAH KOTA SURABAYA TENTANG
HUTAN KOTA

INDUKSI TERPADU AIR, UDARA DAN BUNYI
DALAM KOTA SURABAYA

Tabel 1.1	Indeks Pencemaran Udara di Kota Surabaya-----	6
Tabel 1.2	Rentang dan Katagori Indeks Standar Pencemar Udara-----	6
Tabel 1.3	Udara Bersih dan Udara Tercemar Menurut WHO-----	7
Tabel 4.1	Penggunaan Lahan di Surabaya-----	34

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Di dalam kerangka pembangunan nasional, pembangunan daerah merupakan bagian yang terintegrasi. Pembangunan daerah sangat menentukan keberhasilan pembangunan nasional secara keseluruhan. Dapat diamati bahwa perkembangan pembangunan daerah telah berlangsung dengan pesat dan diperkirakan akan terus berlanjut. Perkembangan ini akan membawa dampak keruangan dalam bentuk terjadinya perubahan pola pemanfaatan ruang, baik direncanakan ataupun tidak direncanakan.

Perkembangan akibat pembangunan daerah juga tengah berlangsung di Kota Surabaya, Jawa Timur. Pertumbuhan dan Perkembangan kota Surabaya pada dasarnya saling bergantung dengan daerah yang lebih luas (regional), yaitu berupa interaksi kegiatan-kegiatan sosial, ekonomi, dan pemerintahan. Selaras dengan hal tersebut konsep pengembangan wilayah regional Jawa Timur, kota Surabaya yang merupakan ibukota provinsi Jawa Timur merupakan barometer dan contoh bagi kota dan kabupaten yang berada di wilayah Provinsi Jawa Timur

Sebagai pusat pemerintahan di Jawa Timur, kota Surabaya memiliki beberapa fungsi yang sangat menonjol, yaitu sebagai pusat pemerintah baik Provinsi Jawa Timur dan Kotamadya Surabaya, perdagangan dan jasa, serta pusat pengembangan sosial budaya. Disamping itu, kota Surabaya merupakan salah satu kota pelabuhan terpenting yang melayani lalu lintas perdagangan bagi Indonesia bagian Timur.

Pertumbuhan Kota Surabaya tidak selalu berdampak positif, tetapi juga berpotensi menimbulkan dampak negatif. Upaya Pemerintah Kotamadya Surabaya untuk memperluas jaringan jalan secara ekonomi mungkin akan berdampak positif, akan tetapi secara ekologi mungkin akan berdampak sebaliknya. Perluasan jaringan jalan yang direncanakan Pemerintah Kotamadya Surabaya meliputi: pembangunan jalan lingkar timur yang menghubungkan bandara Internasional Juanda dengan Jembatan Surabaya-Madura; pembangunan jalan lingkar barat sebagai pendamping dari jalan tol Waru-Tanjung Perak; serta penambahan dan pelebaran jalan yang menghubungkan antara jalan lingkar timur dan barat tersebut.

Rencana pembangunan ruas-ruas jalan tersebut merupakan upaya pemerintah Kotamadya Surabaya untuk memperlancar mobilitas masyarakatnya sehingga nantinya tidak akan mengalami kemacetan lalu lintas yang berarti. Dengan predikat Kota Surabaya sebagai kota metropolis kedua setelah Jakarta, Kota Surabaya merupakan pusat dari berputarnya roda perekonomian di Jawa Timur khususnya dan untuk wilayah Indonesia Timur pada umumnya. Karena itu, pembangunan di sektor konstruksi, khususnya pembangunan gedung-gedung perkantoran di Kota Surabaya merupakan sisi yang penting dan tidak bisa diabaikan begitu saja.

Daya tarik Kota Surabaya sebagai pusat pemerintahan serta perekonomian di wilayah Jawa Timur, menjadikan Surabaya merupakan magnet bagi masyarakat di sekitar Kota Surabaya untuk dapat hidup dan bekerja. Ini merupakan sebuah peluang bagi investor yang bergerak di bidang properti khususnya rumah untuk menyediakan lahan bagi masyarakat yang ingin bermukim di Kota Surabaya. Saat ini, rencana pembangunan Kota Surabaya difokuskan pada sisi barat dengan memberikan peluang bagi para pengusaha di bidang properti untuk membuka lahan pemukiman bagi masyarakat yang ingin memiliki hunian yang berada di wilayah kota Surabaya.

Dengan adanya rencana pembangunan-pembangunan tersebut, maka kemungkinan besar akan terjadi perubahan pola keruangan dan penggunaan lahan. Kondisi ini dapat berdampak pada keberadaan hutan kota di kota Surabaya. Dimana, untuk menambah jaringan jalan dan pembangunan gedung perkantoran dan pemukiman, maka sebagian areal hutan kota Surabaya akan diubah penggunaannya. Seringkali kondisi seperti menjadikan hutan kota sebagai objek yang harus berada di luar prioritas pembangunan, dimana faktor ekonomi lebih dominan.

Berdasarkan Undang-Undang No.26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang mengamanatkan bahwa setiap wilayah kota di Indonesia harus memiliki ruang terbuka hijau sebesar 30% dari wilayah keseluruhan dari kota tersebut. Hutan kota, merupakan bagian dari ruang terbuka hijau yang salah satu fungsinya adalah sebagai paru-paru kota sebagai keseimbangan dari padatnya kota dari gedung dan jumlah penduduk. Luas wilayah Kota Surabaya berdasarkan informasi dari Surabaya dalam angka yang tercantum dalam wikipedia.org sebesar 333.063 km², maka ruang terbuka hijau untuk kota Surabaya idealnya adalah sebesar 99.918,9 km².

Berdasarkan centreene.com, tanggal 26 Juni 2012 pada artikel "Pemkot Kebut RTH 30% dari Luas Kota", memberikan data bahwa Kota Surabaya saat ini sudah memiliki lebih dari 35% ruang terbuka hijau dimana 20,6% dikelola Pemerintah Kota Surabaya dan 15% dikelola oleh swasta. Namun ruang terbuka hijau, tidak berupa hutan kota yang mempunyai fungsi sebagai paru-paru kota. Ruang terbuka hijau disini umumnya adalah berupa taman-taman kota yang diperuntukan bagi masyarakat.

Capaian ruang terbuka hijau yang mencapai lebih dari 35% wilayah kota Surabaya tidak membuat Pemerintah Kota Surabaya puas. Melalui kebijakan yang dikeluarkan oleh Walikota Surabaya, Pemerintah Kota Surabaya telah membangun Hutan Kota di beberapa daerah di Surabaya seperti wilayah Balas Klumprik dan Pakal, serta hutan mangrove yang saat ini dikembangkan di wilayah pesisir timur Kota Surabaya.

Menurut data Dinas Pertanian, luas hutan kota yang dimiliki oleh Kota Surabaya saat ini mencapai luas kurang lebih 33,5 hektare, dengan rincian 15 hektare di Keputih, 8 hektare di Universitas Negeri Surabaya (Unesa), 6 hektare di Pakal, dan 4,5 hektare di Balas Klumprik. Kedepan diharapkan luas hutan kota yang dimiliki oleh Surabaya dapat diperluas yang bertujuan memberikan kualitas udara yang baik bagi masyarakat Kota Surabaya.

Perluasan hutan kota sebagai rencana pemerintah kota Surabaya yang bertujuan untuk memberikan kualitas udara yang baik kepada warganya perlu mempunyai landasan hukum yang kuat. Peraturan perundangan yang ada saat ini mengenai ruang terbuka hijau maupun hutan yang terdapat didalamnya diyakini belum memberikan landasan yang kuat meski berbentuk undang-undang karena sifatnya yang masih general atau umum. Berdasarkan hal tersebut, diperlukan sebuah regulasi atau aturan yang dapat memberikan landasan hukum yang fungsional bagi pemerintah kota Surabaya dalam mencapai tujuannya yaitu perluasan hutan kota.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut diatas maka dapat diidentifikasi isu yang menjadi masalah mendasar dalam keberadaan hutan kota yang masuk dalam ruang terbuka hijau. Isu yang mendasar adalah mengenai keberadaan hutan kota sebagai lahan terbuka hijau yang dibutuhkan. Ruang terbuka hijau dalam UU No.26

Tahun 2007 tentang Penataan Ruang Pasal 1 angka 31 dapat didefinisikan sebagai area memanjang/jalur dan/atau mengelompok, yang penggunaannya lebih bersifat terbuka, tempat tumbuh tanaman, baik yang tumbuh secara alamiah maupun sengaja di tanam.

Ketersediaan ruang terbuka hijau yang diamanatkan oleh UU No. 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang adalah minimal sebesar 30% dari luas keseluruhan wilayah kota (Pasal 29 ayat (2) UU No.26 Tahun 2007) dan 20% ruang terbuka hijau publik dari luas wilayah kota (Pasal 29 ayat (3) UU No.26 Tahun 2007).

Sebagai kota metropolis terbesar kedua di Indonesia, Surabaya memiliki permasalahan yang tidak jauh berbeda dengan Jakarta. Salah satu permasalahan yang dapat dirasakan adalah kemacetan lalu lintas. Hampir setiap hari, terjadi kemacetan di berbagai jalan di kota Surabaya, terutama jalan-jalan utama yang menuju ke pusat kota. Jalan-jalan tersebut merupakan urat nadi bagi masyarakat kota Surabaya untuk dapat mencapai tempat dimana mereka bekerja.

Sepertinya halnya neutron yang merupakan inti dari suatu atom dimana elektron mengelilingi inti atom, pusat kota merupakan daerah yang umumnya digunakan sebagai pusat perkantoran, bisnis bahkan pemerintahan. Sebagai daerah yang digunakan sebagai tempat perkantoran, bisnis, perbelanjaan bahkan pemerintahan, kota umumnya akan ditumbuhi dengan pohon – pohon beton yang digunakan sebagai kantor, mall, dan sebagainya. Peruntukan lahan kota yang seperti inilah yang menimbulkan berbagai macam dampak lingkungan dan kesehatan bagi masyarakat.

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, daerah yang merupakan tujuan masyarakat bekerja umumnya adalah daerah tengah kota dimana pada daerah tersebut banyak terdapat gedung-gedung perkantoran baik swasta maupun pemerintah, pusat perbelanjaan, dan sebagainya. Bayangkan saja jika saat jam berangkat dan pulang kantor, jalan-jalan yang menuju tempat bekerja dan sebaliknya, saat selesai jam kantor, pasti jalan yang dilalui akan terjadi kemacetan lalu lintas. Saat terjadi kemacetan inilah yang umumnya akan menumpuk polusi udara yang sumbernya berasal dari asap knalpot kendaraan yang didominasi gas karbonmonoksida (CO). Jika kadar CO di udara cukup tinggi, udara tersebut akan memberikan dampak negatif bagi kesehatan manusia.

Udara merupakan campuran dari berbagai macam gas yang terdiri dari 78% nitrogen, 20% oksigen, 0,93% argon, 0,03% karbondiosida, dan sisanya terdiri dari

neon, helium, metan dan hidrogen. Udara dikatakan tercemar jika terjadi perubahan pada komposisi udara yang menoukng keperluan manusia. jenis pencemaran dibedakan menurut bentuk dan sumbernya. Jenis pencemar dalam bentuk gas dapat dibedakan menjadi:

- golongan belerang (sulfur dioksida, hidrogen sulfida, sulfat aerosol)
- golongan nitrogen (nitrogen oksida, nitrogen monoksida, amoniak, dan nitrogen dioksida)
- golongan karbon (karbon dioksida, karbon monoksida, hidrokarbon)
- golongan gas yang berbahaya (benzene, vinyl klorida, air raksa uap)¹

Jenis pencemaran udara berbentuk partikel dibedakan tiga, yaitu:

- mineral (anorganik) dapat berupa racun seperti air raksa dan timah.
- bahan organik terdiri dari ikatan hidrokarbon, klorinasi alkan, benzene.
- makhluk hidup terdiri dari bakteri, virus, telur cacing.

Jenis pencemaran udara menurut tempat dan sumbernya dibedakan menjadi dua:

- Kategori pencemaran udara bebas meliputi secara alamiah (letusan gunung berapi, pembusukan, dan lain-lain) dan bersumber kegiatan manusia, misalnya berasal dari kegiatan industri, rumah tangga, asap kendaraan bermotor.
- Pencemaran udara ruangan meliputi dari asap rokok, bau tidak sedap di ruangan.²

Selain jenis pencemaran udara yang disebutkan diatas, pencemaran udara yang sering dijumpai dilingkungan perkotaan termasuk kota Surabaya adalah SO₂, NO, CO, O₃, PM10 dan Pb. Zat – zat pencemar ini akan semakin meningkat keberadaannya di udara karena pertambahan kebutuhan energi seperti peningkatan pembakaran bahan bakar fosil untuk pemanasan rumah tangga, pembangkit tenaga listrik, kendaraan bermotor, insdustri dan pembuangan limbah padat dengan pembakaran.

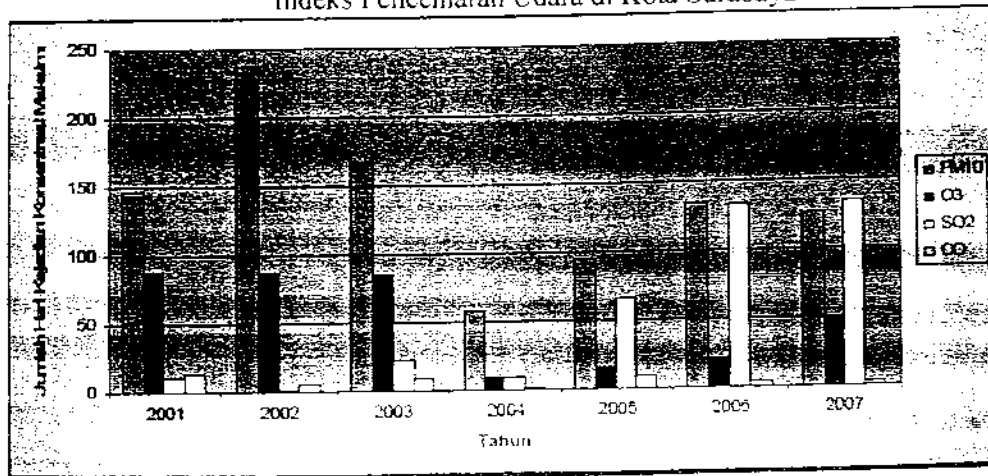
Sempat di kota Surabaya terpasang alat yang berfungsi memantau kandungan zat – zat yang merupakan pencemar udara. Alat-alat tersebut diletakkan di berbagai

¹ <http://lh.surabaya.go.id/SL.HD/slhd%204%20bt.pdf>. Hal.1

² Ibid.

sudut kota Surabaya, terutama didaerah yang padat lalu lintas. Kita lihat diagram berikut :

Tabel 1.1
Indeks Pencemaran Udara di Kota Surabaya



Dari tabel diatas, dapat kita lihat bahwa kualitas udara dalam rentang tahun 2001–2007 yang paling tinggi adalah PM10. Dimana pada tahun 2001 mencapai 148 hari, tahun 2002 mencapai 238, tahun 2003 mnencapai 167 hari,tahun 2004 mencapai 57 hari,tahun 2005 mencapai 95 hari, tahun 2006 mencapai 135 hari, dan tahun 2007 mencapai 205 hari.

Indeks Standar Pencemar Udara (ISPU) adalah angka yang tidak mempunyai satuan yang menggambarkan kondisi kualitas udara ambien di lokasi dan waktu tertentu yang didasarkan pada dampak terhadap kesehatan manusia, nilai estetika dan makhluk hidup lainnya. Untuk memudahkan pemahaman tentang informasi kualitas udara bagi masyarakat maka Menteri Lingkungan Hidup/Kepala Bapedal menetapkan keputusan tentang Indeks Standar Pencemar Udara melalui Keputusan Nomor 45/MENLH/10/1997 dan Nomor 107/KABAPEDAL/11/1997 tentang Pedoman Teknis Perhitungan dan Pelaporan serta Informasi Indeks Standar Pencemar Udara

Tabel 1.2
Rentang dan Katagori Indeks Standar Pencemar Udara

No	Rentang ISPU	Kategori
1.	0 – 50	Baik
2.	51 - 100	Sedang
3.	101 – 199	Tidak Sehat
4.	200 – 299	Sangat Tidak Sehat
5.	300 ke atas	Berbahaya

Sumber : Kep. MENLH Nomor 45/MENLH/10/1997

Tabel 1.3
Udara Bersih dan Udara Tercemar Menurut WHO

PARAMETER	UDARA BERSIH	UDARA BERSIH
1. Bahan partikel	0,01 – 0,02 mg/m ³	0,07 – 0,7 mg/m ³
2. SO ₂	0,003 – 0,02 ppm	0,02 – 2 ppm
3. CO	< 1 ppm	5 – 200 ppm
4. NO ₂	0,003 – 0,02 ppm	0,02 – 0,1 ppm
5. CO ₂	310 – 330 ppm	350 – 0,1 ppm
6. Hidrokarbon	< 1 ppm	1 – 20 ppm

Sumber : H.J. Mukono, 1997

Dari data tersebut, dapat ditarik sebuah gambaran bahwa betapa pentingnya pengendalian baku mutu udara khususnya di lingkungan perkotaan yang merupakan tempat aktivitas masyarakat. Pengendalian yang dimaksud adalah dengan memperbaiki dan mengadakan transportasi publik. Dengan transportasi publik yang berkualitas, akan membuat masyarakat beralih menggunakan transportasi publik daripada menggunakan kendaraan pribadinya sehingga dapat mengurangi kadar polusi.

Kadar polusi udara di Surabaya yang cenderung tidak ideal seperti yang ditetapkan oleh World Health Organization (WHO), diperlukan adanya keseimbangan alam. Sebagaimana diketahui, polutan yang terdapat di udara, umumnya dapat dinetralkan dengan dan oleh tumbuhan yang mempunyai zat hijau.

Polutan yang semakin banyak di udara, menjadikan kualitas udara yang kita hirup menurun. Apabila konsentrasi gas berbahaya (polutan) yang ditetapkan WHO sudah berada di atas ambang batas, akan mengakibatkan gangguan kesehatan bagi manusia dan gangguan-gangguan lingkungan lainnya.

Apabila tidak diatasi dan membiarkan polusi udara terus terjadi, akan membawa dampak buruk bagi kesehatan manusia khususnya bagi saluran nafas manusia. Penyakit yang umum muncul karena adanya polusi udara adalah Infeksi Saluran Nafas Atas (ISNA), seperti asma, bronkitis, dan beberapa gangguan nafas lainnya. Penyebab dari munculnya ISNA karena polutan yang berada di udara dapat dikategorikan sebagai toksik dan karsinogenik.

Selain dampak yang terjadi di manusia, pencemaran udara dapat pula berakibat pada lingkungan di mana manusia berada khususnya terhadap tumbuhan. Tanaman yang tumbuh di daerah pencemaran udara tinggi dapat terganggu pertumbuhannya dan rawan akan penyakit. Penyakit tersebut antara lain klorosis, nekrosis, dan bintik hitam. Partikulat yang terdeposisi dipermukaan tanaman dapat mengakibatkan terhambatnya proses fotosintesis.

Dampak lain adanya pencemaran udara antara lain dapat terjadinya hujan asam dan terjadi efek rumah kaca yang menyumbangkan pengaruh besar terjadinya *global warming*.

Agar keseimbangan ekosistem alam khususnya di daerah perkotaan kembali seimbang, solusi yang perlu dilakukan adalah menambah kuantitas dan kualitas ruang terbuka hijau di lingkungan perkotaan dengan tujuan adalah memberikan daerah untuk menjadi keseimbangan lingkungan yang dapat menyerap polusi yang ada. Ruang terbuka hijau akan lebih maksimal fungsinya jika dijadikan sebagai sebuah hutan kota. Dengan semakin banyak pohon-pohon yang memiliki daun hijau, maka akan semakin tinggi kualitas udara dari sebuah lingkungan.

Ruang terbuka hijau yang efektif adalah dimana ruang terbuka hijau tersebut memiliki pohon-pohon yang efektif dalam penyerapan polutan yang ada di udara perkotaan, sehingga keberadaan ruang terbuka hijau tersebut efektif sebagai paru-paru kota. Sebagai paru-paru kota, selayaknya ruang terbuka hijau mempunyai kuantitas pohon-pohon yang mempunyai sifat dapat menyerap polutan, rimbun, sehingga nantinya dapat memperbaiki kualitas udara kota. Untuk itu, diperlukan adanya hutan kota yang merupakan salah satu fungsi dari keberadaan ruang terbuka hijau.

Selain sebagai paru-paru kota, keberadaan hutan kota adalah sebagai tempat resapan air tanah. Semakin banyak pohon yang tumbuh, akan banyak air yang dapat diserap dan disimpan dalam tanah sebagai keseimbangan dari alam. Dengan terserapnya air ke dalam tanah, maka kekhawatiran terjadinya banjir dan berkurangnya cadangan air bersih di Surabaya dapat sedikit teratasi. Selain itu, dengan stabilnya kadar air yang tersimpan dalam tanah, terjadinya penurunan tanah terhadap tingginya air laut dapat dicegah.

C. Maksud dan Tujuan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik

Naskah Akademik ini disusun dengan maksud untuk menyiapkan landasan pemikiran dengan menggunakan pendekatan akademis, teoritis dan yuridis sebagai arahan dalam penyusunan norma-norma pengaturan dalam Peraturan Daerah tentang Hutan Kota.

Adapun tujuan dari penyusunan Naskah Akademik adalah untuk :

1. Memberikan arahan dalam penyusunan norma-norma pengaturan dalam peraturan mengenai Hutan Kota.
2. Menyelaraskan pengaturan norma dalam peraturan daerah dengan norma yang diatur pada Peraturan Perundangan yang sejajar ataupun yang lebih tinggi,

3. Memberikan penjelasan mengenai kerangka pikir dan tujuan norma-norma pengaturan dalam pengaturan Peraturan Daerah tentang Hutan Kota

D. Metode Penyusunan

Dalam menyusun Naskah Akademik ini basis metode yang digunakan adalah metode penelitian. Mengingat kajian tentang Hutan Kota sangat terkait dengan sisi yuridis maka penelitian yang dilakukan menggunakan metode yuridis normatif yaitu penelitian yang dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah (terutama) data sekunder yang berupa Peraturan Perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian, kontrak, atau dokumen hukum lainnya, serta hasil penelitian, hasil pengkajian, dan referensi lainnya.

D.1. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Kota Surabaya, Jawa Timur.

D.2. Sumber Data/ Bahan Hukum

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder (*secondary data*). Data sekunder adalah data yang diperoleh peneliti dari penelitian kepustakaan dan dokumen, yang merupakan hasil penelitian dan pengolahan pihak lain, yang sudah tersedia dalam bentuk buku-buku atau dokumen yang biasanya disediakan di perpustakaan, atau milik pribadi

Di dalam penelitian hukum, data sekunder mencakup bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tertier. Data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini, yaitu terdiri dari :

- a. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, seperti :
 - 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - 2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
 - 3) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
 - 4) Peraturan Pemerintah;
 - 5) Peraturan Presiden;
 - 6) Peraturan Daerah Provinsi; dan

7) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

- b. Bahan-bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisis dan memahami bahan hukum primer, seperti: buku-buku, hasil penelitian, jurnal ilmiah, artikel ilmiah, dan makalah hasil seminar.
- c. Bahan hukum tertier, yaitu bahan-bahan yang memberikan informasi tentang bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, berupa kamus-kamus seperti kamus bahasa Indonesia, Inggris, serta kamus-kamus keilmuan seperti kamus istilah hukum.

BAB II

KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. Kajian teoretis.

A.1. Kajian Tentang Hutan Kota

Hutan Kota menjadi satu kebutuhan mendesak bagi sebuah wilayah perkotaan. Hal ini disadari sepenuhnya oleh pemerintah dengan menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 63 Tahun 2002 tentang Hutan Kota. Definisi Hutan Kota adalah: "suatu hamparan lahan yang bertumbuhan pohon-pohon yang kompak dan rapat di dalam wilayah perkotaan baik pada tanah negara maupun tanah hak, yang ditetapkan sebagai hutan kota oleh pejabat yang berwenang"³. Pemerintah menyediakan payung hukum tentang Hutan Kota secara spesifik dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 63 Tahun 2002 tentang Hutan Kota, karena Hutan Kota mempunyai fungsi untuk:

- a. memperbaiki dan menjaga iklim mikro dan nilai estetika;
- b. meresapkan air;
- c. menciptakan keseimbangan dan keserasian lingkungan fisik kota; dan
- d. mendukung pelestarian keanekaragaman hayati Indonesia."

a. Memperbaiki Dan Menjaga Iklim Mikro Dan Nilai Estetika;

Peningkatan suhu di daerah perkotaan adalah masalah umum yang dihadapi warga. Hal ini terjadi karena di kota terjadi penumpukan dalam jumlah besar kendaraan yang menggunakan mesin, jalan aspal, gedung bertingkat, papan reklame, menara, antena pemancar radio, televisi dan lain-lain yang berakibat pada siang hari suhu naik secara signifikan. Hutan kota mampu untuk meredam kenaikan ini dengan tabir pelindung berupa daun yang secara alami memberikan keteduhan dan pada saat bersamaan mengeluarkan Oksigen yang dibutuhkan oleh semua makhluk hidup. Pada malam hari kota dapat lebih hangat dengan adanya Hutan Kota karena tajuk pepohonan dapat menahan radiasi balik (reradiasi) dari bumi (Grey dan Deneke, 1978 dan Robinette, 1983 dalam <http://www.dephut.go.id>).

Penelitian yang dilakukan oleh Wenda (1991) dalam <http://www.dephut.go.id> juga menjelaskan bahwa daerah yang memiliki vegetasi cukup suhu udaranya lebih

³. Pasal 1 angka (2) Peraturan Pemerintah Nomor 63 Tahun 2002 tentang Hutan Kota

nyaman daripada daerah tidak ditumbuhi oleh Vegetasi. hal tersebut terlihat dari hasil pengukuran sebagai berikut:

1. Pada areal bervegetasi suhu hanya berkisar 25,5-31,0° C dengan kelembaban 66-92%.
2. Pada areal yang kurang bervegetasi dan didominasi oleh tembok dan jalan aspal suhu yang terjadi 27,7-33,1° C dengan kelembaban 62-78%.
3. Areal padang rumput mempunyai suhu 27,3-32,1° C dengan kelembaban 62-78%.⁴

Melihat pada data tersebut maka terlihat jelas bahwa keberadaan hutan memiliki fungsi untuk menjaga iklim secara baik.

Hutan Kota selain fungsi sebagaimana disebut di atas juga memberikan nilai estetika bagi sebuah kota. Manusia dalam hidupnya tidak saja membutuhkan tersedianya *sandang, pangan, papan* (Pakaian, Makanan dan tempat tinggal) namun juga memerlukan keindahan.. Keindahan merupakan pelengkap kebutuhan rohani. Terkait dengan Hutan Kota, Tanaman dalam bentuk, warna dan tekstur tertentu dapat dipadu dengan benda-benda buatan seperti gedung, jalan dan sebagainya untuk mendapatkan komposisi yang baik. Peletakan dan pemilihan jenis tanaman harus dipilih sedemikian rupa, sehingga pada saat pohon tersebut telah dewasa akan sesuai dengan kondisi yang ada. Warna daun, bunga atau buah dapat dipilih sebagai komponen yang kontras atau untuk memenuhi rancangan yang nuansa (bergradasi lembut).

Berbagai jenis tanaman dapat diatur dan diletakkan sedemikian rupa, sehingga pemandangan yang tidak sedap dipandang seperti : tempat pembuangan sampah, pemukiman kumuh, rumah susun dengan jemuran yang beraneka bentuk dan warna, pabrik dengan kesan yang kaku dapat sedikit ditingkatkan citranya menjadi lebih indah, sopan, manusiawi dan akrab dengan hadirnya hutan kota sebagai tabir penyekat.

b. Meresapkan Air

Berdasarkan data dari <http://www.surabaya.go.id/profilkota> (diakses pada 15 Februari 2013), Surabaya memiliki ketinggian rata-rata 3 - 6 meter di atas permukaan air laut (dataran rendah), kecuali di bagian selatan terdapat dua bukit

⁴ <http://www.dephut.go.id>

landai di daerah Lidah & Gayungan dengan ketinggian 25-50 meter di atas permukaan air laut.⁵ Fakta ini seharusnya membuat masyarakat sadar bahwa sebagian daerah di Surabaya adalah daerah yang sering digenangi air. Salah satu cara untuk menanggulangi hal tersebut adalah dengan menanam tanaman dengan jenis tanaman yang mempunyai kemampuan evapotranspirasi yang tinggi. Jenis tanaman yang memenuhi kriteria ini adalah tanaman yang mempunyai jumlah daun yang banyak, sehingga mempunyai stomata (mulut daun) yang banyak pula.

Menurut Manan (1976) dalam <http://www.dephut.go.id>, diakses pada tanggal 25 Januari 2013, tanaman penguap yang sedang tinggi diantaranya adalah : nangka (*Artocarpus integra*), albizia (*Paraserianthes falcataria*), *Acacia vilosa*, *Indigofera galeoides*, *Dalbergia spp.*, mahoni (*Swietenia spp*), jati (*Tectona grandis*), kihujan (*Samanea saman*) dan lamtoro (*Leucanea glauca*).⁶

c. Menciptakan Keseimbangan Dan Keserasian Lingkungan Fisik Kota

Kota merupakan “kawasan pemukiman yang secara fisik ditunjukkan oleh kumpulan rumah-rumah yang mendominasi tata ruangnya dan memiliki berbagai fasilitas untuk mendukung kehidupan warganya secara mandiri.” Menurut Teori Ketinggian Bangunan sebagaimana diungkapkan oleh Bergel (1995) dalam <http://id.wikipedia.org>, Teori ini menyatakan bahwa

“perkembangan struktur kota dapat dilihat dari variabel ketinggian bangunan. Daerah Pusat Kota (DPK) atau *Central Business District* (CBD) secara garis besar merupakan daerah dengan harga lahan yang tinggi, aksesibilitas sangat tinggi dan ada kecenderungan membangun struktur perkotaan secara vertikal. Dalam hal ini, maka di DPK atau CBD paling sesuai dengan kegiatan perdagangan (retail activities), karena semakin tinggi aksesibilitas suatu ruang maka ruang tersebut akan ditempati oleh fungsi yang paling kuat ekonominya.”⁷

Melihat pada definisi kota di atas maka seolah-olah kota adalah kumpulan bangunan yang tidak lagi membutuhkan hal lain sepanjang kegiatan perekonomian dapat dijalankan. Faktanya, kota tetaplah perlu fasilitas lain sebagai komponen yang melengkapi kota agar serasi dan seimbang. Komponen tersebut salah satunya

⁵ <http://www.surabaya.go.id/profilkota>

⁶ <http://www.dephut.go.id>

⁷ <http://id.wikipedia.org>

adalah Hutan Kota. Hutan kota akan memberikan dampak antara lain Penyerap Partikel Timbal yang dihasilkan oleh cerobong asap pabrik dan kendaraan bermotor serta dapur rumah tangga, penyerap partikel debu yang tersebar akibat tersapu oleh kendaraan bermotor ataupun angin, peredam kebisingan yang ditimbulkan oleh kendaraan bermotor maupun mesin pabrik, serta membantu mengurangi bahaya hujan asam melalui proses fisiologis tanaman yang disebut proses gutasi. Proses gutasi akan memberikan beberapa unsur diantaranya ialah : Ca, Na, Mg, K dan bahan organik seperti glumatin dan gula⁸

d. Mendukung Pelestarian Keanekaragaman Hayati Indonesia

Pelestarian keanekaragaman hayati selalu dikaitkan dengan Plasma Nutfah. Menurut Kamus Pertanian Umum yang diterbitkan PT. Penebar Swadaya dalam <http://www.litbang.deptan.go.id>, diakses pada tanggal 1 Maret 2013, definisi dari plasma nutfah adalah substansi sebagai sumber sifat keturunan yang terdapat di dalam setiap kelompok organisme yang dapat dimanfaatkan dan dikembangkan atau dirakit agar tercipta suatu jenis unggul atau kultivar baru.⁹

Plasma nutfah merupakan bahan baku yang penting untuk pembangunan di masa depan, terutama di bidang pangan, sandang, papan, obat-obatan dan industri. Penguasaannya merupakan keuntungan komparatif yang besar bagi Indonesia di masa depan. Oleh karena itu, plasma nutfah perlu terus dilestarikan dan dikembangkan bersama untuk mempertahankan keanekaragaman hayati. Hutan kota dapat dijadikan sebagai tempat koleksi keanekaragaman hayati yang tersebar di seluruh wilayah tanah air kita. Kawasan hutan kota dapat dipandang sebagai areal pelestarian di luar kawasan konservasi, karena pada areal ini dapat dilestarikan flora dan fauna secara exsitu.

A.2 Urgensi Pembentukan Naskah Akademik Peraturan Daerah.

A.2.1. Naskah Akademik

Naskah akademik bukan merupakan hal baru dalam kerangka pembentukan suatu peraturan perundang-undangan di Indonesia. Pada tahun 1994, Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) mengeluarkan sebuah ketentuan mengenai Petunjuk Teknis Penyusunan Naskah Akademik. Peraturan Perundang-Undangan

⁸ Smith, 1981 dalam <http://www.dephut.go.id>

⁹ <http://www.litbang.deptan.go.id>

yang di dalamnya terdapat penjelasan nama atau istilah, bentuk, isi dan kedudukan serta format dari Naskah Akademik.

Di dalam Keputusan Presiden (Keppres) No.108 Tahun 1998 tentang Tata Cara Menyiapkan Rancangan Undang-Undang, istilah Naskah Akademik disebut "Rancangan Akademik". Sedangkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, secara eksplisit tidak mengatur tentang Naskah Akademik, namun disebutkan mengenai keterlibatan pihak lain di luar lembaga legislatif dan eksekutif dalam setiap penyusunan sebuah peraturan perundang-undangan yang disebut sebagai partisipasi masyarakat.

Pelebagaan Naskah Akademik "muncul" secara tegas dalam Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Peraturan Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden. Di dalam Pasal 5 ayat (1) dan (2) Perpres Nomor 68 Tahun 2005 tersebut dikatakan bahwa keberadaan naskah akademik dalam penyusunan peraturan perundang-undangan di Indonesia bukan merupakan sebuah kewajiban/keharusan yang harus dilakukan dalam rangka penyusunan peraturan perundang-undangan, termasuk Peraturan Daerah. Sehingga, kedudukan sebuah naskah akademik bisa dianggap hanya sebagai "pendukung" penyusunan peraturan perundang-undangan.

Seiring dengan perkembangan dan perubahan dinamika kehidupan masyarakat Indonesia, urgensi sebuah naskah Akademik dalam proses penyusunan peraturan perundang-undangan yang tepat guna, komprehensif dan sesuai dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, menjadi sangat penting.

Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang membawa konsekuensi bahwa naskah akademik yang awalnya hanya bersifat fakultatif menjadi sebuah kewajiban. Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 yang berlaku efektif sejak ditetapkan menyebutkan bahwa dalam setiap pembentukan Peraturan Perundang-Undang harus menyertakan Naskah Akademik. Undang-Undang ini juga menyertakan teknik penyusunan beserta sistematika Naskah Akademik. Adapun materi yang harus ada dalam Naskah Akademik menurut Pasal 19 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 adalah:

- a. latar belakang dan tujuan penyusunan;
- b. sasaran yang ingin diwujudkan; dan
- c. jangkauan dan arah pengaturan.

Dalam penyusunan sebuah peraturan perundang-undangan, termasuk Peraturan Daerah, naskah akademik sangat diperlukan dalam rangka pembentukan rancangan undang-undang. Tujuannya antara lain adalah agar undang-undang yang dihasilkan sejalan dengan sistem hukum nasional, sesuai dengan (tuntutan) kehidupan masyarakat, dan dapat meminimalisir permasalahan dikemudian hari.

A.2..2. Pengertian Naskah Akademik

Di dalam ilmu perundang-undangan, naskah akademik merupakan prasyarat untuk menyusun rancangan peraturan perundang-undangan. Pemakaian istilah Naskah Akademik peraturan perundang-undangan secara baku digulirkan tahun 1994 melalui Keputusan Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) No. G.159.PR.09.10 tahun 1994 tentang petunjuk teknis penyusunan naskah akademik peraturan perundang-undangan, dikemukakan bahwa naskah akademik peraturan perundang-undangan adalah naskah awal yang memuat pengaturan materi-materi perundang-undangan bidang tertentu yang telah ditinjau secara sistemik, holistik dan futuristik.

Sebelumnya berbagai istilah mengenai naskah akademik peraturan perundang-undangan ini bermunculan, seperti istilah naskah rancangan undang-undang, naskah ilmiah rancangan undang-undang, rancangan ilmiah peraturan perundang-undangan, naskah akademis rancangan undang-undang, *academic draft* penyusunan peraturan perundang-undangan.

Dalam Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 68 Tahun 2005 tentang tata cara mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, Rancangan Peraturan Presiden, dalam Pasal 1 angka 7 disebutkan bahwa :

”Naskah Akademik adalah naskah yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai konsepsi yang berisi latar belakang, tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan dan lingkup, jangkauan, objek, atau arah pengaturan rancangan undang-undang.”

Di dalam Pasal 5 ayat 1 Perpres Nomor 68 Tahun 2005 menyebutkan :
"Pemrakarsa dalam menyusun rancangan undang-undang dapat terlebih dahulu menyusun naskah akademik mengenai materi yang akan diatur dalam rancangan undang-undang"

Pasal 5 ayat 2 Perpres Nomor 68 Tahun 2005 menyebutkan :

"Penyusunan Naskah Akademik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh pemrakarsa bersama-sama dengan departemen yang tugas dan tanggungjawabnya dibidang peraturan perundang-undangan dan pelaksanaannya dapat diserahkan kepada perguruan tinggi atau pihak ketiga lainnya yang mempunyai keahlian untuk itu."

Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 188 Tahun 1998 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang menyebutkan istilah Naskah Akademik disebut dengan Rancangan Akademik. Dalam Pasal 3 ayat (1) disebutkan :

"Menteri atau pimpinan lembaga pemrakarsa penyusunan rancangan undang-undang dapat pula terlebih dahulu menyusun rancangan akademik mengenai rancangan undang-undang yang akan disusun."

Pada sisi lain, dalam Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, secara eksplisit tidak mengatur mengenai Naskah Akademik sebelum penyusunan suatu peraturan perundang-undangan. Hanya saja, di dalam Undang-Undang tersebut disebutkan mengenai keterlibatan pihak lain di luar lembaga legislatif dan eksekutif dalam penyusunan sebuah peraturan perundang-undangan, yang dalam hal ini disebut dengan partisipasi masyarakat. Pasal 53 Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 menyebutkan :

"Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan undang-undang atau rancangan peraturan daerah." Dalam hal ini partisipasi masyarakat dalam penyusunan sebuah peraturan perundang-undangan bisa diinterpretasikan sebagai bentuk keterlibatan masyarakat yang wujud nyatanya berupa penyusunan Naskah Akademik.

Dengan tidak "diaturnya" naskah akademik secara eksplisit di dalam Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tersebut, maka ketentuan Keppres Nomor 188 Tahun 1998 Pasal 3 ayat (1) masih berlaku. Hal itu dikarenakan, dalam Pasal

57 huruf c Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 ditentukan bahwa peraturan perundang-undangan lain yang ketentuannya telah diatur dalam undang-undang ini, dinyatakan tidak berlaku. Akibat Naskah Akademik tidak diatur dalam Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004, maka ketentuan yang mengatur Naskah Akademik di dalam Keppres Nomor 188 Tahun 1998 tetap berlaku. Selain itu dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan maka semakin mempertegas perintah bagi pembuat Peraturan Perundang-Undangan untuk menyertakan Naskah Akademik dalam setiap perancangan Peraturan-Undang.

Definisi lainnya dari sebuah naskah akademik, dikemukakan oleh Jazim Hamidi, bahwa naskah akademik ialah naskah atau uraian yang berisi penjelasan tentang:

1. Perlunya sebuah peraturan harus dibuat;
2. Tujuan dan kegunaan dari peraturan yang akan dibuat;
3. Materi-materi yang harus diatur peraturan tersebut;
4. Aspek-aspek teknis penyusunan;

Naskah Akademik paling sedikit memuat dasar filosofis, sosiologis, yuridis, pokok dan lingkup materi yang diatur. **Dasar Filosofis** merupakan landasan filsafat atau pandangan yang menjadi dasar cita-cita sewaktu menuangkan suatu masalah ke dalam peraturan perundang-undangan. Dasar filosofis sangat penting untuk menghindari pertentangan peraturan perundang-undangan yang disusun dengan nilai-nilai yang hakiki dan luhur di tengah-tengah masyarakat, misalnya etika, adat, agama dan lain-lain. **Dasar Yuridis** ialah ketentuan hukum yang menjadi dasar bagi pembuatan peraturan perundang-undangan. Dasar yuridis ini terdiri dari dasar yuridis dari segi formil dan dasar yuridis dari segi materiil. Dasar yuridis dari segi formil adalah landasan yang berasal dari peraturan perundang-undangan lain untuk memberi kewenangan bagi suatu instansi membuat aturan tertentu. Sedangkan dasar yuridis dari segi materiil yaitu dasar hukum yang mengatur permasalahan (obyek) yang akan diatur. Dengan demikian dasar yuridis ini sangat penting untuk memberikan pijakan pengaturan suatu peraturan perundang-undangan agar tidak terjadi konflik hukum atau pertentangan hukum dengan peraturan perundang-undangan di atasnya.

Secara Sosiologis, naskah akademik disusun dengan mengkaji realitas masyarakat yang meliputi kebutuhan hukum masyarakat, aspek sosial ekonomi dan nilai-nilai yang hidup dan berkembang (rasa keadilan masyarakat). Tujuan kajian sosiologis ini adalah untuk menghindari tercerabutnya peraturan perundang-undangan yang dibuat dari akar-akar sosialnya di masyarakat. Banyaknya peraturan perundang-undangan yang setelah diundangkan kemudian ditolak oleh masyarakat, merupakan cerminan peraturan perundang-undangan yang tidak memiliki akar sosial yang kuat.

Dengan demikian dalam proses penyusunan peraturan perundang-undangan tidak boleh dilakukan secara pragmatis dengan langsung menuju pada penyusunan pasal demi pasal tanpa kajian atau penelitian yang mendalam. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk tanpa pengkajian teoritis dan sosiologis yang mendalam akan cenderung mewakili kepentingan-kepentingan pihak-pihak tertentu, sehingga ketika diterapkan di dalam masyarakat yang terjadi adalah penolakan-penolakan. Masyarakat merasa tidak memiliki atas suatu peraturan perundang-undangan sebagai akibat pembentukannya tidak partisipatif dengan mengikutsertakan dan meminta pendapat masyarakat.

B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip yang Terkait Dengan Penyusunan Norma.

Dalam pembuatan rancangan Peraturan Daerah perlu diperhatikan beberapa hal diantaranya adalah azas/prinsip yang terkait dengan penyusunan norma. Azas Hukum menurut Sudikno Mertokusumo adalah:

“bahwa asas hukum bukan merupakan hukum kongkrit, melainkan merupakan pikiran dasar yang umum dan abstrak, atau merupakan latar belakang peraturan kongkrit yang terdapat di dalam dan di belakang, setiap sistem hukum. Hal ini terjelma dalam peraturan perundang-undangan dan putusan hakim yang merupakan hukum positif dan dapat diketemukan dengan mencari sifat-sifat atau ciri-ciri yang umum dalam peraturan kongkrit tersebut.”¹⁰

Lebih lanjut Bruggink menerangkan bahwa “Azas hukum adalah kaidah yang memuat ukuran (kriteria) nilai”.¹¹ Pemahaman tentang Azas hukum juga disampaikan oleh Satjipto Raharjo yang menyatakan bahwa: “ asas hukum, bukan peraturan hukum.

¹⁰ Sudikno Mertokusumo, 1996, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Yogyakarta: Liberty

¹¹ J.J.H. Bruggink, 1999, *Refleksi Tentang Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti

Permasalahannya adalah tidak ada hukum yang bisa dipahami tanpa mengetahui asas-asas hukum yang ada di dalamnya karena asas hukum ini memberi makna etis kepada peraturan-peraturan hukum dan tata hukum.¹²

Dalam pembuatan Naskah akademis Peraturan Daerah, pemerintah telah memberikan rambu-rambu azas hukum sebagaimana tercantum dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang meliputi: **Kejelasan tujuan, kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, kesesuaian antara jenis, hierarki dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan, keterbukaan.**

- a. kejelasan tujuan, yaitu bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
- b. kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, yaitu setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang dan dapat dibatalkan atau batal demi hukum bila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang.
- c. kesesuaian antara jenis dan materi muatan, yaitu dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangan.
- d. dapat dilaksanakan, yaitu bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis.
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan, yaitu setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
- f. kejelasan rumusan, yaitu setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan, sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
- g. keterbukaan, yaitu dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan.¹³

Di samping itu materi muatan Peraturan Daerah harus mengandung asas-asas sebagai berikut :

- a. asas pengayoman, bahwa setiap materi muatan Perda harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat.
- b. asas kemanusiaan, bahwa setiap materi muatan Perda harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi

¹² Satjipto Raharjo, 1986, Pengantar Ilmu Hukum,

¹³ Penjelasan pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

- c. asas kebangsaan, bahwa setiap muatan Perda harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistik (kebhinnekaan) dengan tetap menjaga prinsip negara kesatuan Republik Indonesia.
- d. asas kekeluargaan, bahwa setiap materi muatan Perda harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
- e. asas kenusantaraan, bahwa setiap materi muatan Perda senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesiadan materi muatan Perda merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila.
- f. asas bhinneka tunggal ika, bahwa setiap materi muatan Perda harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi daerah dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
- g. asas keadilan, bahwa setiap materi muatan Perda harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali.
- h. asas kesamaan dalam hukum dan pemerintahan, bahwa setiap materi muatan Perda tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain agama, suku, ras, golongan, gender atau status sosial.
- i. asas ketertiban dan kepastian hukum, bahwa setiap materi muatan Perda harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.
- j. asas keseimbangan, keserasian dan keselarasan, bahwa setiap materi muatan Perda harus mencerminkan keseimbangan, keserasian dan keselarasan antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara.¹⁴

C. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang Ada, Serta Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat.

C.1 Kondisi Geografis Surabaya secara lengkap dapat dilihat sebagai berikut:

Letak	: 07 derajat 9 menit - 07 derajat 21 menit LS (Lintang Selatan) dan 112 derajat 36 menit - 112 derajat 54 menit BT (Bujur Timur)
Ketinggian	: 3 - 6 meter di atas permukaan air laut (dataran rendah), kecuali di bagian selatan terdapat dua bukit landai di daerah Lidah & Gayungan dengan ketinggian 25-50 meter di atas permukaan air laut
Batas Wilayah	: Sebelah Utara : Selat Madura Sebelah Timur : Selat Madura Sebelah Selatan : Kabupaten Sidoarjo Sebelah Barat : Kabupaten Gresik
Luas Wilayah	: 33.306,30 Ha
Kelembaban Udara	: rata-rata minimum 42% dan maksimum 96%

¹⁴ Penjelasan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Tekanan Udara	: rata-rata minimum 1.005.38 Mbs dan maksimum 1.014,41 Mbs
Temperatur	: rata-rata minimum 23,3 °C dan maksimum 35,2 °C
Curah Hujan	: rata-rata 183,2 mm. curah hujan diatas 200 mm terjadi pada bulan Desember s/d Mei
Topografi	: 80% dataran rendah, ketinggian 3-6 m, kemiringan < 3 % 20% perbukitan dengan gelombang rendah, ketinggian < 30 m dan kemiringan 5-15% ¹⁵

Sebagaimana telah diuraikan pada bagian awal dari Naskah Akademik ini bahwa Surabaya merupakan kota terbesar kedua di Indonesia. Sebagai kota besar Surabaya menjadi pusat konsentrasi manusia yang dampaknya terjadi juga penumpukan polusi akibat berbagai hal.

Pencemaran udara di perkotaan seperti Surabaya umumnya disebabkan oleh adanya emisi yang ditimbulkan oleh aktivitas industri, transportasi, dan timbulan sampah dalam jumlah besar. Kegiatan tersebut menghasilkan zat pencemar udara seperti CO₂, CH₄, N₂O, yang merupakan Gas Rumah Kaca (GRK).

Permasalahan transportasi khususnya transportasi darat di Kota Surabaya cukuplah kompleks, karena transportasi merupakan suatu sistem yang saling berkaitan, maka satu masalah yang timbul di satu unit ataupun satu jaringan akan mempengaruhi sistem tersebut.

Faktor-faktor yang mempengaruhi timbulnya masalah pada transportasi darat di Kota Surabaya sangat beragam, antara lain ledakan penduduk, kurangnya kesadaran masyarakat akan emisi kendaran bermotornya, tingginya pertumbuhan kendaraan bermotor, rendahnya pelayanan angkutan umum, kurang optimalnya fasilitas alih moda, serta sarana prasarana transportasi yang belum optimal. Tingginya populasi penduduk dan rendahnya pelayanan angkutan umum dapat menyebabkan penggunaan kendaraan pribadi semakin meningkat. Penggunaan kendaraan yang semakin meningkat menyebabkan kapasitas jalan tidak seimbang sehingga akses dan jaringan jalan belum optimal.

Dalam Data Carbon Footprint Kota Surabaya, jumlah kendaraan bermotor berbagai jenis di Surabaya mencapai 1.827.806 unit pada tahun 2010 sedangkan pertambahan kendaraan bermotor tiap tahunnya mencapai 30 %. Sepeda motor

¹⁵ lh.surabaya.go.id, diakses pada 8 Februari 2013

mendominasi komposisi kendaraan bermotor di Kota Surabaya yaitu sebesar 80 % dari total seluruh kendaraan bermotor di Kota Surabaya.

Kondisi tersebut perlu dibenahi agar kualitas hidup orang yang tinggal di Surabaya meningkat dengan pengadaan Hutan Kota yang akan mampu mengurangi jumlah zat beracun yang ditimbulkan oleh polusi berbagai hal. Selain itu dengan semakin banyaknya pepohonan yang ada maka estetika kota juga akan meningkat. Hutan Kota akan menambah keindahan kota dengan berbagai macam warna daun dan bunga yang apabila dikombinasikan dengan sesuai maka akan menimbulkan kesan asri dan nyaman pada setiap sudut kota.

Permasalahannya adalah sampai dengan saat ini Kota Surabaya belum memiliki Peraturan Daerah yang mengatur secara spesifik tentang Hutan Kota. Selama ini Kota Surabaya masih mendasarkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 63 Tahun 2002 tentang Hutan Kota. Peraturan tersebut perlu diterjemahkan lebih detil yang disesuaikan dengan kondisi nyata di daerah masing-masing tentang penunjukan, pembangunan, penetapan, pengelolaan, pembinaan dan pengawasan Hutan Kota. Oleh karena itu perlu dibentuk Peraturan Daerah tentang Hutan Kota yang akan menjadi landasan Yuridis bagi pelaksanaan pembangunan Hutan Kota di Surabaya.

D. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru yang Akan Diatur Dalam Peraturan Daerah Terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya Terhadap Aspek Beban Keuangan Negara.

Pembuatan Peraturan Daerah tentang Hutan Kota di Surabaya akan membawa beberapa dampak, diantaranya adalah masyarakat Surabaya akan menikmati keserasian dan keseimbangan ekosistem yang meliputi unsur lingkungan, sosial dan budaya. Dalam hal lingkungan, pembentukan Hutan Kota tentu saja akan membantu mengurangi polusi udara, mengurangi hujan asam, genangan air, serta tingkat kebisingan yang semakin tahun semakin meningkat sejalan dengan pertambahan jumlah kendaraan dan pabrik yang beroperasi di Surabaya.

Dalam hal Sosial, masyarakat Surabaya akan mendapatkan tempat baru dalam berinteraksi antara satu dengan yang lain. Apabila selama ini masyarakat Surabaya terbiasa untuk berinteraksi di pusat pertokoan, Mall ataupun tempat resmi lainnya, maka Hutan Kota menawarkan pilihan lain tempat bersosialisasi dengan tempat yang bersifat *outdoor*, cenderung informal sehingga lebih terjalin keakraban antar pelaku

interaksi serta mendapatkan oksigen alami tanpa menggunakan penyejuk ruang yang tentu saja lebih menyehatkan bagi tubuh manusia.

Sedangkan dari segi budaya, sangat mungkin Hutan Kota menjadi tempat bagi berkumpulnya seniman untuk membahas berbagai hal terkait dengan bidangnya, selain itu pementasan kegiatan kebudayaan sangat mungkin dilaksanakan di Hutan Kota mengingat lahan yang tersedia cukup luas dengan ditopang oleh pepohonan yang rimbun sehingga para undangan yang hadir akan merasakan kenyamanan alami yang tidak didapatkan dari dalam genung.

Adapun terkait dengan aspek keuangan daerah, Hutan Kota pada satu sisi akan membebani keuangan daerah yang dimulai dari penetapan lokasi, pembangunan, pengawasan serta pemeliharaan yang berkesinambungan, namun pada sisi lain hutan kota juga akan mengurangi beban anggaran daerah bahkan juga memberikan pendapatan pada kota Surabaya.

Dalam hal mengurangi beban anggaran daerah, peran signifikan Hutan Kota diantaranya adalah mengurangi jumlah polusi udara. Sebagaimana telah diketahui bersama bahwa polusi udara menjadi penyebab berbagai macam penyakit mulai dari Secara umum partikel yang mencemari udara dapat merusak lingkungan, tanaman, hewan dan manusia. Partikel-partikel tersebut sangat merugikan kesehatan manusia. Pada umumnya udara yang telah tercemar oleh partikel dapat menimbulkan berbagai macam penyakit saluran pernapasan atau pneumoconiosis.

Pneumoconiosis adalah penyakit saluran pernapasan yang disebabkan oleh adanya partikel (debu) yang masuk atau mengendap di dalam paru-paru. Penyakit pnemokoniosis banyak jenisnya, tergantung dari jenis partikel (debu) yang masuk atau terhisap ke dalam paru-paru. Beberapa jenis penyakit pneumoconiosis yang banyak dijumpai di daerah yang memiliki banyak kegiatan industri dan teknologi, yaitu Silikosis, Asbestosis, Bisinosis, Antrakosis dan Beriliosis.¹⁶

1. Penyakit Silikosis

Penyakit Silikosis disebabkan oleh pencemaran debu silika bebas, berupa SiO₂, yang terhisap masuk ke dalam paru-paru dan kemudian mengendap. Debu silika bebas ini banyak terdapat di pabrik besi dan baja, keramik, pengecoran beton, bengkel yang mengerjakan besi (mengikir, menggerinda, dll). Selain dari itu, debu silika juga banyak terdapat di tempat di tempat penampang bijih besi, timah putih dan tambang

¹⁶Agung harri munandar dalam <http://bapelkescikarang.or.id> diakses pada tanggal 8 Februari 2013

batubara. Pemakaian batubara sebagai bahan bakar juga banyak menghasilkan debu silika bebas SiO_2 . Pada saat dibakar, debu silika akan keluar dan terdispersi ke udara bersama – sama dengan partikel lainnya, seperti debu alumina, oksida besi dan karbon dalam bentuk abu.

Debu silika yang masuk ke dalam paru-paru akan mengalami masa inkubasi sekitar 2 sampai 4 tahun. Masa inkubasi ini akan lebih pendek, atau gejala penyakit silicosis akan segera tampak, apabila konsentrasi silika di udara cukup tinggi dan terhisap ke paru-paru dalam jumlah banyak. Penyakit silicosis ditandai dengan sesak nafas yang disertai batuk-batuk. Batuk ini seringkali tidak disertai dengan dahak. Pada silicosis tingkat sedang, gejala sesak nafas yang disertai terlihat dan pada pemeriksaan fototoraks kelainan paru-parunya mudah sekali diamati. Bila penyakit silicosis sudah berat maka sesak nafas akan semakin parah dan kemudian diikuti dengan hipertropi jantung sebelah kanan yang akan mengakibatkan kegagalan kerja jantung.

2. Penyakit Asbestosis

Penyakit Asbestosis adalah penyakit akibat kerja yang disebabkan oleh debu atau serat asbes yang mencemari udara. Asbes adalah campuran dari berbagai macam silikat, namun yang paling utama adalah Magnesium silikat. Debu asbes banyak dijumpai pada pabrik dan industri yang menggunakan asbes, pabrik pemintalan serat asbes, pabrik beratap asbes dan lain sebagainya. Debu asbes yang terhirup masuk ke dalam paru-paru akan mengakibatkan gejala sesak napas dan batuk-batuk yang disertai dengan dahak. Ujung-ujung jari penderitanya akan tampak membesar / melebar. Apabila dilakukan pemeriksaan pada dahak maka akan tampak adanya debu asbes dalam dahak tersebut. Pemakaian asbes untuk berbagai macam keperluan kiranya perlu diikuti dengan kesadaran akan keselamatan dan kesehatan lingkungan agar jangan sampai mengakibatkan asbestosis ini.

3. Penyakit Bisinosis

Penyakit Bisinosis adalah penyakit pneumoconiosis yang disebabkan oleh pencemaran debu napas atau serat kapas di udara yang kemudian terhisap ke dalam paru-paru. Debu kapas atau serat kapas ini banyak dijumpai pada pabrik pemintalan kapas, pabrik tekstil, perusahaan dan pergudangan kapas serta pabrik atau bekerja lain yang menggunakan kapas atau tekstil; seperti tempat pembuatan kasur, pembuatan jok kursi dan lain sebagainya.

Masa inkubasi penyakit bisinosis cukup lama, yaitu sekitar 5 tahun. Tanda-tanda awal penyakit bisinosis ini berupa sesak napas, terasa berat pada dada, terutama pada hari Senin (yaitu hari awal kerja pada setiap minggu). Secara psikis setiap hari Senin bekerja yang menderita penyakit bisinosis merasakan beban berat pada dada serta sesak nafas. Reaksi alergi akibat adanya kapas yang masuk ke dalam saluran pernapasan juga merupakan gejala awal bisinosis. Pada bisinosis yang sudah lanjut atau berat, penyakit tersebut biasanya juga diikuti dengan penyakit bronchitis kronis dan mungkin juga disertai dengan emphysema.

4. Penyakit Antrakosis

Penyakit Antrakosis adalah penyakit saluran pernapasan yang disebabkan oleh debu batubara. Penyakit ini biasanya dijumpai pada pekerja-pekerja tambang batubara atau pada pekerja-pekerja yang banyak melibatkan penggunaan batubara, seperti pengumpan batubara pada tanur besi, lokomotif (stoker) dan juga pada kapal laut bertenaga batubara, serta pekerja boiler pada pusat Listrik Tenaga Uap berbahan bakar batubara.

Masa inkubasi penyakit ini antara 2-4 tahun. Seperti halnya penyakit silicosis dan juga penyakit-penyakit pneumokoniosis lainnya, penyakit antrakosis juga ditandai dengan adanya rasa sesak napas. Penyakit antrakosis ada tiga macam, yaitu penyakit antrakosis murni, penyakit silikoantraksosis dan penyakit tuberkulosilikoantraksosis. Penyakit antrakosis murni disebabkan debu batubara. Penyakit ini memerlukan waktu yang cukup lama untuk menjadi berat, dan relatif tidak begitu berbahaya. Penyakit antrakosis menjadi berat bila disertai dengan komplikasi atau emphysema yang memungkinkan terjadinya kematian. Kalau terjadi emphysema maka antrakosis murni lebih berat daripada silikoantraksosis yang relatif jarang diikuti oleh emphysema. Sebenarnya antara antrakosis murni dan silikoantraksosis sulit dibedakan, kecuali dari sumber penyebabnya. Sedangkan penyakit tuberkulosilikoantraksosis lebih mudah dibedakan dengan kedua penyakit antrakosis lainnya. Perbedaan ini mudah dilihat dari fototorak yang menunjukkan kelainan pada paru-paru akibat adanya debu batubara dan debu silikat, serta juga adanya basil tuberculosis yang menyerang paru-paru.

5. Penyakit Beriliosis

Udara yang tercemar oleh debu logam berilium, baik yang berupa logam murni, oksida, sulfat, maupun dalam bentuk halogenida, dapat menyebabkan penyakit saluran pernapasan yang disebut beriliosis. Debu logam tersebut dapat menyebabkan

nasoparingtis, bronchitis dan pneumonitis yang ditandai dengan gejala sedikit demam, batuk kering dan sesak napas. Penyakit beriliosis dapat timbul pada pekerja-pekerja industri yang menggunakan logam campuran berilium, tembaga, pekerja pada pabrik fluoresen, pabrik pembuatan tabung radio dan juga pada pekerja pengolahan bahan penunjang industri nuklir.

Selain dari itu, pekerja-pekerja yang banyak menggunakan seng (dalam bentuk silikat) dan juga mangan, dapat juga menyebabkan penyakit beriliosis yang tertunda atau delayed beriliosis yang disebut juga dengan beriliosis kronis. Efek tertunda ini bisa berselang 5 tahun setelah berhenti menghirup udara yang tercemar oleh debu logam tersebut. Jadi lima tahun setelah pekerja tersebut tidak lagi berada di lingkungan yang mengandung debu logam tersebut, penyakit beriliosis mungkin saja timbul. Penyakit ini ditandai dengan gejala mudah lelah, berat badan yang menurun dan sesak napas. Oleh karena itu pemeriksaan kesehatan secara berkala bagi pekerja-pekerja yang terlibat dengan pekerja yang menggunakan logam tersebut perlu dilaksanakan terus – menerus.

Apabila jumlah polusi dapat dikurangi maka jumlah orang Surabaya yang sakit akibat polusi udara juga menurun. Penurunan jumlah orang yang sakit berarti akan menghilangkan kewajiban pemerintah kota untuk memberikan subsidi kepada masyarakat miskin yang mendapatkan perlindungan Jaminan Kesehatan Masyarakat.

BAB III
EVALUASI DAN ANALISA PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN
TERKAIT

Pengaturan mengenai Hutan Kota tentu mempunyai keterkaitan langsung dengan :

1. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
2. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan;
3. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah;
4. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang;
5. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup;
6. Peraturan Pemerintah Nomor 63 Tahun 2002 Tentang Hutan Kota;
7. Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 7 Tahun 2002 Tentang Pengelolaan Ruang Terbuka Hijau
8. Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2007 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Surabaya

Meskipun sudah ada Peraturan Pemerintah Nomor 63 Tahun 2002 Tentang Hutan Kota, tetapi, Peraturan Pemerintah tersebut belum cukup untuk menjamin kepastian hukum. Ada alasan yang cukup kuat mengapa Peraturan Pemerintah Nomor 63 Tahun 2002 tersebut belum cukup untuk memberikan kepastian hukum.

Pertama, Produk Hukum Peraturan Pemerintah itu merupakan Peraturan Perundang-Undangan yang bersifat regulasi. Dalam kepustakaan hukum tata negara secara garis besar ada dua bentuk produk hukum, yakni legislasi dan regulasi.¹⁷ Produk hukum legislasi itu selalu melibatkan peran dua lembaga secara bersama-sama, yaitu parlemen dan pemerintah yang dinamakan undang-undang.¹⁸

Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten Kota/Kabupaten dari sudut pembentukannya, dapat diidentikkan dengan undang-undang di tingkat pusat.¹⁹ Hanya saja peraturan daerah di tingkat lokal, yakni Provinsi dan Kabupaten/Kota.

¹⁷ Jimly Asshidiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. 2008, PT Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, hal, 241

¹⁸ Ibid, hal 242

¹⁹ Ibid, hal 244

Sementara itu, Produk Hukum Regulasi, yakni produk hukum yang pembentukannya hanya oleh eksekutif saja, seperti Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden.²⁰

Menurut Pasal 15 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dinyatakan bahwa materi muatan mengenai ketentuan pidana hanya dapat dimuat dalam; a. Undang-Undang, b. Peraturan Daerah Provinsi, c. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Sementara itu, dalam Pasal 15 ayat (2) dinyatakan bahwa ketentuan pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dan c berupa ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau pidana denda paling banyak Rp 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).

Dari pernyataan Pasal 15 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 bahwa ditarik suatu pemahaman bahwa hanya produk hukum legislasi saja yang dapat memuat sanksi pidana, sedangkan produk hukum regulasi tidak dapat memuat sanksi pidana. Produk hukum regulasi hanya boleh memuat sanksi administrasi.

Di samping itu terdapat perbedaan kualitas pengaturan sanksi yang diatur dalam Undang-Undang dan kualitas sanksi yang diatur dalam Peraturan Daerah baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota. Kualitas sanksi yang boleh diatur dalam Peraturan Daerah hanya boleh berupa sanksi pelanggaran. Dengan demikian hanya produk hukum Undang-Undang saja yang dapat memuat sanksi kejahatan. Terdapat perbedaan antara kejahatan dan pelanggaran, antara lain terletak pada kualitas ancaman hukumannya. Kalau kejahatan ancaman hukumannya penjara, sedangkan pelanggaran ancaman hukumannya kurungan.²¹ Baik kualitas sanksi pidana kejahatan maupun pelanggaran mempunyai tujuan yang sama. Salah satu tujuan sanksi pidana adalah ditujukan pada pelanggar dengan memberi hukuman berupa nestapa.²² Sementara itu sanksi administrasi ditujukan kepada perbuatan pelanggarannya.²³

Dalam suatu peraturan perundang-undangan, sanksi merupakan persoalan yang penting karena salah satu tujuan dari dibentuknya peraturan perundang-undangan adalah dalam rangka menegakkan hukum. Penegakan hukum dengan menggunakan instrument sanksi administrasi belum cukup, sebab sanksi administrasi tidak akan memberikan efek jera terhadap pelanggarnya.

²⁰ Ibid, hal 247

²¹ Hukumpidana1.blogspot.com/2012/04/perbedaan-kejahatan-vs-pelanggaran.html

²² Philipus M Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, 1995, Gadjah Mada University Press, hal 247

²³ ibid

Undang-Undang yang mengatur tentang persoalan kehutanan dan undang-undang yang terkait dengannya memang sudah ada, tetapi bagaimanapun undang-undang tersebut masih bersifat *lex generalis*. Artinya substansi undang-undang tersebut masih belum spesifik mengatur tentang hutan kota. *Lex specialis* suatu peraturan perundang-undangan menjadi suatu kebutuhan yang mutlak saat ini, sebab peraturan perundang-undangan yang bersifat *lex specialis* lebih menjamin kepastian hukum daripada peraturan perundang-undangan yang bersifat *lex generalis*.

Dengan demikian, adanya Peraturan Daerah tentang Hutan Kota di Surabaya adalah untuk lebih memberikan kepastian hukum pada level daerah, sebab bagaimanapun tiap-tiap daerah pasti punya karakteristik yang berbeda-beda, sehingga dibutuhkan pengaturan tersendiri.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS

A. Landasan Filosofis

Dalam kepustakaan hukum tata negara dikenal adanya sumber hukum tata negara. Sumber hukum tata negara ada dua, yakni materiil dan formil. Sumber hukum tata negara materiil adalah sumber hukum tata negara yang dilihat dari segi isinya. Sementara itu sumber hukum tata negara formil adalah sumber hukum tata negara yang dilihat dari segi bentuknya.

Dalam beberapa literatur hukum tata negara dinyatakan bahwa sumber hukum tata negara materiil adalah Pancasila. Dengan demikian, nilai-nilai Pancasila harus tercermin dalam setiap peraturan perundang-undangan. Menurut teori Hans Kelsen dalam teori jenjang norma (*stufenbau theorie*) bahwa suatu norma hukum harus bersumber pada norma hukum yang lebih atas. Norma hukum yang lebih atas akan bersumber pada norma hukum yang lebih atas lagi demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif, yaitu norma dasar (*Grundnorm*).

Beberapa pakar hukum tata negara menyatakan bahwa Pancasila bisa disebut sebagai norma dasar (*Grundnorm*), sebab Pancasila merupakan norma puncak atau norma yang tidak lagi dibentuk oleh norma yang lebih tinggi lagi. Pancasila sebagai norma dasar yang merupakan gantungan bagi norma-norma yang berada di bawahnya.

Pancasila merupakan cita hukum (*rechtsidee*). Menurut Rudolf Stammler berfungsi sebagai penentu arah bagi tercapainya cita-cita masyarakat. Selanjutnya Gustav Radbruch menegaskan pula bahwa cita hukum tidak hanya sebagai tolok ukur yang regulatif, yaitu yang menguji apakah suatu hukum positif itu adil atau tidak, melainkan juga berfungsi sebagai dasar yang bersifat konstitutif, yaitu yang menentukan bahwa tanpa cita hukum (*rechtsidee*), hukum akan kehilangan maknanya sebagai hukum.

Cita Hukum Pancasila terdapat dapat dilihat dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 di samping mengandung tujuan negara juga termaktub sila-sila Pancasila. Penjabaran tentang Cita Hukum Indonesia sebenarnya terdapat dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945. Namun, setelah perubahan Undang-Undang Dasar 1945, Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 tidak berlaku lagi, karena telah diintegrasikan dalam Pasal-Pasal Undang-Undang Dasar 1945.

Dengan demikian untuk memahami tentang Cita Hukum Negara Indonesia, maka Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 menjadi rujukan satu-satunya.

Cita Hukum Negara Indonesia terdapat dalam alinea IV Undang-Undang Dasar 1945. Dalam alinea IV Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 dinyatakan bahwa “Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan Rakyat dengan berdasar kepada Tuhan Yang Maha Esa, Kemanusiaan Yang Adil Dan Beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan Yang Dipimpin Oleh Hikmat Kebijaksanaan Dalam Permusyawaratan Perwakilan, serta mewujudkan Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia.”

Dari pernyataan alinea IV Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 di atas maka dapat ditegaskan bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memberikan perlindungan terhadap seluruh rakyat. Bukan hanya melindungi segolongan kelompok saja. Artinya sebuah Peraturan Perundang-undangan harus bersifat mengayomi. Peraturan perundang-undangan juga harus mencerminkan persatuan bagi seluruh lapisan masyarakat. Jangan sampai sebuah Peraturan Perundang-undangan justru membuat perpecahan dalam masyarakat. Peraturan Perundang-undangan juga harus mencerminkan nilai demokrasi. Demokrasi di sini sangat berkaitan dengan prosedur. Sebuah peraturan perundang-undangan yang mempunyai dampak pada masyarakat luas harus selalu melibatkan partisipasi masyarakat.

Bagaimanapun sebuah Peraturan Daerah tentu akan mempunyai dampak yang cukup luas, meskipun jangkauannya hanya meliputi wilayah tertentu saja. Dengan demikian pelibatan masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah merupakan yang mutlak dilakukan. Peraturan Daerah tentang Hutan Kota Surabaya tentu juga harus mempunyai nilai-nilai yang selaras dengan Cita Hukum yang termaktub dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.

B. Landasan Sosiologis

Landasan Sosiologis mengandung pengertian bahwa norma hukum dalam suatu peraturan perundang-undangan secara hakikat merupakan norma sosial yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan. Artinya bahwa keberadaan suatu peraturan perundang-undangan itu benar-benar merupakan suatu kebutuhan bagi masyarakat.

Oleh karena itu jika suatu peraturan perundang-undangan tersebut sudah disahkan dan diundangkan yang kemudian akan berlaku bagi seluruh masyarakat, maka diharapkan peraturan perundang-undangan tersebut akan berlaku secara efektif. Menurut Lawrence Friedman bahwa efektifitas suatu peraturan perundang-undangan akan bergantung pada tiga faktor. Ketiga faktor itu adalah substansi, struktur dan Budaya Hukum.

1. Substansi Hukum

Mengandung arti bahwa baik buruknya suatu penegakan hukum akan bergantung pada isi dari peraturan perundang-undangan tersebut. Apakah peraturan perundang-undangan tersebut baik atau buruk secara substansi. Apakah secara substansi, aturan tersebut telah memberikan jaminan kepastian hukum yang baik.

2. Struktur Hukum

Struktur Hukum berkaitan dengan mentalitas dari aparat penegak hukum. Apakah baik atau buruk. Apabila mentalitas aparat penegak hukum baik, maka dapat diharapkan bahwa penegakan hukum akan berjalan dengan baik. Namun apabila mentalitas aparat penegak hukum buruk, maka penegakan hukum tidak dapat diharapkan untuk bisa berjalan dengan baik.

3. Budaya Hukum

Budaya Hukum terkait dengan nilai-nilai kepatuhan dan kesadaran hukum yang dianut dalam masyarakat. Apabila kepatuhan dan kesadaran hukum dalam suatu masyarakat itu tinggi, maka budaya hukum dalam masyarakat tersebut tergolong bagus. Namun, apabila kepatuhan dan kesadaran hukum dalam suatu masyarakat itu rendah, maka budaya hukum dalam masyarakat tersebut tergolong buruk.

Indikator bagus atau tidaknya suatu budaya hukum dalam masyarakat dapat dilihat pada seberapa besar tingkat pelanggaran hukum yang dilakukan oleh masyarakat tersebut. Apabila tingkat pelanggaran hukumnya tinggi, maka budaya hukum masyarakat tersebut adalah buruk. Jika tingkat pelanggarannya rendah, maka budaya hukum masyarakat tersebut adalah baik.

Persoalan kepatuhan dan kesadaran hukum itu bukan sesuatu yang berdiri sendiri. Ketidakpatuhan masyarakat terhadap suatu aturan mungkin juga disebabkan karena ketidak tahuan masyarakat terhadap aturan tersebut. Meskipun ada fiksi hukum yang menyatakan bahwa masyarakat dianggap tahu tentang hukum, tetapi asas fiksi hukum itu tidak dapat diterapkan secara sembarangan. Bukan dalam artian pemerintah membuat suatu aturan lalu masyarakat dipaksa patuh terhadap aturan tersebut. Asas fiksi hukum baru bisa dilaksanakan dengan baik jika masyarakat sudah tahu tentang aturan yang akan diberlakukan itu melalui proses sosialisasi.

Ketidakpatuhan masyarakat terhadap suatu aturan juga bisa disebabkan karena aturan tersebut memang tidak dibutuhkan oleh masyarakat. Dengan demikian masyarakat akan cenderung untuk melanggar aturan tersebut, sehingga aturan tersebut tidak bisa berlaku secara efektif.

Dalam proses pembentukan Peraturan Daerah Kota Surabaya Tentang Hutan Kota tentu harus didahului dengan penelitian-penelitian empirik agar bisa diketahui apakah masyarakat betul-betul membutuhkan Perda ini, sehingga dapat diharapkan apabila Perda ini sudah diundangkan maka masyarakat akan mematuhi Perda Hutan Kota ini.

Penelitian-penelitian empirik yang telah dilakukan berkenaan dengan kebutuhan masyarakat Kota Surabaya atas keberadaan perda hutan kota adalah :

- a. Penelitian yang diselenggarakan oleh BPN Surabaya dan Bappeko Surabaya tentang penggunaan lahan yang ada di Kota Surabaya.

Tabel 4.1
Penggunaan Lahan di Surabaya

Penggunaan Lahan	Luas (Ha)
Perumahan	13.711,00
Sawah	3.506,19
Tegalan	1.808,90
Tambak	4.982,71
Jasa	2.982,06
Perdagangan	573,32
Industri Sedang	2.370,38
Tanah Kosong	1.784,90
Lain-Lain	918,29
Total	32.637,75

Sumber: Badan Pertanahan Nasional Kota Surabaya, 2001

Data di atas menunjukkan bahwa sebagian besar wilayah kota Surabaya berupa daerah pemukiman perumahan, sedangkan sebagian wilayah yang lain menunjukkan bahwa lahan-lahan di Surabaya digunakan untuk kegiatan komersil (sawah, tegalan, tambak, jasa, perdagangan dan industri sedang), sementara lahan kosong hanya tersisa 1.784,90 km².

Lahan kosong merupakan lahan yang telah memiliki dasar kepemilikan dan dapat berupa lahan terbangun maupun tidak terbangun yang tidak dimanfaatkan secara optimal oleh penguasa lahan tersebut. Trancik (2001) mengidentifikasi lahan kosong sebagai bagian dari proses perkembangan kota yang mempunyai sifat dinamis, akan tetapi keberadaannya tidak memberikan sumbangan positif bagi pembentukan lingkungan sekeliling. Hal ini menunjukkan bahwa masih terdapat hak penguasaan atas lahan yang belum dimanfaatkan oleh pemiliknya, artinya tanah yang ada dibiarkan begitu saja. Seharusnya, menurut UU No. 5 Tahun 1960 tentang UUPA pasal 6 menjelaskan bahwa tanah berfungsi sosial artinya seseorang yang mempunyai hak atas tanah tidak boleh mempergunakan atau tidak mempergunakan tanahnya semata-mata untuk kepentingan pribadinya tetapi harus memperhatikan kepentingan dan kesejahteraan masyarakat (Sihombing, 2005). Keberadaan lahan kosong perlu untuk diselesaikan dan dioptimalisasikan secara efektif dengan tujuan agar lahan kosong tersebut memiliki nilai lahan yang lebih produktif. Dengan demikian keberadaan lahan kosong di setiap bagian kota adalah suatu masalah yang harus segera diperhatikan dan ditangani. Dengan luas lahan kosong di Kota Surabaya ±1784, 90 ha (5,46%), sebagian besar tersebar di Kawasan Pinggiran Kota Surabaya (Bappeko, 2006).

- b. Hasil penelitian Universitas Narotama Surabaya pada Jurnal Fakultas Hukum Volume XX Nomor 20, April 2011. Bahwa sumber utama timbulnya pencemaran/polusi udara di Kota Surabaya adalah :
- Dampak kepadatan lalu lintas pada jam-jam sibuk di Kota Surabaya akibat kemacetan lalu lintas.
 - Asap yang dihasilkan pabrik, seperti polusi udara
 - polusi suara (kebisingan) yang ditimbulkan pembuangan asap (emisi) kendaraan bermotor sangat berpengaruh pada lingkungan hidup, efek yang langsung berpengaruh pada manusia dan langsung dapat dirasakan berupa udara sekitar menjadi panas, sesak napas, mata merah, dan lain-lain.

c. Data Dinas Kehutanan Propinsi Jawa Timur yang dirilis dalam <http://dishut.jatimprov.go.id/hutan.php?id=12> menunjukkan bahwa Kota Surabaya tidak memiliki hutan rakyat. Hal ini yang membedakan dengan kota/kabupaten lain yang masih memiliki hutan rakyat yang bisa dikembangkan bahkan yang potensial untuk dijadikan hutan rakyat. Hal inilah yang tidak dimiliki di wilayah kota Surabaya

Mengenai topografi di Wilayah Kota Surabaya dapat dideskripsikan bahwa Temperatur Kota Surabaya cukup panas, yaitu rata-rata antara 22,60–34,10, dengan tekanan udara rata-rata antara 1005,2–1013,9 milibar dan kelembaban antara 42%-97%. Serta kecepatan angin rata-rata perjam mencapai 12–23 km dengan curah hujan rata-rata antara 120–190 mm. Informasi Temperatur kota Surabaya yang cukup panas, menunjukkan peningkatan pencemaran udara yang terjadi di Wilayah Kota Surabaya. Hal ini diperkuat dengan informasi dari harian surya bahwa bahwa Kota Surabaya menempati ranking pertama di antara kota-kota lain di Indonesia yang mengalami kenaikan suhu udara²⁴.

C. Landasan Yuridis

Salah tujuan utama dalam pembentukan peraturan perundang-undangan adalah untuk menjamin kepastian hukum. Untuk terjaminnya kepastian hukum itu, maka harus ada hukum tertulis yang mengatur tentang sesuatu yang akan diatur. Mungkin ada peraturan perundang-undangan yang sudah mengatur sesuatu yang akan diatur tersebut. Pengaturan tentang Hutan Kota memang sudah diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 63 Tahun 2002 Tentang Hutan Kota. Namun demikian, Peraturan Pemerintah itu tidak bisa diterapkan secara maksimal dalam konteks kedaerahan, sebab antara daerah yang satu dengan daerah yang lain pasti punya potensi yang berbeda-beda.

Sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 136 ayat (3) Undang-Undang No 32 Tahun 2004 yang menyatakan bahwa Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.

Sementara itu dalam Pasal 14 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 menyatakan bahwa materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran yang lebih lanjut Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

²⁴ http://http://www.surya.co.id/web/index.php?option=com_content&task=view&id=21769&Itemid=1

Dalam Pasal 140 ayat (1) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 dinyatakan bahwa Rancangan Perda dapat berasal dari DPRD, Gubernur, atau Bupati Walikota. Dengan demikian RanPerda itu bisa berasal dari pihak Eksekutif atau Legislatif. RanPerda Kota Surabaya Tentang Hutan Kota merupakan salah satu dari program legislasi daerah yang telah disahkan pada tanggal 7 Desember 2012 sebagai prolegda pada tahun 2013. Oleh karena itu Ranperda Kota Surabaya tentang Hutan Kota harus diselesaikan pada tahun ini **hingga menjadi Perda**

Pembentukan peraturan daerah tentu harus bersumber pada peraturan perundang-undangan baik yang terkait secara langsung maupun tidak langsung. Oleh karena itu urutan penyebutan peraturan dasar hukum mengikuti patokan hierarki kronologis artinya sesuai urutan tingkat (jenjang) dan urutan waktu.

1. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kota Besar dalam Lingkungan Propinsi Jawa Timur/Tengah/Barat dan Daerah Istimewa Yogyakarta (Himpunan Peraturan Negara tentang Pembentukan Wilayah/Daerah);
2. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok- Pokok Agraria (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2034);
3. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1990 Nomor 49, Tambahan Lembaran Republik Indonesia Negara Nomor 3419);
4. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1994 tentang Perubahan Iklim (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1994 Nomor 42, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3557);
5. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 167, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3888);
6. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 84, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4411);
7. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437) sebagaimana telah diubah untuk kedua kalinya dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 (Lembaran Negara Republik

- Indonesia Tahun 2008 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4844);
8. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 132, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4139);
 9. Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 132, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4444);
 10. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 66, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4723);
 11. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4725);
 12. Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 140, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5059).
 13. Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234)
 14. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 22, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5280);
 15. Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 1996 tentang Pelaksanaan Hak dan Kewajiban serta Bentuk dan Tata Cara Peran Serta Masyarakat dalam Penataan Ruang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1996 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3660);
 16. Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1999 tentang Pengendalian Pencemaran Udara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 86, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 86);

17. Peraturan Pemerintah Nomor 63 Tahun 2002 tentang Hutan Kota (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 119, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4242);
18. Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan, Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 82, Tambahan Lembaran Republik Indonesia Negara Nomor 4737);
19. Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 48, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4833);
20. Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2009 tentang Pedoman Pengelolaan Kawasan Perkotaan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5004);
21. Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 21, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5103);
22. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 5 Tahun 2012 Tentang Penataan Ruang (Lembaran Daerah Provinsi Jawa Timur Tahun 2012 Nomor 3 SERI D)
23. Peraturan Daerah Kota Surabaya No. 7 Tahun 2002 Tentang Pengelolaan Ruang Terbuka Hijau (Lembaran Daerah Kota Surabaya Tahun 2002 Nomor 1/E)
24. Peraturan Daerah Kota Surabaya No. 3 Tahun 2007 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Surabaya (Lembaran Daerah Kota Surabaya Tahun 2007 Nomor 3)

BAB V

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI RANCANGAN PERATURAN DAERAH KOTA SURABAYA TENTANG HUTAN KOTA

A. KETENTUAN UMUM

Pembangunan berkelanjutan adalah 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.

Surabaya sebagai kota metropolitan selalu berupaya meningkatkan pembangunan, guna mewujudkan tujuan negara. Pembangunan yang dilaksanakan diharapkan dapat memberikan kesejahteraan kepada masyarakatnya, baik dari segi taraf kehidupan mereka juga memperhatikan pelestarian lingkungan hidup di kota Surabaya. Sumber kekayaan hayati yang dimiliki oleh kota Surabaya merupakan kekayaan yang harus dijaga kelestariannya agar dapat berdayaguna bagi masyarakat dalam jangka waktu panjang. Untuk mewujudkan lingkungan yang terpelihara kelestariannya serta upaya untuk mengurangi pemanasan global sebagai efek dari kemajuan teknologi, kota Surabaya berupaya dengan membuat perda tentang Hutan Kota. Hutan kota merupakan kawasan yang dapat memberikan manfaat dalam bentuk rekreasi dan wisata, perlindungan tata air, perlindungan proses ekologis, keanekaragaman hayati, pendidikan, penelitian serta nilai dan manfaat lainnya bagi kehidupan baik langsung maupun tidak langsung, untuk generasi yang sekarang maupun untuk generasi akan datang.

Hutan kota diperlukan dipertanian untuk menjaga keseimbangan ekologi manusia dalam berbagai hal seperti, kebersihan udara, ketersediaan air tanah, pelindung terik matahari, kehidupan satwa dalam kota dan juga sebagai tempat rekreasi di perkotaan. Selain itu hutan kota juga bisa mengurangi dampak cuaca yang tidak bersahabat seperti mengurangi kecepatan angin, mengurangi banjir, memberi keteduhan serta memberikan efek pengurangan pemanasan global.

Pengelolaan dan pendayagunaan Hutan Kota ini merupakan bagian rencana tata ruang Kota Surabaya yang mutlak harus dilakukan agar tidak terjadi perusakan

lingkungan karena pembangunan yang dilakukan. Pengelolaan yang serius tentang hutan kota tidak hanya memberikan keuntungan bahwa lingkungan menjadi asri, bersih polusi, hijau, nyaman, tetapi dapat memberikan keuntungan finansial bagi daerah dan masyarakat sekitarnya. Apalagi Surabaya sebagai daerah Otoronom dalam era otonomi daerah, diberikan kewenangan oleh undang-undang untuk mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri dengan memberdayakan potensi daerah, yang meliputi sumber daya manusia dan sumber daya alam, agar dapat membangun daerah dengan kemampuan sendiri. Potensi alam yang dimiliki harus tetap dapat digali dan dilestarikan keberadaannya, sehingga dapat terus dinikmati oleh masyarakat. Oleh karena itu diperlukan peraturan daerah di kota Surabaya yang mengatur tentang Hutan kota dalam rangka menjaga potensi yang dimiliki kota Surabaya agar tetap lestari dan berdaya guna.

Dalam Peraturan Daerah ini yang dimaksud dengan :

1. Daerah adalah Kota Surabaya
2. Pemerintah Daerah adalah Pemerintah Kota Surabaya
3. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surabaya yang selanjutnya disingkat DPRD Kota Surabaya
4. Walikota adalah Walikota Surabaya
5. Hutan adalah suatu ekosistem berupa hamparan, lahan berisi sumber daya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya, yang satu dengan yang lain tidak dapat dipisahkan.
6. Hutan Kota adalah hamparan lahan yang bertumbuhan pohon-pohon yang kompak dan rapat serta diatur sedemikian rupa di wilayah perkotaan baik pada tanah Negara maupun tanah hak, yang ditetapkan oleh pejabat yang berwenang.
7. Ruang Terbuka Hijau di perkotaan adalah bagian dari ruang-ruang terbuka (*open spaces*) suatu wilayah perkotaan yang diisi oleh tumbuhan, tanaman, dan vegetasi guna mendukung manfaat langsung atau tidak langsung yang dihasilkan oleh RTH dalam kota tersebut yaitu keamanan, kenyamanan, kesejahteraan, dan keindahan wilayah perkotaan tersebut
8. Tanah Negara adalah tanah yang tidak dibebani hak atas tanah.
9. Tanah Hak adalah tanah tanah yang dibebani hak atas tanah.
10. Tata ruang adalah wujud struktural dan pola pemanfaatan ruang baik direncanakan maupun tidak

11. Rencana tata ruang adalah hasil perencanaan tata ruang.
12. Wilayah Perkotaan adalah merupakan pusat permukiman yang berperan di dalam suatu wilayah pengembangan dan wilayah nasional sebagai simpul jasa atau suatu bentuk ciri kehidupan masyarakat perkotaan.
13. Dinas yang diserahi tanggung jawab tentang Hutan Kota adalah.....

B. MATERI

Lingkungan hidup yang baik dan sehat merupakan hak asasi dan hak konstitusional bagi setiap warga negara Indonesia yang diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Negara, pemerintah, dan seluruh pemangku kepentingan mempunyai berkewajiban untuk memberikan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dalam pelaksanaan pembangunan berkelanjutan agar lingkungan hidup Indonesia tetap terjaga. Lingkungan hidup yang dilindungi dan dikelola dengan berdasarkan asas tanggung jawab negara, asas berkelanjutan, dan asas keadilan, memberikan manfaat yang besar bagi masyarakat, baik itu kemanfaatan secara ekonomi, sosial, dan budaya.

Pemerintah daerah sebagai bagian dari negara ini tentu mempunyai kewajiban yang sama dengan negara dalam rangka menjaga dan melestarikan lingkungan hidup di wilayahnya. Kebijakan yang diambil oleh pemerintah daerah yang tertuang dalam peraturan daerah merupakan bentuk tanggung jawab daerah terhadap lingkungan hidup.

Peningkatan pertumbuhan penduduk dan perkembangan kota secara drastis dapat menghambat berbagai upaya pelayanan kota, dan pada waktu yang sama juga berdampak negatif pada lingkungan hidup, sehingga untuk mewujudkan pembangunan kota yang berkelanjutan diperlukan keseimbangan antara pembangunan dan lingkungan hidup. Oleh karena itu diperlukan suatu ruang terbuka yang dapat memberikan manfaat yang besar bagi masyarakat dan lingkungan yang sering diistilahkan dengan Hutan Kota.

Permasalahan hutan kota merupakan bagian dari kajian hukum penataan ruang, yang didasarkan pada Undang-undang nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Undang-Undang Penataan Ruang menegaskan bahwa, penataan ruang adalah proses perencanaan tata ruang pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang yang diselenggarakan oleh pemerintah dengan peran serta masyarakat. Peran serta masyarakat sangat diperlukan dalam melakukan penataan ruang karena manfaatnya dapat dirasakan seluruh lapisan masyarakat serta untuk tercapainya tujuan penataan

ruang, yaitu terselenggaranya pengaturan pemanfaatan ruang kawasan lindung dan kawasan budi daya, serta tercapainya pemanfaatan ruang yang berkualitas.

Peran serta masyarakat dalam tahap penyusunan rencana dapat dilakukan pada langkah-langkah penentuan arah pengembangan, identifikasi potensi dan masalah pembangunan, perumusan rencana, hingga penetapan rencana, peran tersebut berbentuk pemberian saran, pertimbangan, pendapat, tanggapan, keberatan, atau masukan serta pemberian data atau informasi yang dapat dipertanggung jawabkan.

1. TUJUAN, FUNGSI, DAN MANFAAT HUTAN KOTA

Setiap pembangunan akan menimbulkan perubahan dan setiap perubahan akan selalu ada dampaknya terhadap lingkungan. Bagaimana caranya membangun yang baik dan benar dalam lingkungan yang berubah dengan cepat serta mempertimbangkan keseimbangan ekosistem, artinya tidak merusak prinsip-prinsip ekologi. Pemecahan masalah berkaitan dengan kualitas lingkungan kota yang nyaman, sehat dan estetis dalam mengatus suhu, kelembaban, pencemaran debu, kebisingan, estetika, kehadiran burung dengan menghadirkan hutan kota. Bentuk dan struktur hutan kota berbeda, antara lain efektivitasnya untuk menanggulangi masalah lingkungan kota, pengembangan penghijauan kota yang mengarah kepada terbentuknya struktur ekologis ditinjau dari fungsi pelestarian lingkungan, fungsi lansekap dan fungsi estetika. Hutan kota merupakan unsur RTH yang secara ekologis melindungi kota dari masalah lingkungan.²⁵

Selain untuk melepaskan kejenuhan, hutan kota pun dapat berfungsi untuk menghambat penurunan kualitas lingkungan di wilayah perkotaan, terutama yang diakibatkan oleh berbagai pencemaran yang dapat merusak lingkungan dan mengganggu tatanan kehidupan masyarakat perkotaan. Adapun pemahaman tentang peranan hutan kota tidaklah terlepas dari upaya memahami keunggulan vegetasi dalam rekayasa lingkungan, sekaligus mengenali pula sifat-sifat tumbuhan beserta bagian-bagiannya dan bagaimana pengaruhnya terhadap lingkungan. Hutan kota merupakan pendekatan dan penerapan salah satu atau beberapa fungsi hutan dalam kelompok vegetasi di perkotaan untuk mencapai tujuan proteksi, rekreasi, estetika, dan kegunaan fungsi lainnya bagi kepentingan masyarakat perkotaan. Untuk itu, hutan kota tidak

²⁵ *Jurnal PWK Unisba 81 Studi Untuk Menentukan Fungsi Hutan Kota Dalam Masalah Lingkungan Perkotaan*

hanya berarti hutan yang berada di kota, tetapi dapat pula berarti bahwa hutan kota dapat tersusun dari komponen hutan, dan kelompok vegetasi lainnya yang berada di kota, seperti taman kota, jalur hijau, serta kebun dan pekarangan.²⁶

Jadi, hutan kota adalah ruang terbuka hijau (*green spaces*) yang ditumbuhi oleh pohon-pohonan yang terdiri dari hutan yang ada di dalam atau di dekat kota, jalur hijau, pinggir jalan dan jalur pemisah jalan yang ditumbuhi pohon, pinggir jalan raya dan alat transportasi darat lainnya dan tempat-tempat rekreasi, seperti taman kota dan lapangan golf. Sedangkan lingkungan sendiri merupakan ruang yang ditempati makhluk hidup bersama benda hidup dan tak hidup. Erat kaitannya dengan lingkungan ini adalah ekosistem, di mana hutan kota merupakan suatu sistem ekologi yang terbentuk oleh hubungan timbal balik antara makhluk hidup dengan lingkungannya. Ekosistem perkotaan dapat mengalami gangguan seiring dengan gangguan terhadap lingkungan hidup.

Dengan semakin meningkatnya ilmu pengetahuan dan teknologi (Iptek) dan pesatnya berbagai pembangunan di perkotaan telah banyak mengakibatkan kualitas lingkungan hidup di kota-kota besar, cenderung mengalami penurunan drastis. Ini disebabkan oleh berbagai faktor, diantaranya jumlah kepadatan penduduk, semakin berkurangnya kawasan bervegetasi yang menyebabkan meningkatnya *run-off*, luas resapan air di kota-kota besar berkurang hingga debit air yang masuk ke sungai meningkat, sedangkan persediaan air tanah berkurang serta menambah kritisnya cadangan air tanah.

Dalam Peraturan Pemerintah No. 63 Tahun 2002 tentang Hutan Kota, disebutkan fungsi dari hutan kota, yaitu :

1. Memperbaiki dan menjaga iklim mikro dan nilai estetika;
2. Meresapkan air;
3. Menciptakan keseimbangan dan keserasian lingkungan fisik kota; dan
4. Mendukung pelestarian keanekaragaman hayati Indonesia.

Adapun manfaat hutan kota menurut Puryono dan Hastuti (1998) dalam Sibarani (2003), secara garis besar hutan kota memiliki manfaat yang sangat besar terhadap peningkatan kualitas lingkungan dan kehidupan masyarakat kota, selain itu manfaat yang lain adalah sebagai berikut:

²⁶ Jurnal PWK Unisba 81 Studi Untuk Menentukan Fungsi Hutan Kota Dalam Masalah Lingkungan Perkotaan

1. **Manfaat estetika**, hutan kota yang ditumbuhi oleh berbagai tanaman memberikan nilai estetika karena hijaunya hutan tersebut dengan aneka bentuk daun, cabang, ranting dan tajuk serta bunga yang terpadu menjadi suatu pemandangan yang menyejukkan.
2. **Manfaat ekologis**, yaitu tercapainya keserasian lingkungan antara tanaman, satwa maupun manusia dan sebagai habitat satwa, seperti burung-burung serta perlindungan plasma nutfah.
3. **Manfaat klimatologis**, yaitu terciptanya iklim mikro, seperti kelembaban udara, suhu udara, dan curah hujan sehingga dapat menambah kesejukan dan kenyamanan serta tercapainya iklim yang stabil dan sehat.
4. **Manfaat hidrologis**, hutan kota dengan perakaran tanaman dan serasah mampu menyerap kelebihan air pada musim hujan sehingga dapat mencegah terjadinya banjir dan menjaga kestabilan air tanah, khususnya pada musim kemarau. Hujan yang mengandung H_2SO_4 atau HNO_3 apabila jatuh di permukaan daun akan mengalami reaksi. Pada saat permukaan daun mulai dibasahi, maka asam seperti H_2SO_4 akan bereaksi dengan Ca yang terdapat pada daun membentuk garam $CaSO_4$ yang bersifat netral. Dengan demikian air hujan yang mengandung pH asam melalui proses intersepsi oleh permukaan daun akan dapat menaikkan pH, sehingga air hujan yang jatuh menjadi tidak begitu berbahaya lagi bagi lingkungan.
5. **Manfaat protektif**, pepohonan di hutan kota berfungsi sebagai pelindung dari pancaran sinar matahari dan penahan angin. Serta pohon dapat meredam kebisingan dengan cara mengabsorpsi gelombang suara oleh daun, cabang dan ranting. Jenis tumbuhan paling efektif untuk meredam suara ialah tumbuhan dengan tajuk lebat dan rindang, strata yang cukup rapat dan tinggi. Kota yang terletak di tepi pantai, seperti kota Jakarta pada beberapa tahun terakhir terancam oleh intrusi air laut. Pemilihan jenis tanaman dalam pembangunan hutan kota pada kawasan yang mempunyai masalah intrusi air laut harus dengan teliti diperhatikan. Dikarenakan penanaman tanaman yang kurang tahan terhadap kandungan garam yang tinggi akan mengakibatkan tanaman tidak dapat tumbuh dengan baik, bahkan mungkin akan mengalami kematian. Dan juga penanaman dengan tanaman yang mempunyai daya evapotranspirasi tinggi terhadap air tanah dapat mengakibatkan konsentrasi garam air tanah akan meningkat. Sehingga upaya untuk mengatasi

intrusi air laut melalui hutan kota dengan tanaman yang daya evapotranspirasinya rendah untuk meningkatkan kandungan air tanah.

6. **Manfaat higienis**, udara perkotaan semakin tercemar oleh berbagai polutan yang berdampak terhadap kualitas lingkungan dan kesehatan makhluk hidup, khususnya manusia. Dengan adanya hutan kota, berbagai polutan dan partikel padat yang tersuspensi pada lapisan biosfer bumi akan dapat dibersihkan oleh tajuk pohon melalui proses jerapan dan serapan. Berbagai polutan dan partikel tersebut sebagian akan terserap masuk ke dalam stomata dan sebagian lagi akan terjep (menempel) pada permukaan daun, khususnya daun yang permukaannya kasar. Dan juga dapat terjep pada kulit pohon, cabang dan ranting. Manfaat dari adanya hutan kota ini adalah menjadikan udara yang lebih bersih dan sehat. Daerah yang merupakan tempat penimbunan sampah sementara atau permanen mengeluarkan bau yang tidak sedap. Hutan kota dapat bermanfaat untuk mengurangi bau karena dapat menyerap bau secara langsung, penahan angin yang bergerak dari sumber bau, dan pelindung tanah dari hasil dekomposisi sampah serta penyerap zat berbahaya yang mungkin terkandung dalam sampah seperti logam berat, pestisida serta bahan beracun dan berbahaya lainnya.
7. **Manfaat edukatif**, hutan kota dapat bermanfaat sebagai laboratorium alam karena dapat mengenal berbagai jenis pepohonan dan satwa khususnya burung-burung yang sering dijumpai di kawasan tersebut.²⁷

2. PENYELENGGARAAN HUTAN KOTA

Menurut ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 63 tahun 2002 tentang Hutan Kota seperti yang ditegaskan dalam Pasal 4 ayat (2), bahwa penyelenggaraan hutan kota meliputi :

a. Penunjukan

Dalam penunjukan terkait dengan penyelenggaraan hutan kota mencakup luas dan lokasi hutan kota. Artinya terdapat suatu kejelasan perencanaan letak, luas tanah yang digunakan untuk hutan kota. Luas tanah yang digunakan hutan kota harus diklasifikasikan status tanah tersebut, apakah tanah tersebut merupakan tanah negara

²⁷ Sibarani, J. P., 2003. Potensi Kampus Universitas Sumatera Utara Sebagai Salah Satu Hutan Kota di Kota Medan. Fakultas Pertanian Program Studi Budidaya Hutan, Universitas Sumatera Utara.
[Http://www.library.usu.ac.id/modules.php?op=modload&name=Downloads&file=index&req=getit&lid=593](http://www.library.usu.ac.id/modules.php?op=modload&name=Downloads&file=index&req=getit&lid=593)

atau tanah hak. Persoalan tanah yang digunakan harus ditegaskan dengan mekanisme yang jelas, maksudnya jika hutan kota tersebut berasal dari tanah negara relatif tidak ada permasalahan terkait penggunaannya. Permasalahan sering muncul ketika harus membebaskan tanah hak untuk kepentingan umum yang harus diperjelas. Mekanisme pemberian ganti kerugian dari pembebasan tanah hak tersebut harus jelas, transparansi dan yang pasti tidak merugikan hak pemegang hak atas tanah tersebut.

Hal ini ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau lebih dikenal dengan UUPA Pasal 16, yang merupakan landasan hukum bagi pengambilan tanah hak ini dengan menentukan : Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak menurut cara yang diatur dengan Undang-Undang.

Pada prinsipnya dalam hukum agraria mengenal 2 (dua) macam pengadaaan tanah untuk kepentingan umum, yaitu:

1. Dilaksanakan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah (pembebasan hak atas tanah) ;
2. Dilaksanakan dengan cara pencabutan hak atas tanah.

Pada prinsipnya perbedaan antara pencabutan hak atas tanah dengan pembebasan tanah ialah, jika dalam pencabutan hak atas tanah dilakukan dengan cara paksa, maka dalam pembebasan tanah dilakukan dengan berdasar pada asas musyawarah.

Sementara itu ketentuan Undang-Undang No. 2 tahun 2012 tentang Pengadaaan Tanah bagi Pembangunan untuk kepentingan Umum ditegaskan dalam Pasal 9 ayat (2) bahwa, Pengadaaan Tanah untuk Kepentingan Umum dilaksanakan dengan pemberian Ganti Kerugian yang layak dan adil. Hal ini menjadi jelas bahwa pengadaaan tanah untuk hutan kota bagi tanah hak dapat dilakukan dengan memberikan ganti kerugian yang layak dan adil.

Selain itu pembentukan hutan kota merupakan bagian ruang terbuka hijau (RTH) didasarkan pada Rencana Tata Ruang Wilayah Perkotaan (RTRWK). Pertimbangan-pertimbangan penting dalam penunjukan hutan kota adalah :

- Luas wilayah, jumlah penduduk, tingkat pencemaran, dan kondisi fisik kota

- Luas hutan kota minimal 0.25 Ha
- Luas hutan kota minimal 10% dari luas wilayah perkotaan dan disesuaikan dengan kondisi perkotaan setempat

b. Pembangunan

Kegiatan pembangunan hutan kota diawali dengan perencanaan dan dilaksanakan sesuai perencanaan tersebut. Perencanaan pembangunan hutan kota juga dilakukan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota dan dituangkan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Perkotaan (RTRWK). Dalam perencanaan pembangunan hutan kota harus memperhatikan aspek-aspek teknis, ekologis, ekonomis, sosial dan budaya setempat. Selain itu rencana pembangunan hutan kota harus memuat rencana teknis:

- Hutan kota yang dibangun harus sesuai dengan karakteristik lahan dari masing-masing wilayah
- Bentuk hutan kota yang dibangun harus jelas apakah bentuknya jalur, mengelompok, atau menyebar. Selain tipe hutan kota yang direncanakan di Rencana Tata Ruang Wilayah Perkotaan harus sesuai dengan ketentuan diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 63 tahun 2002 adalah sebagai berikut :
 1. tipe kawasan permukiman;
 2. tipe kawasan industri;
 3. tipe rekreasi;
 4. tipe pelestarian plasma nutfah;
 5. tipe perlindungan; dan
 6. tipe pengamanan.

Tipe hutan kota Surabaya yang direncanakan dibangun harus berdasarkan ketentuan yang telah dicantumkan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Perkotaan khususnya Kota Surabaya.

Pada tahap pelaksanaan yang perlu diperhatikan berkaitan dengan :

- penataan areal hutan kota yang direncanakan di Kota Surabaya, tentu sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah Perkotaan
- Penanaman jenis tanaman yang direncanakan dan sesuai dengan karakteristik sari hutan kota tersebut

- Pemeliharaan hutan kota merupakan hal yang harus dilakukan, agar keasrian dan keindahan serta kemanfaatan lain dari hutan kota dapat terus dinikmati oleh masyarakat
- Pembangunan sipil teknis

c. Penetapan

Penetapan pelaksanaan pembangunan hutan kota dilakukan melalui peraturan daerah tentang hutan kota. Hal-hal yang diperhatikan dalam penetapan hutan kota :

- Tanah hak karena pertimbangan keberadaannya dapat ditetapkan sebagai hutan kota oleh pemegang hak tanpa pelepasan hak atas tanah. Tanah hak yang ditetapkan menjadi hutan kota dalam pasal ini karena kesadaran pemegang hak, dapat dimintakan untuk dijadikan hutan kota. Artinya masyarakat dapat ditertapkan sebagi pemegang hak atas hutan kotan sebagai bentuk partisipasi masyarakat terhadap kepentingan pembangunan hutan kota.
- Pemegang hak memperoleh insentif yang berupa : (1) insentif langsung yang antara lain berbentuk subsidi finansial dan atau natura, infrastruktur, bimbingan teknis, dan atau (2) insentif tak langsung yang berupa kebijakan fiskal. Pemberian insentif ini harus ditetapkan dalam peraturan daerah
- Tanah hak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan sebagai hutan kota untuk jangka waktu paling sedikit 15 (lima belas) tahun. Jangka waktu ini dimaksudkan untuk adanya jaminan terhadap pemberian insentif dan manfaat ekonomi apabila terjadi perubahan penggunaan atas tanah
- Penetapan tanah hak sebagaimana diuraikan diatas dapat dilakukan tanpa melalui proses penunjukan dan pembangunan
- Tanah hak yang dapat dimintakan penetapannya sebagai hutan kota sebagaimana dimaksud diatas harus memenuhi kriteria sebagai berikut :
- Penetapan, perubahan, dan peruntukan tanah hak untuk digunakan sebagai hutan kota Surabaya dilakukan dengan keputusan walikota.

d. Pengelolaan

Pengelolaan hutan kota dilakukan sesuai dengan tipe dan bentuk hutan kota agar berfungsi secara optimal berdasarkan penetapan hutan kota di Surabaya
Pengelolaan hutan kota meliputi tahapan kegiatan:

1. penyusunan rencana pengelolaan

Penyusunan rencana pengelolaan berdasarkan prinsip-prinsip pengelolaan yang meliputi:

- penetapan tujuan pengelolaan. Penetapan tujuan pengelolaan yang dimaksud adalah dalam rangka optimalisasi fungsi hutan kota
- penetapan program jangka pendek dan jangka panjang. Penetapan program **jangka pendek dan jangka panjang dengan memperhatikan lingkungan strategis**
- penetapan kegiatan dan kelembagaan. Penetapan kegiatan dan kelembagaan dimaksudkan agar kegiatan dapat berjalan dengan baik, yang meliputi : (1) penetapan organisasi; (2). batas-batas kewenangan pihak terkait
- penetapan sistem monitoring dan evaluasi. Sistem monitoring dan evaluasi dilakukan melalui penetapan : (a). kriteria; (b). standar; (c) indikator; (4). alat verifikasi.

2. Pemeliharaan;

Pemeliharaan sebagaimana dimaksud untuk menjaga dan mengoptimalkan fungsi dan manfaat hutan kota melalui optimalisasi ruang tumbuh, diversifikasi tanaman dan peningkatan kualitas tempat tumbuh. Optimalisasi ruang tumbuh dan diversifikasi tanaman antara lain meliputi kegiatan : (a) penyulaman; (b) penjarangan; (c) pemangkasan; dan (d) pengayaan.

Peningkatan kualitas tempat tumbuh antara lain meliputi kegiatan : (a) pemupukan; (b) penyiangan

3. perlindungan dan pengamanan

Perlindungan dan pengamanan hutan kota bertujuan untuk menjaga keberadaan dan kondisi hutan kota agar tetap berfungsi secara optimal. Upaya perlindungan dan pengamanan hutan kota adalah sebagai berikut :

- pencegahan dan penanggulangan kerusakan lahan;
- pencegahan dan penanggulangan pencurian fauna dan flora;
- pencegahan dan penanggulangan kebakaran; dan
- pengendalian dan penanggulangan hama dan penyakit

Selain itu terdapat larangan melakukan kegiatan yang mengakibatkan perubahan dan atau penurunan, seperti: membakar hutan kota, merambah hutan kota, menebang, memotong, mengambil, dan memusnahkan tanaman dalam hutan

kota, tanpa izin dari pejabat yang berwenang, membuang benda-benda yang dapat mengakibatkan kebakaran atau membahayakan kelangsungan fungsi hutan kota, dan mengerjakan, menggunakan, atau menduduki hutan kota secara tidak sah

4. Pemanfaatan.

Pemanfaatan hutan kota digunakan untuk pariwisata, pendidikan, rekreasi, olah raga, penelitian dan pengembangan, pelestarian plasma nutfah; dan atau budidaya hasil hutan bukan kayu.

5. pemantauan dan evaluasi.

Pemantauan dan evaluasi dilakukan terhadap tahapan-tahapan dan penyelesaian kegiatan berdasarkan rencana dan tata waktu yang telah disusun, yang meliputi pemeliharaan, perlindungan dan pengamanan pemanfaatan.

C. KETENTUAN SANKSI

Pada intinya, penguatan atau sanksi yang diterapkan untuk tujuan penegakan ketentuan-ketentuan dalam peraturan daerah ini diarahkan untuk merujuk pada ketentuan dalam perundangan terkait yang berlaku.

Pemerintah kota mengembangkan mekanisme positif atau pemberian penghargaan untuk tujuan penguatan perilaku atau percepatan perbaikan layanan di lingkungan kelembagaan yang ada.

D. KETENTUAN PERALIHAN

Pada saat berlakunya peraturan daerah ini, semua ketentuan dalam peraturan daerah lainnya yang berkaitan hutan kota dinyatakan tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan dalam peraturan daerah ini.

BAB VI

PENUTUP

A. KESIMPULAN

Berdasarkan kajian sebagaimana telah diuraikan pada bab-bab terdahulu, dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Kota Surabaya adalah kota terbesar kedua di Indonesia yang merupakan tujuan masyarakat bekerja terdapat gedung-gedung perkantoran baik swasta maupun pemerintah, pusat perbelanjaan, dan sebagainya. Akibat dari hal tersebut terjadi pencemaran yang berada pada taraf yang mengkhawatirkan. dan berdampak negatif bagi kesehatan manusia.
2. Untuk mengatasi hal tersebut salah satunya adalah dengan pengadaan Hutan Kota yang ditetapkan melalui Peraturan Daerah untuk menjamin pelaksanaan, pengawasan dan pendanaan yang berkesinambungan. Pada saat yang bersamaan Surabaya belum memiliki Peraturan Daerah yang Spesifik untuk mengatur tentang Hutan Kota
3. Tujuan dari Penetapan Hutan Kota melalui Peraturan Daerah ini adalah Memberikan arahan dalam penyusunan norma-norma pengaturan dalam peraturan mengenai Hutan Kota, Menyelaraskan pengaturan norma dalam peraturan daerah sesuai dengan norma akademis, teoritis dan yuridis, dan memberikan penjelasan mengenai kerangka pikir dan tujuan norma-norma pengaturan dalam pengaturan Peraturan Daerah tentang Hutan Kota

B. SARAN

Berpijak pada kesimpulan di atas maka Berdasar kajian akademik di atas, maka tim penyusun Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Hutan Kota merekomendasikan perlunya diberlakukan Peraturan Daerah Kota Surabaya tentang Hutan Kota

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

- Jimly Asshidiqie, 2008. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi.* , Jakarta. PT Bhuana Ilmu Populer
- J.J.H. Bruggink, 1999, *Refleksi Tentang Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti
- Philipus M Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, 1995, Yogyakarta. Gadjah Mada University Press
- Satjipto Raharjo, 1986, *Pengantar Ilmu Hukum*,
- Sirajuddin, Fatkhurrohman, Zulkarnain. 2008. *Legislative Drafting. Pelembagaan Metode Partisipatif Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.* In Trans Publishing Malang. Cet. III.
- Sudikno Mertokusumo, 1996, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Yogyakarta: Liberty

JURNAL

- Jurnal Fakultas Hukum Volume XX Nomor 20, April 2011
- Jurnal PWK Unisba 81Studi Untuk Menentukan Fungsi Hutan Kota Dalam Masalah Lingkungan Perkotaan
- Sibarani, J. P., 2003. *Potensi Kampus Universitas Sumatera Utara Sebagai Salah Satu Hutan Kota di Kota Medan.* Fakultas Pertanian Program Studi Budidaya Hutan, Universitas Sumatera Utara..

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok- Pokok Agraria (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2034);
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1990 Nomor 49, Tambahan Lembaran Republik Indonesia Negara Nomor 3419);
- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1994 tentang Perubahan Iklim (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1994 Nomor 42, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3557);

- Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 167, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3888);
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437) sebagaimana telah diubah untuk kedua kalinya dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4844);
- Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 132, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4139);
- Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 66, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4723);
- Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4725);
- Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 140, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5059).
- Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234)
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 22, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5280);
- Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 1996 tentang Pelaksanaan Hak dan Kewajiban serta Bentuk dan Tata Cara Peran Serta Masyarakat dalam Penataan Ruang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1996 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3660);

- Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1999 tentang Pengendalian Pencemaran Udara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 86, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 86);
- Peraturan Pemerintah Nomor 63 Tahun 2002 tentang Hutan Kota (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 119, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4242);
- Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan, Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 82, Tambahan Lembaran Republik Indonesia Negara Nomor 4737);
- Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 48, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4833);
- Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2009 tentang Pedoman Pengelolaan Kawasan Perkotaan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5004);
- Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 21, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5103);
- Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 5 Tahun 2012 Tentang Penataan Ruang (Lembaran Daerah Provinsi Jawa Timur Tahun 2012 Nomor 3 SERI D)
- Peraturan Daerah Kota Surabaya No. 7 Tahun 2002 Tentang Pengelolaan Ruang Terbuka Hijau (Lembaran Daerah Kota Surabaya Tahun 2002 Nomor 1/E)
- Peraturan Daerah Kota Surabaya No. 3 Tahun 2007 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Surabaya (Lembaran Daerah Kota Surabaya Tahun 2007 Nomor 3)

INTERNET

<http://lh.surabaya.go.id/SLHD/slhd%204%20bt.pdf>

<http://www.dephut.go.id>

<http://www.surabaya.go.id/profilkota>

<http://www.dephut.go.id>

<http://id.wikipedia.org>

Smith, 1981 dalam <http://www.dephut.go.id>

<http://www.litbang.deptan.go.id>

[Http://www.library.usu.ac.id/modules.php?op=modload&name=Downloads&file=index&req=getit&lid=593](http://www.library.usu.ac.id/modules.php?op=modload&name=Downloads&file=index&req=getit&lid=593)

lh.surabaya.go.id,

Agung hari munandar dalam <http://bapelkescikarang.or.id>,

Hukumpidana1.blogspot.com/2012/04/perbedaan-kejahatan-vs-pelanggaran.html

http://http://www.surya.co.id/web/index.php?option=com_content&task=view&id=21769&Itemid=1

<http://dishut.jatimprov.go.id/hutan.php?id=12>