

IMPLEMENTASI PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 63 TAHUN 2002 TENTANG HUTAN KOTA

*(Implementation of Government Regulation No. 63 Year 2002
Regarding Urban Forest in Indonesia)*

Elvida Yosefi Suryandari & Subarudi

Pusat Penelitian dan Pengembangan Perubahan Iklim dan Kebijakan; Jl. Gunung Batu No. 5, Bogor, Indonesia; e-mail: elvida_ys@yahoo.com; rudi.subarudi@yahoo.co.id

Diterima 14 April 2014 direvisi 22 Agustus 2014 disetujui 3 November 2014

ABSTRACT

Indonesian Government enacted Government Regulation (PP) No. 63/2002 concerning urban forest. However, its field implementation performance on the average is below 10%. Constraints are identified, i.e. policy inconsistencies and different perceptions of urban forest concept among designers, policy makers and communities. The purpose of the study are to identify the urban forest related regulations, to analyze PP No. 63/2002 and to identify relevant stakeholders. This study used policy and stakeholders analyses. The results showed that several points in this regulation need to be reconsidered such as the concept of urban forest (including layers of different plants or trees), the area and solidity requirements of urban forest, the provision of incentives and disincentives, conformity of urban forest with provincial or regent regulations and the increase of community participation. PP No. 63/2002 and its subsequent regulations need to be improved by the Ministry of Forestry with references to those aspects, so that it becomes implementable. Implementation of a policy depends considerably upon the contents of the policy and responses from local government. Involvement and coordination among stakeholders are needed in order to establish a sustainable urban forest.

Keywords: Policy, urban forest, government regulation No. 63/2002.

ABSTRAK

Pemerintah Indonesia telah memberlakukan Peraturan Pemerintah (PP) No. 63/2002 tentang Hutan Kota. Di lain pihak implementasi hutan kota rata-rata masih di bawah 10%. Kendala dalam pelaksanaan hutan kota diduga adalah inkonsistensi kebijakan dan perbedaan konsep hutan kota dari sisi perancang, pembuat kebijakan dan masyarakat. Kebijakan merupakan hal penting karena akan menjadi dasar pelaksanaan pembangunan hutan kota. Tujuan kajian adalah identifikasi peraturan-perundangan terkait pembangunan hutan kota, melakukan kajian PP No. 63/2002 dan identifikasi para pemangku terkait. Metode analisis yang digunakan adalah analisis kebijakan dan analisis *stakeholder*. Hasil kajian menunjukkan bahwa PP No. 63/2002 belum dapat meningkatkan pembangunan hutan kota di daerah dibandingkan kebijakan serupa dari sektor lain. Butir-butir yang perlu diperhatikan dalam PP tersebut adalah konsep hutan kota (jelas termasuk strata tanaman/pohon), syarat luas dan kekompakan areal hutan kota, pemberian insentif dan disinsentif, penetapan hutan kota melalui Peraturan Daerah dan peningkatan partisipasi masyarakat dalam pembangunan hutan kota. PP No. 63/2002 dan turunannya perlu direvisi Kementerian Kehutanan agar aplikatif di daerah dengan mempertimbangkan aspek-aspek tersebut. Implementasi suatu kebijakan tergantung isi kebijakan dan daya tanggap pelaksana di daerah. Keterlibatan dan koordinasi antara pemangku kepentingan diperlukan sebagai upaya untuk membangun hutan kota yang berkelanjutan.

Kata kunci: Kebijakan, hutan kota, PP No. 63/2002.

I. PENDAHULUAN

Kota adalah suatu wilayah yang akan terus tumbuh seiring dengan waktu, baik dari segi pembangunan fisik maupun non fisik. Menurut Branch (1995), perkotaan diartikan sebagai area yang terbangun dengan struktur dan jalan-jalan, sebagai suatu pemukiman yang terpusat pada suatu area dengan kepadatan tertentu yang membutuhkan sarana dan pelayanan pendukung, yang lebih lengkap dibandingkan dengan daerah pedesaan. Aktivitas pembangunan suatu kota menimbulkan dampak positif dan negatif. Dampak positifnya adalah terpenuhinya kebutuhan penduduk dengan penyediaan sarana dan prasarana yang lengkap, sedangkan dampak negatifnya adalah terjadinya penurunan jumlah ruang terbuka hijau yang dapat berpengaruh terhadap penurunan kualitas lingkungan seperti polusi udara, tanah, air dan radiasi.

Kawasan hijau dimaksud pada dasarnya merupakan satu kesatuan ruang yang didominasi oleh tumbuhan dan dikenal dengan istilah Ruang Terbuka Hijau (RTH). Secara lebih mendalam pengertian RTH adalah kawasan atau ruang dan tanah yang didominasi oleh tumbuhan yang difungsikan sebagai perlindungan habitat tertentu dan atau sarana prasarana lingkungan perkotaan di mana hutan kota merupakan bagian dari RTH.

Secara umum kendala dalam pembangunan RTH hutan kota (KLH, 2001) dalam Dirjen Penataan Ruang Kementerian Pekerjaan Umum (2006) adalah sebagai berikut: 1) Inkonsistensi antar kebijakan dan strategi penataan ruang kota; 2) Pengelolaan RTH yang ada tidak berkelanjutan dan 3) kurang pemahaman, baik pemerintah maupun masyarakat akan pentingnya RTH. Kementerian Kehutanan telah mengeluarkan PP No. 63 tahun 2002 tentang Hutan Kota, akan tetapi pengembangan hutan kota masih terbentur

pada perbedaan persepsi para perancang dan pelaksana pembangunan maupun masyarakat lainnya terhadap hutan kota (Walhi, 2011). Permasalahan kebijakan pembangunan dan pengelolaan hutan kota dapat menimbulkan potensi tidak terpenuhinya kebutuhan hutan kota bagi penduduk perkotaan.

Oleh karena itu kajian kebijakan terkait dengan pembangunan hutan kota sangat diperlukan. Tujuan kajian adalah: 1) Identifikasi peraturan perundangan terkait pembangunan dan pengelolaan hutan kota; 2) Kajian PP No. 63 tahun 2002 tentang Hutan Kota dan 3) Identifikasi para pemangku kepentingan terhadap pembangunan hutan kota. Diharapkan hasil kajian ini dapat memberikan rekomendasi kebijakan hutan kota (yang tepat dan sesuai dengan kondisi yang ada di lapangan) di pusat dan daerah sehingga akan mempermudah pembangunan dan pengelolaan hutan kota di tingkat daerah.

II. METODE PENELITIAN

A. Alur Pikir

Implementasi kebijakan publik oleh Grindle (1980) dalam Wahab (1997) mengatakan bahwa keberhasilan proses implementasi kebijakan dipengaruhi oleh *content of policy* (isi kebijakan) dan *context of implementation* (konteks implementasinya). Isi kebijakan yang dimaksud meliputi: kepentingan yang terpenuhi oleh kebijakan (*interest affected*), jenis manfaat yang dihasilkan (*type of benefit*), derajat perubahan yang diinginkan (*extent of change envisioned*), kedudukan pembuat kebijakan (*site of decision making*), pelaksana program (*program implementators*) dan sumber daya yang dikerahkan (*resources committed*). Konteks implementasi yang dimaksud adalah: kekuasaan (*power*), kepentingan strategi aktor yang terlibat (*interest strategies of actors involved*),

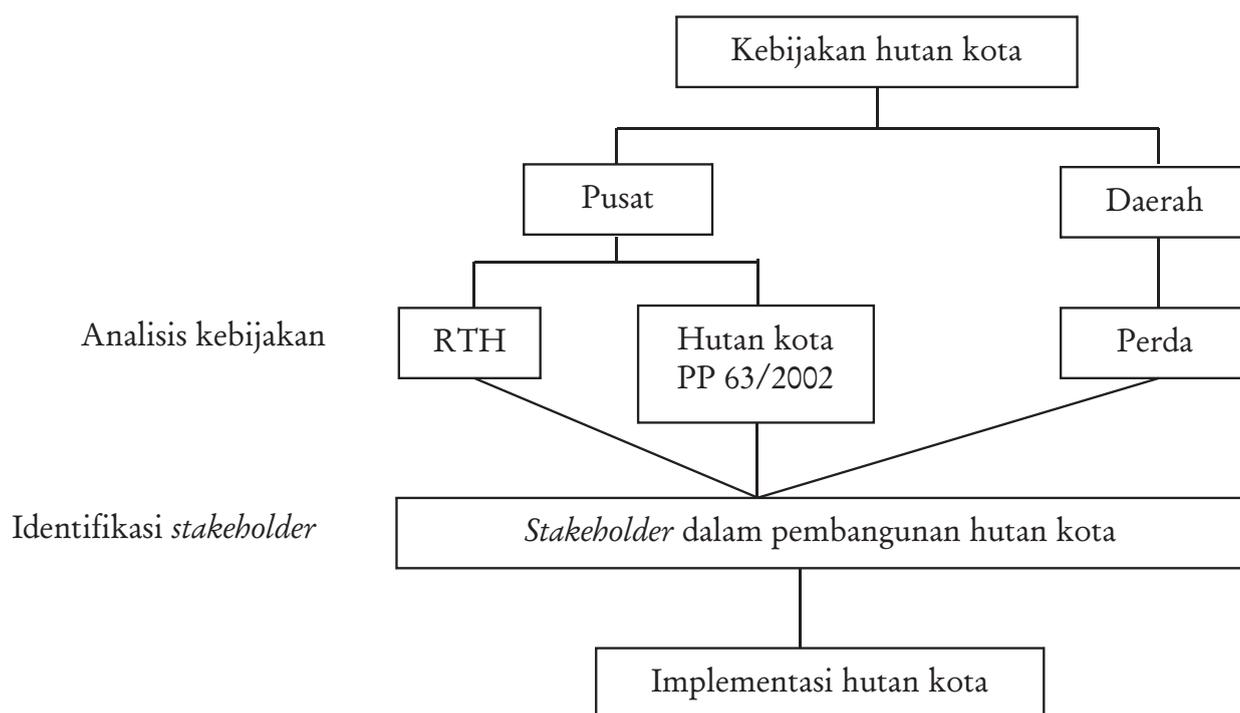
karakteristik lembaga dan penguasa (*institution and regime characteristics*) dan kepatuhan dan daya tanggap pelaksana (*compliance and responsiveness*). Lebih lanjut syarat-syarat perundangan yang baik berdasarkan Undang-Undang No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan adalah kejelasan tujuan; kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat; kesesuaian antara jenis, hierarki dan materi muatan; dapat dilaksanakan; kedayagunaan dan kehasilgunaan; kejelasan rumusan dan keterbukaan.

Sasaran pembangunan hutan kota adalah terwujudnya program pemerintah dalam mendukung RTH, baik di tingkat kota maupun kabupaten dalam menciptakan lingkungan perkotaan yang asri dan nyaman. Untuk mewujudkan program ini terdapat faktor penentu yaitu kebijakan sebagai dasar untuk implementasinya. Kebijakan hutan kota ada yang berasal dari pusat yaitu: 1) RTH secara umum dan 2) khusus mengenai hutan kota seperti PP No. 63 tahun 2002. Pelaksanaan dari kebijakan hutan kota yang ditetapkan dalam PP No. 63 tahun 2002 ternyata masih banyak kendala dan hambatan berupa perbedaan persepsi dan kebijakan yang tidak konsisten sehingga pembahasan tentang hal tersebut menjadi penting dan strategis dalam upaya penerapan kebijakan tersebut (Subarudi *et al.*, 2010). Kebijakan daerah terkait dalam penataan dan pengaturan pola pemanfaatan ruang dengan tujuan untuk mendistribusikan pembangunan dan pengembangan di seluruh wilayah kota (Faikoh, 2008). Kebijakan daerah memerlukan kebijakan nasional yang dapat dipahami semua pihak sebagai landasan untuk mewujudkan hutan

kota. Keberhasilan implementasi kebijakan pro lingkungan tergantung pada pendekatan yang menyeluruh pada setiap pihak (Joga, 2013). Peningkatan koordinasi dalam pemanfaatan RTH pada kawasan perkotaan, baik pemerintah daerah, swasta serta masyarakat diperlukan dalam mendukung implementasi kebijakan hutan kota (Faikoh, 2008). Berdasarkan penjelasan tersebut maka langkah awal adalah identifikasi peraturan terkait hutan kota, selanjutnya melakukan kajian terhadap PP No. 63 tahun 2002. Dalam upaya koordinasi pembangunan hutan kota maka diperlukan identifikasi *stakeholder* untuk melihat di mana peran setiap *stakeholder* untuk saling bersinergi. Alur pikir kajian dapat dilihat pada Gambar 1.

B. Pengumpulan Data

Pengumpulan data primer dan sekunder dilakukan di wilayah Kota Medan dan Kabupaten Deli Serdang, Sumatera Utara serta Kota Palangkaraya, Kalimantan Tengah pada bulan Maret-Agustus 2013. Pengumpulan data primer yang berupa persepsi pemangku kepentingan terhadap pelaksanaan kebijakan hutan kota dan realisasi pembangunan hutan kota dilakukan di Bappeda, Dinas Kehutanan, Dinas Pertamanan dan Kebersihan, Badan Lingkungan Hidup serta satuan kerja perangkat daerah lain yang terkait dengan pembangunan hutan kota. Data sekunder berkaitan dengan peraturan daerah tentang hutan kota, laporan pembangunan hutan kota dan hasil-hasil riset hutan kota di lokasi penelitian dilakukan dengan mengunjungi instansi terkait dan perguruan tinggi terdekat di lokasi penelitian.



Gambar 1. Alur pikir kajian.
 Figure 1. Study logical framework.

C. Analisis Data

Studi ini mengidentifikasi peraturan perundangan terkait pengelolaan hutan kota dengan analisis dokumen untuk sintesis kebijakan pendukung yang terkait dengan hutan kota dan RTH. Selanjutnya dilakukan analisis isi terkait dengan evaluasi substansi PP No. 63 tahun 2002 dengan pendekatan UU No. 12 tahun 2011. Konteks implementasi kebijakan dilihat dari kekuasaan, kepentingan, karakteristik lembaga/organisasi, kepatuhan dan daya tanggap pelaksana. Secara sederhana dilakukan analisis peran *stakeholder* dengan pendekatan PP No. 63 tahun 2002 dibandingkan dengan daya tanggap pelaksana di daerah. Pendekatan ini dilakukan secara kualitatif, baik untuk isi dan konteks implementasi PP No. 63 tahun 2002 melalui wawancara secara mendalam.

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Peraturan Perundangan terkait Hutan Kota

Secara umum dilakukan identifikasi terhadap peraturan dan kebijakan hutan kota, baik produk perundangan dari kehutanan maupun dari sektor lainnya, yaitu UU No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan, UU No. 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang dan UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Hal ini untuk melihat seberapa jauh keseriusan sektor tersebut terhadap pembangunan hutan kota (Tabel 1).

Tabel 1 menjelaskan tentang identifikasi produk hukum, baik dari Kementerian Pekerjaan Umum (Kemen PU), Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) maupun Kementerian Kehutanan (Kemenhut), mulai yang tertinggi dari UU sampai Perda di tingkat kabupaten. Peraturan perundangan di Kemen

Tabel 1. Peraturan-peraturan yang terkait dengan hutan kota.
Table 1. Regulations related to urban forest.

Kementerian Kehutanan (<i>Ministry of Forestry</i>)	Kementerian Pekerjaan Umum (<i>Ministry of Public Works</i>)	Kementerian Dalam Negeri (<i>Ministry of Home Affairs</i>)	Peraturan Daerah (<i>Local Regulation</i>)
PP No. 63/2002 tentang Hutan Kota	–PP No. 26/2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional –PP No. 15 tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang	PP No. 38 tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota	PP No. 38 tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota
Permenhut No. 71 tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Hutan Kota	Permen PU No. 5 tahun 2008 tentang Pedoman Penyediaan RTH di Kawasan Perkotaan	Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1 tahun 2007 tentang Penataan Ruang Terbuka Hijau Kawasan Perkotaan	Kota Medan – Perda No. 13 tahun 2011 tentang RTRW Kota Medan 2011-2031 – Peraturan Walikota Medan No. 10 tahun 2009 tentang Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah Deli Serdang – Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Deli Serdang tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Deli Serdang tahun 2007-2027 – Keputusan Bupati Deli Serdang No. 187 tahun 2010 tentang Penunjukan Hutan Kota dan Taman Kota Lubuk Pakam Kabupaten Deli Serdang
	Peraturan Menteri PU No. 11/PRT/M/2009 tentang Pedoman Persetujuan Substansi dalam Penetapan Rancangan Peraturan Daerah tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi dan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota, beserta Rencana Rincinya		Kota Palangkaraya – Penunjukkan kawasan sesuai Keputusan Walikota Palangkaraya No. 89 tahun 2010 Kota Medan – Perda No. 13 tahun 2011 tentang RTRW Kota Medan 2011-2031 – Peraturan Walikota Medan No. 10 tahun 2009 tentang Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah Deli Serdang – Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Deli Serdang tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Deli Serdang Tahun 2007-2027 – Keputusan Bupati Deli Serdang No. 187 tahun 2010 tentang Penunjukan Hutan Kota dan Taman Kota Lubuk Pakam Kabupaten Deli Serdang

Keterangan (*Remark*): Data sekunder diolah (*Secondary data processed*).

Tabel 2. Isi PP No. 63 tahun 2002 dan Permenhut No. 71 tahun 2009.

Tabel 2. Content of PP 63 year 2002 and FMD No. 71 year 2009.

No	Bab (Section)	Perbandingan Permenhut No. 71/2009 dengan PP No. 63/2002 (Comparison between FMD No. 71/2009 and PP No. 63/2002)
1.	Pengertian	Sesuai
2.	Tujuan, maksud dan fungsi	Sesuai
3.	Penyelenggaraan hutan kota	– Pasal 4 dan 5 identik – Pasal 6: tambahan penjelasan tentang RTH – Pasal 7: tambahan penjelasan tanah hak/tanah Negara – Pasal 8-15 identik – Pasal 16-23: tambahan penjelasan tipe dan bentuk hutan kota – Pasal 25-40 identik
4.	Pembinaan dan pengawasan	Pasal 41-43 identik
5.	Peran masyarakat	– Pasal 44 identik – Pasal 45: tambahan penjelasan
6.	Pembiayaan	Sesuai

Keterangan (*Remark*): Data sekunder diolah (*Secondary data processed*).

PU cukup lengkap, mulai UU No. 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang, PP No. 26 tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional, PP No. 15 tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang hingga Peraturan Menteri PU No. 5 tahun 2008 tentang Pedoman Penyediaan RTH di Kawasan Perkotaan. Peraturan perundangan masalah RTH di Kemen PU cukup lengkap, mulai yang tertinggi yang menaungi hingga tahap pedoman pelaksanaan di lapangan. *Stakeholder* di daerah umumnya lebih familiar dengan produk hukum tentang hutan kota yang dikeluarkan oleh Kemen PU dan Kemendagri. Hal ini belum dimiliki perundangan produk Kemenhut yang mengatur tentang penyelenggaraan hutan kota. Faktor ini dimungkinkan sebagai salah satu penyebab mengapa PP No. 63 tahun 2002 kurang menjadi perhatian pemerintah daerah. Produk hukum yang dikeluarkan oleh pemda masih berupa penunjukan hutan kota yang diakomodir dalam RTRWK dan SK Bupati/Walikota; belum terlihat adanya perda khusus penetapan hutan kota. Perda semacam ini diperlukan untuk meminimalisir risiko perubahan penggunaan lahan hutan kota untuk penggunaan lainnya.

Upaya sektor kehutanan untuk meningkatkan pembangunan hutan kota di daerah dilakukan dengan menetapkan Permenhut No. 71 tahun 2009 sebagai kebijakan turunan PP No. 63 tahun 2002. Untuk melihat apakah kebijakan sektor kehutanan cukup aplikatif, maka diidentifikasi substansi antara PP No. 63 tahun 2002 dan Permenhut No. 71 tahun 2009 (Tabel 2).

Tabel 2 menunjukkan bahwa banyak ditemukan kata-kata/isi yang sama antara PP No. 63 tahun 2002 dengan Permenhut No. 71 tahun 2009. Hampir semua pasal di Permenhut No. 71 tahun 2009 (bahasanya) mirip/sama dengan PP No. 63 tahun 2002. Perbedaannya hanya terletak pada pasal 6 tambahan penjelasan terkait pengertian tipe dan bentuk hutan kota serta bab pada peran serta masyarakat tentang insentif. Insentif pada pasal 45 hanya pencantuman nama hutan kota untuk lahan milik yang dipakai untuk pembangunan hutan kota, hal ini tidak dapat menjadi “insentif” untuk masyarakat agar turut serta aktif membangun hutan kota. Permenhut No. 71 tahun 2009 merupakan penjabaran dari PP No. 63 tahun 2002, akan tetapi belum dapat menjelaskan secara rinci sehingga mempermudah pelaksanaan pembangunan hutan kota

di kota/kabupaten. Lebih lanjut dijelaskan analisis isi pada PP No. 63 tahun 2002 pada Tabel 4.

B. Identifikasi Pemangku Kepentingan dalam Pembangunan Hutan Kota

Konteks implementasi kebijakan PP No. 63 tahun 2002 didekati dengan identifikasi peran pemangku kepentingan (*stakeholders*) dalam pembangunan hutan kota. Peran *stakeholder* dalam rangka implementasi hutan kota dijabarkan dalam PP No. 63 tahun 2002 dengan mengambil contoh di Kalimantan Tengah (Kota Palangkaraya) dan Sumatera Utara (Kota Medan dan Kabupaten Deli Serdang) sebagaimana Tabel 3.

Berdasarkan Tabel 3, peran *stakeholder* dalam pembangunan hutan kota telah sesuai dengan PP No. 63 tahun 2002, mulai tahapan penunjukan, penetapan, pembangunan dan pengelolaan, namun demikian pemerintah pusat belum menetapkan Norma, Standar, Prosedur dan Kriteria (NSPK) untuk hutan kota. Hal ini dapat menjadi kendala dalam kemajuan pembangunan dan pengelolaan hutan kota di lapangan, karena sampai saat ini luas hutan kota yang tersedia relatif rendah. *Stakeholder* yang memiliki kepentingan dan pengaruh yang tinggi terhadap pembangunan hutan kota adalah Dinas Kehutanan Kabupaten dan Dinas Pertamanan Kota, atau Balai Lingkungan Hidup Daerah (BLHD). Berdasarkan peran *stakeholder* tersebut dapat ditarik garis vertikal bahwa pemerintah pusat yang berperan adalah Kemenhut, Kemen PU dan Kemendagri. Daya tanggap pelaksana pembangunan hutan kota tergantung kepada perangkat hukum yang ada dan prioritas kepentingan setiap daerah. Pimpinan daerah mempunyai peranan penting dalam membuat kebijakan dan bertanggung jawab atas pembangunan dan pengembangan RTH di wilayahnya masing-masing. PP tentang hutan kota mengatur pembangunan dan pengelolaan

hutan kota secara nasional, akan tetapi persepsi atau pemahaman hutan kota serta komitmen pemimpin yang mendukung kelestarian lingkungan berkontribusi terhadap keberhasilan hutan kota. Walikota Palangkaraya yang memiliki komitmen terhadap pembangunan hutan kota menyebabkan terbangunnya Hutan Kota Himba Kahui seluas 1.650 ha dengan dukungan pemda dan pihak swasta.

C. Rekomendasi PP No. 63 Tahun 2002

Dalam upaya penyempurnaan isi dan substansi PP No. 63 tahun 2002 dan Permenhut No. 71 tahun 2009 dilakukan analisis isi untuk melihat sejauh mana ketaatan kedua peraturan tersebut terhadap azas pembentukan peraturan perundangan yang baik dan sesuai untuk mencapai tujuan pembangunan hutan kota. Hasil analisis tersebut dapat dilihat pada Tabel 4.

Berdasarkan pembahasan sebelumnya dan Tabel 4, rekomendasi untuk PP No. 63 tahun 2002 adalah sebagai berikut:

1. Alokasi hutan kota masih di bawah 10% dan belum sesuai dengan target yang ditetapkan dalam PP No. 63 tahun 2002, walaupun secara umum nilai 30% RTH secara keseluruhan tercapai. Syarat luas lahan minimal 0,25 ha dan kompak menyulitkan pemerintah daerah untuk mewujudkan hutan kota yang ideal karena masih terdapat luas lahan yang kurang memadai (kecuali Kalimantan Tengah) sehingga ketentuan tersebut perlu dipikirkan ulang.
2. Pembangunan hutan kota dianggap kurang prioritas selain hanya untuk memenuhi prasyarat Adipura. Di sisi lain, pertumbuhan penduduk yang tinggi mendorong peningkatan kebutuhan akan permukiman, sarana prasarana dan pembangunan ekonomi di perkotaan sehingga memungkinkan perubahan peruntukan

Tabel 3. Para pihak yang terlibat dalam pembangunan hutan kota.
Table 3. The stakeholders involved in urban forest development.

Tahap kegiatan (<i>Activity phase</i>)	Pemerintah Daerah (<i>Local government</i>)	Pemerintah Pusat (<i>Central government</i>)	Pihak lain (<i>Other parties</i>)	Keterangan (<i>Remarks</i>)
Penunjukkan	Walikota/Bupati	Menteri Kehutanan		–Keputusan Walikota Palangkaraya No. 89 tahun 2010 –Surat Menteri kehutanan No. S 486/Menhut-VII/2010 –Sosialisasi telah dilaksanakan pada masyarakat khususnya yang masih bermukim dalam kawasan hutan kota
Pembangunan	– Dinas Kehutanan Perkebunan Palangkaraya – Dinas Pertamanan Kota Medan – Dinas Kehutanan Kabupaten Deli Serdang	Menteri Kehutanan	Palangkaraya: Universitas setempat, lembaga keuangan (BNI), BUMN seperti Jasa Raharja serta swasta Medan: BPDAS Deli Serdang: BPDAS; BLHD	Belum ada NSPK yang mengatur hutan kota
Penetapan	Walikota/Bupati	Menteri Kehutanan		Belum ada NSPK yang mengatur hutan kota
Pengelolaan	– Dinas Kehutanan Perkebunan Palangkaraya – Dinas Pertamanan Kota Medan – Dinas Kehutanan Kabupaten Deli Serdang	-	BPDAS BLHD	Belum ada NSPK yang mengatur hutan kota

Keterangan (*Remark*): NSPK: Norma, Standar, Prosedur dan Kriteria; BNI: Bank Negara Indonesia; BUMN: Badan Usaha Milik Negara; BPDAS: Balai Pengelolaan Daerah Aliran Sungai; BLHD: Balai Lingkungan Hidup Daerah.

Tabel 4. Hasil analisis isi PP No. 63 tahun 2002 dan Permenhut No. 71 tahun 2009.

Tabel 4. Results of content analysis of PP No. 63 year 2002 and FMD No. 71 year 2009.

Aspek (<i>Aspect</i>)	Keterangan (<i>Remark</i>)
Kejelasan tujuan dan konsisten	Tujuan jelas: penyelenggaraan hutan kota adalah untuk kelestarian, keserasian dan keseimbangan ekosistem perkotaan yang meliputi unsur lingkungan, sosial dan budaya. Fungsi hutan kota adalah untuk: a. Memperbaiki dan menjaga iklim mikro dan nilai estetika b. Meresapkan air c. Menciptakan keseimbangan dan keserasian lingkungan fisik kota d. Mendukung pelestarian keanekaragaman hayati Indonesia Kurang konsisten: Penetapan luas hutan kota minimal 10% yang kompak, di lain pihak penentuan luas hutan kota harus proporsional berdasarkan luas wilayah, jumlah penduduk, tingkat polusi dan fisik kota
Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat	– Kelembagaan atau pejabat pembentuk peraturan jelas: pemerintah yang berwenang dan kementerian terkait (P71/2009) – Pejabat penyelenggara hutan kota jelas, kecuali kegiatan pemantauan dan evaluasi untuk penilaian kinerja pengelolaan hutan kota belum berjalan
Kesesuaian antara jenis, hirarki dan materi muatan	Sesuai antara PP 63 tahun 2002 dan P 71 tahun 2009, tetapi secara hirarki seharusnya P 71 tahun 2009 dibuat lebih rinci sehingga lebih aplikatif di lapangan.
Dapat dilaksanakan	Terkendala dengan luasan minimal 0,25 ha dan kompak untuk satuan unit hutan kota yang mungkin sulit ditemui di perkotaan karena keterbatasan lahan
Kedayagunaan & kehasilgunaan	Bermanfaat untuk lingkungan seluruh masyarakat wilayah perkotaan
Kejelasan rumusan	Telah memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas
Keterbukaan	Perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan belum transparan/terbuka: pemda belum familiar dengan PP 63 tahun 2002, lebih paham pada Permendagri 1 tahun 2007
Faktor penghambat	– Perubahan peruntukan hutan kota yang berada pada tanah negara disesuaikan dengan RTRW Per kotaan serta ditetapkan dengan peraturan daerah. Peruntukan hutan kota dapat berubah seiring RTRWK dan perubahan kebijakan; seharusnya tetap dipertahankan (Pasal 20) – Belum memberikan manfaat ekonomi untuk menambah pendapatan daerah – Belum ada pengaturan yang jelas untuk bantuan teknis dan insentif, khususnya bagi lahan milik – Belum ada sanksi yang jelas untuk pemerintah daerah yang belum membangun hutan kota (pasal 37)
Kapasitas memadai	Dinas Kehutanan Kota/Kabupaten atau Dinas Pertamanan selaku pelaksana teknis di daerah dapat melaksanakan pengelolaan hutan kota dengan bantuan tenaga dan biaya (BPDAS/Pemerintah Pusat) dan pendanaan dari swasta karena keterbatasan APBD
Komunikasi	P71/2009 belum menjelaskan konsep hutan kota untuk dapat diimplementasikan. Sosialisasi belum sepenuhnya dapat dilaksanakan dengan baik kepada pemerintah daerah maupun masyarakat wilayah perkotaan
Kepentingan	Pemda merasa berkepentingan untuk membangun hutan kota karena tujuan perolehan adipura
Derajat perubahan	Diharapkan peraturan ini dapat mendorong Pemda untuk mengubah paradigma pembangunan wilayah perkotaan. Kenyataannya peraturan ini belum dapat memberikan perubahan yang berarti
Proses	Penetapan luasan minimal 10% dan 0,25 ha pada hamparan yang kompak didasarkan kebijakan pusat (<i>top down</i>), belum melihat kepentingan dan kebutuhan daerah

- alokasi yang semula untuk hutan kota. Budihardjo (1995) dalam Wahyuni (2006) menyatakan bahwa orientasi pembangunan untuk mengejar maksimalisasi keuntungan ekonomi menyebabkan pembangunan yang dilaksanakan cenderung mengutamakan pembangunan fisik dan kurang memperhatikan aspek lingkungan. Kondisi ini menyebabkan pembangunan tumbuh dan berkembang tanpa kendali, padat tanpa arah yang jelas serta mengindikasikan kurangnya aspek perencanaan, sehingga kota menjadi semakin tidak bersahabat dengan lingkungan. Solusinya adalah penetapan lokasi hutan kota lebih baik dilegalisasi melalui Perda sehingga peruntukannya tidak mudah berubah.
3. Konsep hutan kota yang berbeda-beda ditunjukkan pada Tabel 5 berdasarkan beberapa referensi konsep hutan kota. *Review* tentang konsep hutan kota mencakup pengelolaan secara integratif (dengan berbagai disiplin ilmu), baik pohon, lahan berkayu maupun hutan dan ekosistemnya di wilayah perkotaan yang memberikan manfaat sosial, estetika, ekonomi dan rekreasi. Pembangunan hutan kota tidak terbatas pada “definisi hutan” tetapi dapat juga didekati dengan kumpulan pohon terkait habitatnya di wilayah perkotaan (Grey & Deneke, 1986). Kumpulan pohon tersebut merupakan jenis tanaman yang diperlukan perkotaan dan sesuai tipe hutan kotanya. Samsudin & Waryono (2010), pemilihan jenis pohon dapat disesuaikan dengan tipe hutan kotanya seperti hutan kota pemukiman, hutan kota konservasi, hutan kota kawasan industri, hutan kota wisata dan hutan kota penyangga jalur pengamanan karena setiap tipe memiliki karakteristik dan kebutuhan yang berbeda. Luas hutan kota tidak harus 0,25 ha tetapi disiasati dengan komposisi jenis pohon yang diperlukan (menyerap CO₂, timbal, polutan dan lainnya) dan disesuaikan dengan tipe hutannya.
 4. PP No. 63 tahun 2002 belum mampu mendorong secara nyata pembangunan hutan kota di daerah. Salah satu faktor pemicu adalah konsep hutan kota yang kurang jelas (strata tanaman/pohon), minimal luasan hutan kota dan kompak dianggap menyulitkan dalam implementasinya sehingga diperlukan kejelasan dalam perumusan hal-hal tersebut untuk penyempurnaan PP No. 63 tahun 2002.
 5. Hasil wawancara terhadap responden di wilayah kerja penelitian menyatakan bahwa PP No. 63 tahun 2002 sangat kurang sosialisasi dan Permenhut No. 71 tahun 2009 sebagai acuan pelaksanaannya juga belum implementatif (kurang rinci), termasuk masalah insentif khususnya untuk hutan kota di lahan milik. Oleh karena itu, penyempurnaan PP No. 63 tahun 2002 perlu merespon persoalan tersebut.
 6. Pemda memiliki *interest* yang tinggi untuk membangun hutan kota karena keinginan untuk memperoleh penghargaan Adipura dan umumnya Pemda lebih mengacu kepada Permendagri No. 1 tahun 2007 dibanding PP No. 63 tahun 2002. Hal ini menunjukkan bahwa penyempurnaan PP No. 63 tahun 2002 perlu mempertimbangkan substansi yang ada dalam Permendagri No. 1 tahun 2007 sehingga kedua peraturan tersebut dapat seiring dan sejalan dalam pelaksanaannya.
 7. Perubahan peruntukan hutan kota yang berada pada tanah negara disesuaikan dengan RTRW Perkotaan serta ditetapkan dengan Perda. Peruntukan hutan kota dapat berubah seiring RTRWK dan perubahan kebijakan; seharusnya alokasi hutan kota tetap dipertahankan (pasal 20).
 8. Hutan kota dianggap belum memberikan manfaat ekonomi untuk menambah pendapatan daerah sehingga membutuhkan pengembangan (pasal 23).

Tabel 5. Berbagai konsep hutan kota.
Table 5. Several concepts of urban forest.

No	Konsep hutan kota (<i>Urban forest concept</i>)	Sumber (<i>Source</i>)
1	<i>Urban forestry is a management of publicly and privately owned lands in adjacent to urban areas</i>	Forestry Hand Book (1984) dalam Dahlan (2004)
2	Pengelolaan pohon-pohon untuk memberikan kontribusi terhadap fisiologis, sosiologis dan kesejahteraan ekonomi masyarakat perkotaan. Hutan kota berhubungan dengan hutan, kelompok pohon dan setiap pohon di mana penduduk perkotaan tinggal yang mencakup berbagai macam habitat (jalan, taman, sudut terlantar/lahan yang belum dimanfaatkan dan lain-lain	Grey & Deneke (1986)
3	Memiliki fungsi hidrologis, ekologis, ameliorasi iklim, oksigen, habitat satwa dan kendali lingkungan kota dengan status kepemilikan publik. Pohon yang bertajuk lebar dan perakaran dalam, jumlah 900 pohon/ha, lebih dari 15 jenis. Fungsi jasa antara lain: 100% resapan air, 100% ekologi, 10% produksi dan 80% untuk pendidikan	Waryono (1990)
4	Konsep hutan kota didefinisikan sebagai seni, ilmu pengetahuan dan teknologi pengelolaan pohon perkotaan untuk memberikan manfaat ekonomi, sosiologis, fisiologis dan estetika	Miller (1997)
5	Hampan lahan yang bertumbuhan pohon yang kompak dan rapat dalam wilayah perkotaan, baik pada tanah negara maupun tanah hak yang ditetapkan sebagai hutan kota oleh pejabat berwenang. Luas minimal 0,25 ha dan 10% dari luas perkotaan	PP No. 63 tahun 2002
6	Konsep <i>urban forestry</i> memiliki tujuan meliputi perencanaan, desain, lanskap, perawatan, pemeliharaan dan budidaya yang meliputi pohon, lahan berkayu (<i>woodlands</i>), hutan dan ekosistem di dalam maupun di sekitar perkotaan membentuk hutan kota; manfaat dikatakan sebagian besar sosial, estetika dan rekreasi	Randrup <i>et al.</i> (2005)
7	Menekankan kehutanan dan aspek sosial ekonomi kehutanan perkotaan	Konijnendijk <i>et al.</i> (2006)

9. Belum ada pengaturan yang jelas untuk bantuan teknis dan insentif khususnya bagi lahan milik. Insentif pada pasal 45 hanya pencantuman nama hutan kota untuk lahan milik yang dipakai untuk pembangunan hutan kota, hal ini tidak dapat menjadi "insentif" untuk masyarakat agar turut serta aktif membangun hutan kota. Secara umum Permenhut No. 71 tahun 2009 belum menjelaskan secara rinci sehingga mempermudah pelaksanaan pembangunan hutan kota di kota/kabupaten.
10. Peran serta masyarakat dalam pembangunan hutan kota serta insentif yang nyata perlu diatur lebih lanjut (pasal 34).
11. Belum ada sanksi yang jelas untuk pemerintah daerah yang belum memba-

ngun hutan kota (pasal 37) sehingga perlu dipikirkan bentuk sanksi yang tepat.

IV. KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

PP No. 63 tahun 2002 tentang Hutan Kota dan turunannya Permenhut No. 71 tahun 2009 belum dapat mendorong pembangunan hutan kota karena masih terdapat perbedaan pemahaman mengenai hutan kota, baik menyangkut konsep yang jelas hingga teknis seperti bentuk hutan kota (strata tanaman/pohon). Aspek yang perlu dicermati dalam penyempurnaan PP No. 63 tahun 2002 dan turunannya Permenhut No. 71 tahun 2009 adalah

konsep hutan kota, syarat luas dan kekompleksan areal hutan kota, pemberian insentif dan disinsentif, penetapan hutan kota melalui perda, dan peningkatan partisipasi masyarakat dalam pembangunan hutan kota. Yang diperlukan tidak sebatas definisi hutan kota tetapi bagaimana mewujudkan hutan kota, baik di wilayah kota yang lahannya terbatas atau wilayah yang lahannya masih luas. Koordinasi para pihak menjadi sangat penting mengingat perlunya keseimbangan dalam penataan ruang dalam wilayah perkotaan.

B. Saran

PP No. 63 tahun 2002 dan Permenhut No. 71 tahun 2009 perlu direvisi oleh Kementerian Kehutanan agar dapat meningkatkan pembangunan hutan kota. Untuk mengurangi risiko perubahan peruntukan lahan hutan kota menjadi kawasan lain, sebaiknya Pemda mendorong penetapan perda hutan kota. Produk hukum yang mengatur penataan ruang hendaknya diimplementasikan dengan baik oleh pengambil keputusan dan pemerintah harus konsisten dalam menjalankan penataan ruang.

DAFTAR PUSTAKA

- Branch, M. C. (1995). *Perencanaan kota komprehensif, pengantar dan penjelasan* (Terjemahan). Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Dahlan. (2004). *Membangun kota kebun (garden city): bernuansa hutan kota*. Bogor: IPB Press.
- Dirjen Penataan Ruang Kementerian Pekerjaan Umum. (2006). *Ruang terbuka hijau (RTH) sebagai unsur utama pembentuk kota taman*. Diunduh dari www.penataanruang.nettaru/nspm/22/dafis/pdf. (20 Desember 2013).
- Faikoh. (2008). *Deteksi perubahan ruang terbuka hijau di kota industri Cilegon*. (Skripsi). Institut Pertanian Bogor. Tidak diterbitkan.
- Grey, G.W. & Deneke, F.J. (1986). *Urban forestry* (2nd ed.). New York: John Wiley and Sons.
- Joga, N. (2013). *Gerakan kota hijau*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Keputusan Bupati Deli Serdang No. 187 Tahun 2010 tentang Penunjukan Hutan Kota dan Taman Kota Lubuk Pakam Kabupaten Deli Serdang.
- Keputusan Presiden No. 187M Tahun 2004 tentang Pembentukan Kabinet Indonesia Bersatu.
- Keputusan Walikota Palangkaraya No. 89 Tahun 2010 tentang Penunjukan Kawasan Hutan Kota Himba Kahui di Kota Palangkaraya.
- Konijnendijk, C.C., Ricard, R.M., Kenney, A., & Randrup, T.B. (2006). Defining urban forestry - A comparative perspective of North America and Europe. *Urban Forestry & Urban Greening*, 4(3-4), 93-103.
- Miller, R.W. (1997). *Urban forestry: planning and managing urban greenspaces* (2nd Ed.). New Jersey: Prentice Hall.
- Peraturan Daerah No. 13 Tahun 2011 tentang RTRW Kota Medan 2011-2031.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang Terbuka Hijau Kawasan Perkotaan.
- Peraturan Menteri Kehutanan No 71/Menhut-II/2009 Tahun 2009 tentang Pedoman Penyelenggaraan Hutan Kota.
- Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No. 11/PRT/M/2009 Tahun 2009 tentang Pedoman Persetujuan Substansi dalam

- Penetapan Rancangan Peraturan Daerah tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi dan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota.
- Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No. 5/PRT/M/2008 Tahun 2008 tentang Pedoman Penyediaan dan Pemanfaatan Ruang Terbuka Hijau di Kawasan Perkotaan.
- Peraturan Pemerintah No. 15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang.
- Peraturan Pemerintah No. 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional.
- Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.
- Peraturan Pemerintah No. 63 Tahun 2002 tentang Hutan Kota.
- Peraturan Presiden No. 10 Tahun 2005 tentang Unit Organisasi dan Tugas Eselon I Kementerian Negara Republik Indonesia.
- Peraturan Presiden No. 5 Tahun 2006 tentang Kebijakan Energi Nasional.
- Peraturan Walikota Medan No. 10 Tahun 2009 tentang Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah.
- Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Deli Serdang tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Deli Serdang tahun 2007-2027.
- Randrup, T.B., Konijnendijk, C.C., Kaennel, D., & Prüller, R. (2005). The concept of urban forestry in Europe. In Konijnendijk, C.C., Nilsson, K., Randrup, T.B., Schipperijn, J. (Eds.), *Urban forests and trees*. Berlin: Springer.
- Samsedin, I. & Waryono, T. (2010). *Hutan kota dan keanekaragaman jenis po-hon di Jabodetabek*. Jakarta: Yayasan Keanekaragaman Hayati (KEHATI).
- Subarudi, Samsedin, I., & Waryono, T. (2010). Kajian kebijakan pembangunan dan pengembangan hutan kota di wilayah Jabodetabek (pp. 15-30). *Prosiding Ekspose Hasil-Hasil Penelitian Pusat Penelitian dan Pengembangan Perubahan Iklim dan Kebijakan, Bogor, 30 September 2010*. Bogor: Pusat Penelitian dan Pengembangan Perubahan Iklim dan Kebijakan.
- Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.
- Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.
- Wahab, S.A. (1997). *Analisis kebijaksanaan: dari formulasi ke implementasi kebijaksanaan negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Wahyuni, E. (2006). *Analisis keterkaitan permasalahan tata ruang dengan kinerja perkembangan wilayah (studi kasus Kota Bandar Lampung)*. (Tesis). Institut Pertanian Bogor, Bogor.
- Walhi. (2011). *Pentingnya kawasan hutan kota*. Diunduh dari http://walhikalteng.Org/index.php?option=com_content&view=article&id=78:hutanpentingnya-kawasan-hutan-kota&catid=35:hutan&Itemid=215 (21 Maret 2011).
- Waryono, T. (1990). *Konsepsi pembangunan hutan kota berwawasan lingkungan*. Jakarta: Jurusan Geografi FMIPA, Universitas Indonesia.