

JEJAK KUASA ATAS TATA RUANG (Studi kasus Kebijakan Revitalisasi Hutan Kota Malabar)

H.B. Habibi Subandi, dan Juwita Hayyuning Prastiwi
Universitas Brawijaya, Malang, Indonesia
E-mail: habibisubandi@ub.ac.id ; juwita_hayyu@ub.ac.id

ABSTRAK

Problem revitalisasi hutan kota dan upaya penyediaan Ruang Terbuka Hijau (RTH) oleh Pemerintah di wilayah perkotaan pada dasarnya merupakan satu kajian baru di bidang politik lingkungan di Indonesia. Penelitian ini secara khusus mengkaji kebijakan revitalisasi Hutan Kota Malabar di Kota Malang dengan pisau analisis antroposentrisme dan ekosentrisme. Secara keseluruhan penelitian ini adalah penelitian studi kasus, dengan metode pengumpulan data *focus group discussion* (FGD) dan dokumentasi yang dipakai untuk melacak jejak kuasa dalam kebijakan lingkungan di wilayah-wilayah perkotaan. Berdasarkan analisis fakta di lapangan ditemukan adanya *trade-off* kepentingan dalam skema kebijakan revitalisasi hutan kota Malabar tahun 2015. Secara politis, penggunaan dana *Tanggung Jawab Sosial Lingkungan* (TJSL) dengan skema *build-transfer-operate* (BTO) dalam revitalisasi hutan menunjukkan terjadinya penetrasi modal di balik inisiatif penyediaan RTH yang melibatkan pihak swasta di Kota Malang. Di satu sisi, kebijakan ini dapat mempermudah pemerintah dalam pembangunan RTH, namun di sisi lain kebijakan ini menunjukkan bahwa pemerintah hanya berfungsi sebagai operator RTH.

Kata kunci: ruang terbuka hijau (rth), tanggung jawab sosial lingkungan (tjssl), *build-transfer-operate* (bto), antroposentrisme, ekosentrisme

TRACES OF POWER OVER SPATIAL PLANNING (A Study to the Revitalization Policy of Malabar Forest in Malang)

ABSTRACT

The problems of revitalization and government efforts to provide Green Open Space for the public have become increasingly important in the study of environmental politics in Indonesia. This article focuses on revitalization policy of Malabar Forest, a City Forest in Malang City, East Java. It aims at analyzing government initiative to provide green open space for the public from the perspectives of anthropocentrism and ecosentrism in environmental politics. Generally, study case method is applied during research. Besides, this article uses focus group discussion and documentation method to trace power relation in the environmental policy. Empirical analyses have shown that there has been a trade off of motives between actors that were involved in the revitalization policy. In terms of political analysis, the local government initiatives to use CSR funding from private company have shown how capital accumulation predominates environmental awareness. On the one hand, the government can maximize their efforts to provide green open space to the public through the involvement of private sectors. But on the other hand, at the level of implementation, this policy uses the scheme of Build-Transfer-Operate which could disadvantage the government budget in the future.

Keywords: green open space, corporate social responsibility (csr), build-transfer-operate (bto), antropocentrism, ecosentrism.

PENDAHULUAN

Kota dan masyarakat perkotaan selalu menjadi topik kajian menarik mengingat statusnya yang cenderung menjadi pusat kegiatan politik, ekonomi, sosial, budaya, hukum, hingga transformasi ilmu pengetahuan. Dengan status tersebut, tak heran apabila perkembangan kota selalu memiliki pengaruh yang luas bagi perkembangan wilayah sekitarnya.

Dalam aktivitas sosial dan politik di wilayah perkotaan, Pemerintah bukanlah satu-satunya aktor determinan dalam menstimulasi perkembangan wilayah kota. Keterlibatan aktor lain dari kalangan sektor swasta dan *civil society* juga perlu diperhatikan dalam menganalisis dinamika politik dan kebijakan di sebuah kota.

Dalam konteks pemenuhan kebutuhan ekonomi masyarakat kota, proses ini pasti

berjalan beriringan dengan motif bisnis dari para pemilik modal, terutama ketika investasi dari sektor swasta nasional dan asing turut memainkan peranan penting dalam menstimulasi pembangunan wilayah perkotaan. Padahal kebijakan penataan kota tidak cukup hanya dilihat dari perspektif pemenuhan kebutuhan ekonomi semata, kebutuhan lain seperti hiburan, kesehatan, pendidikan, dan berbagai kebutuhan lainnya juga patut diperhatikan (Zimmer, 2010).

Masyarakat tidak sekedar memerlukan kebutuhan yang sifatnya ekonomis, isu degradasi lingkungan menumbuhkan kesadaran bahwa kehidupan yang baik tidak sekedar soal pemenuhan kebutuhan ekonomi. Kesadaran akan keseimbangan pola hidup dan relasi dengan alam menjadi aspek yang inheren bagi masyarakat untuk diperjuangkan melalui gagasan kritis para aktivis lingkungan. Melalui cara pandang ini, kebijakan penataan kota sebagai isu strategis menempatkan kepentingan masyarakat tidak boleh kalah dengan motif bisnis para pengusaha.

Di masa lalu, masalah lingkungan seringkali diacuhkan dalam agenda pembangunan nasional maupun lokal. Namun kini isu lingkungan ini menjadi salah satu faktor yang menjadi pertimbangan para pemangku kebijakan.

Paling tidak perubahan itu terasa sejak akhir tahun 1980an. Momen penting yang menandai perubahan ini adalah adanya laporan dari *World Commission for Environment and Development* atau Komisi Brundtland (Kurniawan, 2012). Komisi ini menerbitkan sebuah laporan berjudul *Our Common Future* pada 1987, yang temuannya dikenal sebagai konsep Pembangunan Berkelanjutan. Laporan komisi ini menekankan bahwa agenda pembangunan di seluruh dunia harus juga mendorong keberlangsungan ekologis dan keadilan.

Pembangunan berkelanjutan didefinisikan sebagai "Pembangunan yang memenuhi kebutuhan hari ini tanpa mengorbankan kemampuan generasi mendatang untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhannya" (United Nations, 1987).

Salah satu produk dari agenda pembangunan berkelanjutan tersebut adalah keharusan sebuah kota untuk memiliki area yang disebut sebagai Ruang Terbuka Hijau (RTH). Gagasan ini dibakukan oleh Pemerintah Indonesia lewat UU No. 26 tahun 2007

tentang Penataan Ruang, yang beberapa isinya menjelaskan tentang konsepsi dan luasan RTH (Pasal 28A, Pasal 29A, Pasal 29B, Pasal 29C, Pasal 30, dan Pasal 31). Namun hingga kini UU tersebut tidak dijalankan dengan baik di level pemangku kepentingan baik di tingkat nasional maupun lokal. Misalnya terkait luasan RTH, menurut undang-undang diwajibkan minimal 30% dari total wilayah kota, namun ketentuan ini tidak dipatuhi sepenuhnya oleh para pemangku kebijakan di tingkat lokal.

Hutan kota Malabar merupakan salah satu kawasan RTH di kota Malang yang ditetapkan sejak tahun 1998 (Tempo Online, 2015). Menurut catatan pemerintah kota Malang luas hutan kota Malabar adalah 16.817 m² (Republika Online, 2015). Wilayah yang dulunya merupakan lokasi kampus sebuah universitas swasta kemudian difungsikan sebagai hutan kota yang mengacu pada PP No. 63 tahun 2002 tentang Hutan Kota.

Adanya keterlibatan pihak swasta dalam kebijakan revitalisasi hutan kota Malabar pada tahun 2015 membuat kasus ini menjadi rumit. Pihak swasta mengucurkan dana sekitar 2,5 Milyar untuk pengelolaan kawasan RTH dengan diiringi konsesi pemasangan logo perusahaan.

Pada era sebelumnya Pemerintah Kota Malang memang telah menyerahkan pengelolaan beberapa kawasan RTH kepada pihak swasta. Beberapa kawasan tersebut antara lain adalah Taman Indrokilo, Mall Malang Townsquare, Taman Nivea, Taman Kunang-Kunang, dan sejumlah kawasan lainnya yang kini berubah menjadi pemukiman atau pertokoan.

Penelitian ini akan memfokuskan pada dua hal yang saling berkaitan dalam persoalan politik lingkungan di kota Malang. *Pertama*, persoalan kebijakan penataan ruang kota di kota Malang yang melibatkan adanya relasi kuasa antara Pemerintah, Sektor Swasta, dan Masyarakat Sipil. Pada poin ini, data yang dianalisis adalah data sejarah politik penataan kota Malang untuk mengetahui rekam jejak kebijakan lingkungan di kota Malang.

Kedua, terkait program revitalisasi hutan kota Malabar yang memunculkan polemik penataan RTH di kota Malang, di era kepemimpinan Walikota dan Wakil Walikota Anton-Sutiaji. Hal itu terutama diakibatkan oleh konsep penataan hutan kota yang

memiliki karakter sangat kapitalistik, karena diserahkannya pengelolaan hutan kota Malabar kepada pihak swasta, melalui pemanfaatan dana Tanggung Jawab Sosial Lingkungan (TJSL) PT. Amerta Indah Otsuka (PT. AIO).

METODE

Penelitian ini setidaknya akan menempatkan dua lokus utama pembahasan masalah yaitu Kebijakan lingkungan di lingkungan perkotaan dan analisa tentang relasi kuasa dalam polemik hutan kota Malabar. Dua lokus pembahasan tersebut dibahas dengan menggunakan pisau analisis metode studi kasus (Babbie: 2010).

Pengumpulan data dilaksanakan sejak bulan Juni tahun 2016. Proses tersebut dilakukan dengan menggunakan dua metode pengumpulan data, yaitu: dokumentasi dan *focus group discussion (FGD)*.

Dalam pengumpulan data penulis melibatkan para aktivis lingkungan yang tergabung dalam Aliansi Peduli Hutan Kota Malabar (APHKM). Aliansi ini merupakan gabungan dari beberapa elemen seperti mahasiswa Universitas Brawijaya dan Universitas Negeri Malang serta organisasi sosial yang *concern* terhadap lingkungan seperti Walhi dan Swara Malabar.

Setelah pengumpulan data dilakukan maka tahap berikutnya ialah analisis data. Beberapa tahapan dilakukan dalam analisis ini yaitu diantaranya: pertama, melakukan *mapping* dari data yang sudah didapat dari dokumentasi dan FGD; kedua menyeleksi dan mengeliminasi data; melakukan uji kevalidan data melalui metode triangulasi sumber; dan kemudian menyusun data dalam bentuk laporan penelitian.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Jejak Pembangunan Berwawasan Lingkungan

Dalam politik lingkungan dikenal dua perspektif yang saling terkait yaitu perspektif manusia dan alam. Perspektif pertama disebut sebagai antroposentrisme dalam kebijakan yang diartikan sebagai fokus pembuatan kebijakan dengan mendasarkan pada manusia sebagai titik sentral tujuan. Pembangunan model antroposentris ini lebih menitikberatkan

pada kemajuan peradaban manusia sementara aspek lingkungan tidak menjadi pertimbangan penting (Nygren, 1998). Perspektif kedua disebut sebagai ekosentrisme dalam kebijakan dimana fokus kebijakan harus menempatkan lingkungan sebagai titik sentral tujuan pembangunan, dan bukan pada pembangunan peradaban manusia (Nygren, 1998; Kurniawan, 2012).

Antroposentrisme merupakan paradigma yang seringkali dipakai oleh pemerintah Indonesia dalam kegiatan-kegiatan pembangunan. Paradigma ini menekankan bahwa pembangunan dilakukan untuk kepentingan manusia, di manapemerintah membangun dan memberikan segala kemampuannya demi menyediakan fasilitas publik bagi rakyat.

Hal ini dapat ditelusuri dari konstitusi Republik Indonesia yang terkait dengan pengelolaan lingkungan. Pasal 33 ayat (3) Undang-undang dasar Negara Republik Indonesia 1945, berbunyi "*Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.*"

Dalam pasal di atas telah jelas bahwa bumi dan kekayaan alam hanyalah sebuah sumber daya yang digunakan oleh manusia demi kepentingan kemakmuran manusia secara kolektif. Walaupun ini merupakan sebuah nilai luhur yang bersifat kolektif namun ayat ini memperlihatkan bahwa undang-undang dasar inis tidak memberikan sebuah pandangan yang jelas mengenai ekologi dan lingkungan hidup.

Selain pada konstitusi, secara historis kita dapat menelusuri bahwa tidak ada satupun peraturan perundangan yang berupaya memastikan kontinuitas ekologi dan perlindungan lingkungan hidup di masa Orde Lama. Ini memberikan sebuah asumsi bahwa pemerintahan Orde Lama masih belum mempertimbangkan faktor resiko ketika tidak ada upaya untuk menjaga dan melestarikan lingkungan.

Pun demikian di masa pemerintahan Orde Baru, proses pembangunan pada masa ini disandarkan semata-mata pada pertimbangan ekonomi dengan paham developmentalisme sebagai landasannya. Pemerintah Orde Baru melaksanakan proyek industrialisasi secara berlebihan dan cepat, hal ini dapat dilihat pada bagaimana pemerintah orde baru berupaya membuka keran keterlibatan modal asing

sebesar-besarnya. Ditandai dengan terbitnya UU No. 9 tahun 1966 tentang Keanggotaan kembali RI dalam IMF dan *International Bank for Reconstruction and Development* (Bank Dunia). Setelah itu Soeharto menerbitkan tiga undang-undang yang dikenal dengan “Paket 1967” meliputi: UU No. 1 tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing, UU No 5 tahun 1967 tentang ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan, dan UU No. 11 tahun 1967 tentang Pertambangan.

Dengan lahirnya paket undang-undang tersebut Pemerintah Orde Baru memulai eksploitasi besar-besaran terhadap sumber daya alam Indonesia tanpa adanya upaya *reservoir*. Muncul investor-investor baik dari dalam maupun luar negeri yang masuk untuk melakukan investasi pembangunan dengan dampak kerusakan yang begitu besar pada keadaan alam di Indonesia.

Pesatnya pertumbuhan investasi asing di Indonesia sejak era Orde Baru terfokus pada bidang pengelolaan sumber daya alam. Terutama pada bidang pertambangan dan kehutanan, kedua sektor ini merupakan sektor strategis yang mengambil peran dominan namun tidak dibarengi upaya membangun konstruksi hukum untuk penyelamatan lingkungan. Arus uang yang masuk ke dalam pembangunan hanya dimaknai dari aspek ekonomi dan politik tanpa adanya undang-undang pelestarian atau penyelamatan lingkungan yang sifatnya mendukung keberlanjutan pembangunan secara jangka panjang.

Pemerintahan Orde Baru memberikan kesempatan seluas-luasnya bagi kerusakan alam melalui keterbukaan bagi para pemilik modal, tanpa adanya peraturan perundangan mengenai perlindungan alam itu sendiri. Paham *developmentalisme* yang menjangkiti para pemangku kebijakan, mendasari proses pembangunan, menempuh segala macam cara agar memiliki kekuatan ekonomi yang setara dengan negara-negara besar lainnya.

Dampak pengrusakan lingkungan yang masif ini pada akhirnya tidak hanya dirasakan oleh Indonesia, namun juga dirasakan oleh masyarakat global. Masyarakat dunia mulai menyadari permasalahan ini pada akhir tahun 1980an, dimana puncaknya adalah dirilisnya sebuah laporan berjudul “*Our Common Future*” yang dikeluarkan oleh PBB pada tahun 1987 yang meminta kepada masyarakat global

untuk membangun dengan memperhatikan keadaan alam demi mempertahankan keadaan bumi (United Nations, 1987).

Mulai munculnya kesadaran global tersebut sedikit banyak berpengaruh terhadap Pemerintah Indonesia. Pada tahun 1990 Pemerintah kemudian menerbitkan peraturan perundangan mengenai lingkungan hidup yaitu Undang-Undang No 5 tahun 1990 tentang konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya. Di dalam konsideran UU tersebut menyatakan bahwa peraturan perundangan yang tidak berlaku adalah: Ordonansi Perburuan (*Jacht ordonnantie 1931 Staatsblad 1931 Nummer 133*); Ordonansi Perlindungan Binatang-binatang Liar (*Dierenbeschermings ordonnantie 1931 Staatsblad 1931 Nummer 134*); Ordonansi Perburuan Jawa dan Madura (*Jacht ordonnantie Java en Madoera 1940 Staatsblad 1939 Nummer 733*); dan Ordonansi Perlindungan Alam (*Natuurbeschermings ordonnantie 1941 Staatsblad 1941 Nummer 167*).

Dengan kata lain, baik pada masa Orde Lama maupun Orde Baru tidak ada satupun peraturan perundangan yang mengkaji perlindungan alam, karena peraturan perundangan yang dianulir oleh UU No 5 tahun 1990 adalah peraturan perundangan dari masa penjajahan Belanda. Ini memperlihatkan bahwa pada masa Orde Lama belum ada kesadaran untuk melindungi lingkungan hidup, sementara itu di era Orde baru, pembangunanyang dilaksanakan secara massif justru semakin merusak alam.

Pada era Reformasi negara tampak lebih serius untuk menata lingkungan dengan dikeluarkannya peraturan perundangan terkait penyelamatan alam. Seiring dengan desakan negara-negara lain, Pemerintah menerbitkan beberapa peraturan perundangan tentang lingkungan dan keanekaragaman hayati antara lain: UU Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan, UU No. 31 Tahun 2004 Tentang Perikanan, UU Nomor 27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil, UU No. 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, UU No. 45 Tahun 2009 Tentang Perubahan Atas UU No. 31 Tahun 2004 Tentang Perikanan, UU No 1 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas UU Nomor 27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.

Namun pada prakteknya, terbitnya aturan-aturan tersebut ternyata tidak serta merta merubah paradigma pembangunan dari antroposentrisme menjadi ecosentrisme. Penelitian ini justru menemukan bahwa komitmen kepedulian lingkungan pemerintah Pusat dan Daerah terhadap lingkungan masih belum terlihat.

Satu hal yang menjadi sorotan dalam penelitian ini adalah mengenai komitmen pemerintah Pusat dan Daerah dalam penyediaan RTH. Fakta di lapangan menunjukkan bahwa penyediaan RTH justru menjadi upaya alih fungsi lahan dari lahan yang bersifat ekologis menuju lahan yang bersifat sosial-ekonomis. Penyediaan RTH di Kota Malang merupakan contoh kecil dimana kebijakan pemerintah untuk menyediakan RTH tidak dapat lepas dari pertimbangan-pertimbangan ekonomis.

Paradigma pembangunan berkelanjutan atau *sustainable development* yang diusung di balik kebijakan RTH, ternyata sarat kepentingan ekonomis. Praktek yang muncul bukannya membangun keadaan alam di suatu ruang menjadi lebih baik, namun untuk tetap memperoleh keuntungan ekonomi selama tidak terlalu mengganggu keadaan alam. Paradigma semacam ini sesungguhnya masih bersifat ekonomistik, dengan menempatkan keberlanjutan sebagai variabel sekunder, sekedar memberi legitimasi bahwa pembangunan tersebut tidak merusak alam.

Akhirnya muncullah kebijakan-kebijakan alih fungsi lahan yang masih mengedepankan fungsi-fungsi ekonomis dibandingkan fungsi-fungsi sosial-ekologis bagi masyarakat. Contohnya dapat dilihat dari rekam jejak alih fungsi lahan di Kota Malang. Kebijakan alih fungsi lahan ini muncul justru di era Reformasi dimana beberapa RTH diubah fungsinya menjadi bangunan, perumahan, atau pertokoan yang memiliki nilai ekonomi (lihat Tabel 1).

Melalui tabel 1, dapat disimpulkan bahwa kasus alih fungsi lahan di Kota Malang sebagian besar merupakan kasus perubahan alih fungsi lahan dari lahan ekologis menjadi lahan ekonomis. Proses pembangunan memakai legitimasi keberlanjutan namun esensinya menekankan pada pembangunan ekonomi, bahkan selama dampak negatifnya belum terasa, alih fungsi lahan ekologis pun dilakukan untuk kepentingan ekonomis oleh pemerintah dan para pemangku kepentingan lainnya, terutama di sektor swasta.

Tabel 1. Rekam Jejak Alih Fungsi Lahan di Kota Malang

Bentuk RTH	Bentuk Alih Fungsi	Lokasi
	Untuk Jalan putar	Depan Mall MATOS
Jalur hijau	Untuk Jalan putar	Jl. Raya Langsep Depan Perumahan Ijen Nirwana
	Untuk jalan raya	Jl. Jakarta (rumah mewah), depan masjid Bea Cukai
Bantaran sungai	Untuk permukiman, ruang ekonomi	Sepanjang Kali Brantas dan anak sungainya, ruko depan Ringin Asri, dll
Daerah tangkapan air.	Untuk ruang ekonomi (toko modern / mall), sebelumnya GOR	Jl. Kawi
Lapangan olah raga	Untuk ruang ekonomi (mall), Untuk Pompa Bensin (Baru saja tutup)	Stadion Luar Gajayana Dulu Lapangan Basket bagian dari Stadion Gajayana
Taman kota	Untuk kantor kelurahan Untuk Kantor Samsat Pembantu	Taman Kunir Taman Alun-alun Merdeka
Hutan kota	Real estate dan hotel Real estate Tower Seluler	APP Jl. Tanjung (Fakta Hukum masyarakat mengetahui bahwa APP Tanjung adalah hutan kota) Taman Indrokilo Hutan Kota Malabar
Kawasan APP Tanjung (termasuk SNAKMA di dalamnya)	Menjadi <i>real estate, hotel, dan mall</i>	APP Jl. Tanjung menjadi <i>real estate</i> dan hotel, dan APP Jl. Veteran menjadi <i>mall</i>

Sumber: Dokumen Wahana Lingkungan Hidup dan Aliansi Peduli Hutan Kota Malabar (2015)

Kebijakan Revitalisasi Hutan Kota Malabar

Berdasarkan dokumen RPJMD Kota Malang tahun 2013-2018, arah kebijakan Pemerintah Kota Malang dalam penataan tata ruang Kota adalah dengan mengefisiensikan penggunaan lahan kota untuk mendapatkan keuntungan ekonomi yang sebesar-besarnya. Hal ini tampak dari pernyataan di dalam RPJMD yaitu "*optimalisasi lahan kota untuk meningkatkan pembangunan*", serta dalam kalimat "*optimalisasi sentra wisata kreatif*

berbasiskan keindahan lingkungan..”(RPJMD Kota Malang 2013-2018).

Hal ini menunjukkan bahwa paradigma Pemerintah Kota Malang dalam melihat lingkungan hidup masihlah antroposentris. Pemerintah Kota Malang melihat lingkungan sebagai suatu hal estetik yang bisa dieksploitasi demi keuntungan ekonomi, selain itu lingkungan hidup harus dioptimalisasikan sedemikian rupa untuk menunjang sentra wisata kreatif yang dapat menghibur masyarakat.

Berikutnya, lahirilah kebijakan revitalisasi lahan ekologis pada lahan-lahan yang tidak lagi memiliki unsur estetik. Dengan logika seperti ini pemerintah memiliki legitimasi untuk mengubah lahan yang sekedar berfungsi ekologis menjadi lahan yang estetik dan berfungsi sosial-ekonomis. Hal ini dapat kita saksikan dari dokumen RTRW Kota Malang yang menyebutkan bahwa hutan kota dan taman kota adalah tempat wisata murah bagi masyarakat. Bahkan pemerintah Kota Malang menargetkan 16 taman dan hutan kota baru sebagai tempat rekreasi murah masyarakat (lihat tabel 2).

Tabel 2. Daftar Hutan di Kota Malang

No	Hutan Kota	Luas Area(hektar)
1	Hutan Kota Malabar	1,6812
2	Hutan Jalan Jakarta	1,1896
3	Hutan Jalan Kediri	0,5479
4	Taman Vellodrome	1,25
5	Taman Pandanwangi	0,14
6	Perkemahan Hamid Rusdi	1,8
7	Hutan Indragiri	0,25
8	Eks Pasar Madyopuro	0,12
9	Sulfat Agung	0,03
10	TPS Sulfat	0,07
11	Lemdikcab Pramuka	0,1
Total		7,1787

Sumber: Muhammad Mulyadin dan Pangersa Gusti (2015)

Untuk memperlancar realisasi program tersebut, Pemerintah bekerjasama dengan pihak ketiga dalam penyediaan lahan yang memiliki fungsi estetika, fungsi sosial, dan fungsi ekonomi. Sebagai contoh adalah pelibatan pihak swasta dalam revitalisasi Hutan Kota Malabar. Dengan kata lain Negara mengundang peran para pemodal untuk mengkapitalisasi lahan-lahan ekologis yang ada di Kota Malang dengan

dalih bahwa ini akan menjadi tempat wisata murah bagi masyarakat.

Hutan Kota Malabar dalam Peraturan Daerah No.4 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang dan Wilayah dikategorikan sebagai Hutan Kota. Dengan luas sebesar 16.718 m² dan jumlah tegakan sebanyak 1154, hutan ini memiliki 79 jenis pohon dan 22 jenis burung-baik yang karakteristiknya menetap maupun migran-serta satwa lain seperti tupai dan berbagai hewan dari keluarga serangga. Hutan Kota Malabar sendiri terletak di Jalan Malabar, suatu kawasan elit kelas menengah-atas yang menjadi bagian dari kompleks perumahan.

Meski demikian, hutan Kota Malabar sebenarnya bukanlah satu-satunya hutan kota, karena masih terdapat 10 Hutan Kota lain di Kota Malang (Ekawati, 2014).

Revitalisasi Hutan Kota Malabar di mulai pada tahun 2015 dan merujuk pada pedoman pelaksanaan penyediaan barang/jasa konvensional yang menggunakan dana APBN/APBD, yang telah diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2015 Tentang Perubahan Keempat atas Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 Tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. Namun karena Pemerintah Kota Malang masih belum menyusun Peraturan Daerah sebagai penjabaran teknis atas peraturan tersebut, maka Pemerintah Kota Malang masih menggunakan petunjuk Peraturan Presiden Nomor 70 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 82 Tahun 2014 Tentang Pedoman Pembentukan Unit Layanan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah di Lingkungan Pemerintah Provinsi/ Kabupaten/Kota, yang lebih lanjut diatur dalam Peraturan Walikota Malang Nomor 48 Tahun 2014 Tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Unit Layanan Pengadaan Barang dan Jasa.

Berdasarkan peraturan tersebut, maka secara umum tahapannya dapat dibagi menjadi tiga proses: 1) Pengadaan, 2) Pelaksanaan Kontrak dan Pembayaran, dan 3) Penyerahan Pekerjaan/Barang. Berikut penjelasan dari tiga tahapan tersebut:

1. Pengadaan.

Pada awalnya setiap penyelenggaraan barang/jasa pemerintahan harus dilakukan oleh Unit Layanan Pengadaan (ULP) atau dalam hal ini secara teknis dan fungsional melekat pada

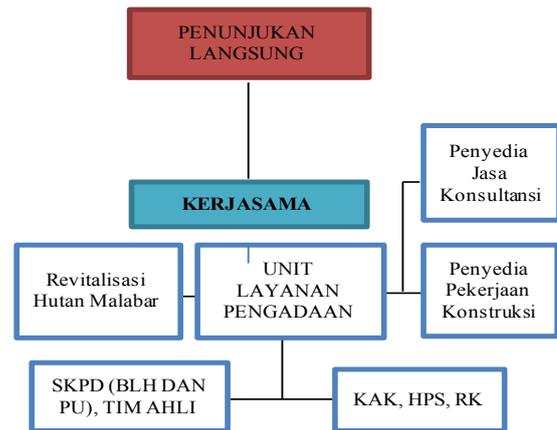
Bagian Pembangunan Sekretariat Daerah yang bertanggung jawab kepada Walikota Malang melalui Sekretaris Daerah. ULP berkerja dengan membentuk Pokja (Kelompok Kerja) ULP yang memiliki satuan-satuan kerjaseperti sekretaris dan administrasi ataupun satuan-satuan kerja yang membutuhkan keahlian khusus, seperti penyediaan jasa konsultansi, konstruksi, barang ataupun jasa khusus lainnya. Usulan proyek dapat dilakukan oleh PPK (Pejabat Pembuat Komitmen) KPA (Kuasa Pengguna Anggaran) dalam hal ini Walikota ataupun Kepala SKPD kepada kepala ULP untuk melaksanakan pengadaan barang/jasa. Setelah itu PPK menerima jadwal lelang dari kepala ULP dan kemudian ditindak lanjuti dengan penyerahan KAK (Kerangka Acuan Kerja/spesifikasi teknis pekerjaan), HPS (Harga Perkiraan Sendiri) dan dokumen lainnya. Kepala ULP kemudian menyerahkan dokumen tersebut kepada Pokja ULP untuk diproses dan dievaluasi.

Hutan Kota Malabar adalah kawasan lindung yang diatur dalam PP No. 63 Tahun 2002 yang klasifikasi detailnya diatur dalam Permenhut No.71 Tahun 2009 tentang Hutan Kota dan Peraturan Daerah Kota Malang tentang Rencana Tata Ruang dan Wilayah No. 4 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang dan Wilayah. Oleh karena itu Hutan Kota Malabar termasuk dalam kategori wajib AMDAL (Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup) yang pelaksanaannya didasarkan pada Peraturan Menteri Lingkungan Hidup No.5 Tahun 2012 Tentang Jenis Rencana Usaha dan/atau Kegiatan yang Wajib Memiliki AMDAL.

Sehingga Pokja ULP harus berkerjasama, berkoordinasi dan bertanggung jawab terhadap BLH Kota Malang (Badan Lingkungan Hidup Kota Malang) untuk melakukan kajian AMDAL agar mendapatkan RKL (Rencana Pengelolaan Lingkungan) dan RPL (Rencana Pemantauan Lingkungan). ULP juga wajib mendapatkan AP (*Advice Planning*/Keterangan Rencana) dari Dinas PU Kota Malang (Dinas Pekerjaan Umum). Hasil konsultasi dan permintaan pertimbangan kepada tiap SKPD tersebut menjadi masukan baru bagi KAK (Kerangka Acuan Kerja)/spesifikasi teknis pekerjaan, HPS (Hasil Perhitungan Sendiri) dan RK (Rancangan Kontrak).

Karena nilai proyek Revitalisasi Hutan Kota Malabarsebesar 2,5 miliar, maka mekanisme yang dipakai adalah penunjukan langsung

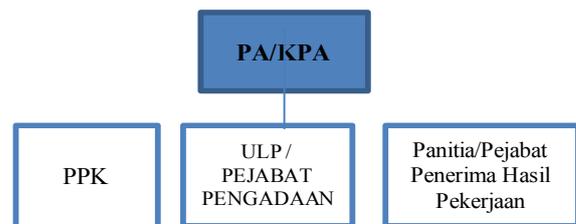
Gambar 1. Koordinasi dan Mekanisme



Sumber: Dokumentasi FGD

dengan didasarkan pada kriteria pemilihan yang tertuang dalam KAK dan HPS, dan disusun dalam rancangan kontrak yang diketahui oleh PPK/KPA(Perwali Kota Malang, 2014). Setelah hasil pemilihan didapatkan, Kepala ULP lalu mengusulkan beberapa nama kepada KPA/PPK untuk ditunjuk dan menandatangani kontrak pengadaan barang/jasa. KPA/PPK dalam proses pengadaan memiliki wewenang sebagai pembina, pengawas dan pengendali, ditambah LKPP(Lembaga Kebijakan Pengadaan) sebagai lembaga Pemerintah Pusat yang menaungi pengadaan barang/jasa secara keseluruhan.

Gambar 2. Organisasi Pengadaan Barang/Jasa sesuai Perpres No.54 Tahun 2010



Sumber: Dokumentasi FGD

Proyek Revitalisasi Hutan Kota Malabar sendiri memiliki dua tahap pengadaan, yaitu pengadaan jasa konsultansi arsitektur dan pengadaan jasa konstruksi. Setelah pengadaan jasa arsitektur selesai (dalam bentuk *DED for construction*) dan disetujui oleh pihak-pihak yang berwenang (lihat diagram 2), maka ULP segera menentukan nama penyedia pekerjaan konstruksi dan diusulkan kepada KPA/PPK untuk disetujui. Penyedia jasa konsultansi dapat ditunjuk kembali ke dalam tahap pekerjaan konstruksi sebagai pengawas melalui kontrak baru atau sebaliknya menunjuk penyedia jasa konsultansi baru.

2. Pelaksanaan Kontrak

Secara umum dalam pelaksanaan pekerjaan konstruksi terdapat jalur koordinasi segitiga, yaitu *owner* (KPA/PPK), konsultan pengawas, dan kontraktor. Pemberi tugas disini adalah Pemerintah Kota Malang yang diwakili oleh Dinas Kebersihan dan Pertamanan (DKP) sebagai PPK/KPA. Kemudian pihak konsultan perencana yang menjadi pengawas proyek adalah Forum Anggota Muda Persatuan Insinyur Indonesia Universitas Brawijaya (FAM PII UB). Untuk pelaksana atau kontraktor adalah PT. ASDAL. Di lapangan PT. ASDAL tidak berkerja sendiri, melainkan memiliki sub bidang spesialisasi pekerjaan yang disebut sebagai subkontraktor. Subkontraktor adalah penanggung jawab pekerjaan yang membutuhkan spesialisasi seperti *Mechanical Engineering, Electrical Engineering, Water and Plumbing*, dan sebagainya. Singkatnya keberadaan sub-bidang tersebut tergantung kebutuhan teknis dalam pelaksanaan proyek di lapangan. Jalur koordinasi segitiga tersebut harus berjalan sinergis.

3. Penyerahan Pekerjaan/Barang.

Setelah penyediaan pekerjaan konstruksi selesai maka Hutan Kota Malabar diserahkan kepada DKP atau Walikota selaku KPA/PPK. Biaya pemeliharaan dan pengoperasian Hutan akan diusulkan oleh DKP untuk dimasukkan dalam RAPBD.

Namun Pemerintah Kota Malang tidak memiliki mekanisme khusus yang mengatur perihal kerjasama pembiayaan dengan pihak ketiga atau menggunakan dana TJSL Perusahaan sebagai dana pengadaan barang/jasa. Sehingga pengaturan perihal penyaluran dana menjadi otoritas penuh Walikota.

Berdasarkan temuan fakta APHKM di lapangan, cukup jelas bahwa PT. AIO sebagai pihak pemberi TJSL justru menggantikan posisi DKP (lihat diagram 3) atau *owner* dalam pelaksanaan pekerjaan konstruksi di lapangan. DKP sebagai wakil Pemerintah Kota Malang seakan-akan menyerahkan kuasa Hutan Kota Malabar kepada PT. AIO. Hal tersebut dapat terlihat dari penunjukan rekanan penyedia jasa konsultansi perencana, pengawas, dan kontraktor diserahkan kepada pihak PT. AIO sepenuhnya sejak awal hingga akhir.

Hal ini secara tidak langsung mengurangi wewenang Pemerintah Kota Malang terhadap

Gambar 3. Hubungan Koordinasi Lapangan dalam Penyediaan Barang/Jasa Pemerintah dengan APBD



Sumber: Dokumentasi FGD

Hutan Kota Malabar. Seharusnya jika merujuk pada prosedur yang ideal, bukan pihak PT. AIO yang menunjuk konsultan perencana dan kontraktor, tetapi Pemerintah Kota Malang melalui usulan ULP. Sehingga pada prosesnya, Pemerintah Kota Malang dapat mengawasi proses perencanaan dan pelaksanaan dengan baik dan memastikan desain serta pelaksanaan sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku.

Pemerintah Kota Malang terbukti dengan sengaja menarik diri sejak awal dan menyerahkan sepenuhnya Revitalisasi Hutan Kota Malabar kepada pihak ketiga, sehingga tak pelak pada proses perencanaan dan pelaksanaan ditemukan banyak sekali pelanggaran hukum. Hal itu dapat kita lihat melalui serah terima pada tanggal 16 Juni 2015 oleh Pemerintah Kota Malang yang kemudian menganulir otoritas Pemerintah Kota Malang terhadap Hutan Kota Malabar (Pemkot Malang Online, 2015). Sehingga secara tidak langsung bisa dikatakan Pemerintah Kota Malang telah menjual Hutan Kota Malabar kepada PT. AIO.

Belakangan, penyerahan otoritas ini diakui sendiri kepada tim Aliansi Peduli Hutan Kota Malabar (APHKM) oleh Kepala Bidang Pertamanan DKP, Slamet Husnan pada kunjungan lapangan pada tanggal 30 Januari 2016 pukul 14.15 di Hutan Kota Malabar. Hal ini dikonfirmasi oleh Ketua APHKM, Rabbani Amal Rais, bahwa Kepala Bidang Pertamanan DKP tersebut menyatakan bahwa PT. AIO yang memiliki wewenang terhadap Rencana Anggaran Biaya (RAB) proyek Revitalisasi Hutan Kota Malabar, sehingga RAB tersebut tidak dapat ditunjukkan kepada publik. Pihak DKP memberikan kebebasan bagi PT. AIO untuk menunjuk rekanan sendiri, jadi konsultan perencana dan kontraktor semuanya adalah pilihan PT. AIO.

Akibat dari penyerahan proyek Revitalisasi Hutan Kota Malabar kepada pihak ketiga ini, Masyarakat Sipil, DPRD, bahkan mungkin BPK sekalipun akan kesulitan melacak penyalahgunaan wewenang dalam kasus ini. Terbukti dalam beberapa kali audiensi dengan DPRD bersama APHKM, Pemerintah Kota Malang selalu memiliki jawaban tertutup, dengan alasan itu adalah tanggung jawab pihak ketiga sepenuhnya. Tindakan ini dapat disebut sebagai *apologia in absentia* yang nyaris sempurna.

Kuasa Modal Atas Tata Ruang

Terdapat kecenderungan bagi para stakeholder kebijakan baik di pusat dan daerah mulai menyadari pentingnya fungsi hutan kota bagi kehidupan masyarakat perkotaan. Sejak tahun 2002 Pemerintah mengeluarkan PP No. 63 Tahun 2002 tentang Hutan Kota, di dalam Pasal 1 ayat 2 disebutkan pada bahwa "*Hutan Kota adalah hamparan lahan yang bertumuhan 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.*" Lebih lanjut di dalam definisi tersebut disebutkan bahwa tujuan penyelenggaraan hutan kota adalah untuk kelestarian, keserasian, dan keseimbangan ekosistem perkotaan yang meliputi unsur lingkungan, sosial, dan budaya.

PP tersebut juga menyebutkan empat fungsi hutan kota. Diantaranya *Pertama*, untuk memperbaiki dan menjaga iklim mikro dan nilai estetika. *Kedua*, meresapkan air. *Ketiga*, menciptakan keseimbangan dan keserasian lingkungan fisik kota. *Keempat*, mendukung pelestarian keanekaragaman hayati Indonesia. Hal yang perlu digarisbawahi adalah bahwa PP ini tidak menyebutkan sama sekali fungsi ekonomi yang melekat pada Hutan Kota.

Pada perkembangan berikutnya di tahun 2007, Pemerintah mengeluarkan UU No. 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Di dalam UU ini disebutkan bahwa RTH adalah "*area memanjang/jalur dan/atau mengelompok, yang penggunaannya lebih bersifat terbuka, tempat tumbuh tanaman, baik yang tumbuh secara alamiah maupun yang sengaja ditanam.*" Kehadiran UU ini kemudian ditindaklanjuti oleh Permendagri No. 1 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang Terbuka Hijau Kawasan Perkotaan (RTHKP), yang merinci bahwa

yang dimaksud dengan RTHKP terdiri dari: (1) taman kota, (2) taman wisata alam, (3) Taman rekreasi, (4) Taman lingkungan (4) perumahan dan permukiman, (5) Taman lingkungan perkantoran dan gedung komersial, (6) Taman hutan raya, (7) Hutan kota, (8) Hutan lindung, (9) Bentang alam seperti gunung, bukit, lereng, dan lembah, (10) Cagar alam, (11) Kebun raya, (12) Kebun binatang, (13) Pemakaman umum, (14) Lapangan olah raga, (15) Lapangan upacara, (16) Parkir terbuka, (17) Lahan pertanian perkotaan, (18) Jalur di bawah tegangan tinggi (SUTT dan SUTET), (19) Sempadan sungai, pantai, bangunan, situ dan rawa, (20) Jalur pengaman jalan, median jalan, rel kereta api, pipa gas dan pedestrian, (21) Kawasan dan jalur hijau, (22) Daerah penyangga (*buffer zone*) lapangan udara, (23) taman atap (*roof garden*).

Tabel 3. Luas RTH Kota Malang (dalam Hektare dan Prosentase)

No	Jenis RTH	Luas (Ha)	Persentase (%)
1	Hutan Kota	33,56	0,35%
2	Taman	183,49	1,82%
3	Lapangan	59,19	0,61%
4	Makam	94,73	0,98%
5	Jalur Hijau Jalan(Median danBoulevard)	218,64	2,26%
6	Sempadan SUTET	25	0,26%
7	Sempadan Sungai	1102,43	11,41%
8	Sempadan Rel KA	43,11	0,45%
Total		1758,15	15,92%

Sumber: Dewan Kebersihan dan Pertamanan Kota Malang

Satu hal yang perlu disorot dari Permendagri ini adalah asas kemanfaatan dari RTH yang salah satunya adalah meningkatkan nilai ekonomi lahan perkotaan. Dalam konteks ini kebijakan Revitalisasi Hutan Kota Malabar terjadi pada tahun 2015 dimana Pemerintah Kota Malang melakukan alih fungsi lahan Hutan Kota Malabar yang seharusnya dipergunakan sebagai Hutan Kota menjadi Taman Kota sekaligus *locus* dari reklame-reklame yang dipasang oleh PT. AIO sebagai pemangku dana TJSL yang membangun revitalisasi Hutan Kota Malabar. Ini merupakan nilai kemanfaatan ekonomi dari sebuah proyek RTH.

Kebijakan ini, sebagaimana tertulis di dalam RPJMD Kota Malang, merupakan kebijakan merevitalisasi Hutan Kota menjadi tempat wisata murah bagi masyarakat. Hutan Kota yang seharusnya memiliki fungsi ekologis yang optimum di dalam Kota, justru dimanfaatkan sebagai tempat wisata murah dengan fungsi sosial ekonomi yang justru mengurangi fungsi ekologis dari Hutan Kota Malabar tersebut.

Kita memahami bahwa banyak pembangunan dalam pengelolaan tata ruang yang tidak kita butuhkan fungsinya dibandingkan dengan fungsi utamanya yang benar-benar kita butuhkan. Contohnya dalam revitalisasi Hutan Kota Malabar yang sebenarnya fungsi ekologisnya lebih kita butuhkan dibandingkan fungsi sosial ekonominya.

Penguasaan Tata Ruang Melalui Dana TJSL

Penyerahan pengelolaan Hutan Kota Malabar kepada pihak ketiga menimbulkan beberapa pertanyaan dari berbagai pihak di Kota Malang. Beberapa pihak menilai, apabila penyerahan pengelolaan infrastruktur publik kepada pihak swasta ini diakibatkan oleh kelemahan, kerumitan, serta merebaknya KKN dalam birokrasi pemerintah statement ini seringkali diungkapkan oleh para pendukung konsep *good governance* sebuah antitesis terhadap konsep kapitalisme kroni yang berkembang di era sebelumnya. Penyerahan kepada pihak ketiga akan mempermudah pengelolaan proyek, di mana Pemerintah tidak perlu banyak bertanggung jawab.

Selain itu, pemangku TJSL juga mendapatkan keuntungan yang berlipat ganda dari masyarakat, karena memperoleh kesempatan meyakinkan masyarakat bahwa perusahaan pemangku TJSL tersebut merupakan perusahaan yang baik. Hal ini memungkinkan masyarakat membeli produk-produk dari perusahaan pemangku TJSL tersebut selain karena dianggap berkontribusi terhadap isu-isu sosial dan ekologis tertentu, pemangku TJSL juga bisa menyelipkan berbagai iklan dan pembangunan yang menguntungkan perusahaan untuk jangka waktu yang panjang. Semisal perusahaan minuman isotonik bisa membangun ruang untuk masyarakat berolahraga sekaligus memberikan tanda-tanda tertentu agar masyarakat yang selesai berolahraga mengkonsumsi barang

yang dijual oleh perusahaan pemangku TJSL tersebut.

Sebenarnya ini adalah strategi yang tidak terlalu baru dalam pengelolaan infrastruktur publik Pemerintah Kota Malang sendiri sedang berupaya mengadopsinya yang berkerjasama dengan pihak swasta, yang kerap disebut sebagai Public-Privat Partnership (PPP). PPP sendiri adalah dari upaya *debottlenecking* yang sedang dilakukan oleh pemerintah Indonesia (melalui pemaksaan oleh IMF melalui paket kebijakan penyesuaian struktural) pasca krisis moneter 1998 untuk menjadikan pemerintah sebagai bagian dari sirkuit ekonomi global berbasis pasar. Skema ini secara sederhana dalam praktiknya dapat dirangkum sebagai berikut: di satu sisi negara memiliki tanah, sumberdaya dan sedikit modal dan di sisi lain pihak swasta memiliki alat produksi dan modal berlebih.

Kerjasama antar keduanya dengan mekanisme PPP diharapkan akan menjadi kolaborasi investasi yang akseleratif, kompetitif, efektif dan efisien untuk menyediakan layanan publik yang optimal dengan sesedikit modal dan menghasilkan keuntungan yang besar. Tidak jauh berbeda sebetulnya dengan pemberian *privilege* pemanfaatan ruang negara dalam waktu tertentu kepada pihak swasta seperti halnya pada masa Orde Baru letak perbedaannya hanya dalam sistem pengelolaannya yang lebih transparan dan terbuka (atau dalam bahasa lain: lebih menjunjung tinggi asas fundamentalisme pasar). Skema PPP inipun menawarkan sistem kerjasama yang lebih beragam, di Indonesia sendiri menerapkan jenis skema PPP seperti: BTO (*Build Transfer Operate*), BOT (*Build Operate Transfer*), ROT (*Rehabilitate, Operate, Transfer*), BOO (*Build, Own, Operate*) dan O&M (*Operation and Management*).

Lalu apa hubungannya TJSL dengan PPP? Jika menilik kepada definisi TJSL yang merujuk pada penjelasan Pasal 2 Peraturan Pemerintah No. 47 Tahun 2012 mengenai Tanggung Jawab Sosial, yang menyatakan bahwa "*Ketentuan ini menegaskan bahwa pada dasarnya setiap Perseroan sebagai wujud kegiatan manusia dalam bidang usaha, secara moral mempunyai komitmen untuk bertanggung jawab atas terciptanya hubungan Perseroan yang serasi dan seimbang dengan lingkungan dan masyarakat setempat sesuai dengan nilai, norma dan budaya masyarakat tersebut*"

Dalam ketentuan ini, perusahaan wajib menyalurkan TJSL kepada masyarakat tanpa kompensasi apapun, karena TJSL merupakan kewajiban serta hak masyarakat umum tanpa terkecuali. Lalu apakah artinya mekanisme kerjasama antara PT. AIO dan Pemerintah Kota Malang dapat dikategorikan sebagai TJSL?

Apabila ditelisik lebih detail, mekanisme kerjasama Revitalisasi Hutan Kota Malabar seperti yang telah dijelaskan diatas, sebenarnya bukanlah pemberian dana TJSL oleh perusahaan, melainkan bentuk kerjasama PPP dengan menggunakan skema BTO dengan selubung penggunaan dana TJSL. BTO sendiri dalam praktiknya adalah sebuah bentuk kerjasama PPP dimana swasta membangun fasilitas sesuai dengan perjanjian tertentu dengan pemerintah, mengoperasikan selama periode tertentu berdasarkan kontrak, dan kemudian mengembalikan fasilitas tersebut kepada pemerintah setelah proyek pembangunan selesai. Dana yang digunakan dapat sebagian atau sepenuhnya menggunakan dana swasta dengan perhitungan biaya investasi tertentu. Kompensasi yang diberikan kepada swasta oleh pemerintah dapat melalui bagi hasil pada saat pengoperasian fasilitas tersebut dengan kontrak baru. Disini pemerintah dapat menentukan, apakah kontrak kerjasama tersebut masih menggunakan pihak swasta yang sama atau bahkan menjalin kontrak baru dengan pihak swasta lain dalam pengoperasian dan pemeliharaan.

Dalam kasus Revitalisasi Hutan Kota Malabar skema BTO ini digunakan dalam rangkaian teknis berikut ini:

1. Pihak Pemerintah Kota Malang menyerahkan Hutan Kota Malabar kepada PT. AIO untuk mendesain dan membangun hingga proyek selesai (*Build*),
2. Setelah itu diserahkan kepada Pemerintah Kota Malang melalui acara peresmian (*Transfer*)
3. Selanjutnya untuk pengoperasian, Pemerintah Kota Malang menggunakan skema pembiayaan bersama (biaya dari pihak swasta didapatkan dari pajak iklan) dengan kompensasi PT. AIO Otsuka menyematkan iklan di Hutan Kota Malabar dengan biaya dibawah standar iklan yang berlaku (*Operate*).

Berdasarkan keterangan dari Ade Herawan Kepala Dinas Pendapatan Daerah pada tanggal

15 April 2016 bahwa penerimaan pajak dari iklan PT. AIO sebesar 1,6 juta/tahun. Tentu angka ini kecil sekali, mengingat logo PT. AIO terdapat di seluruh penjuru Hutan Kota Malabar. Hal yang sama juga terjadi di Alun-alun Merdeka Malang yang menggunakan dana TJSL BRI Peduli dan Taman Merbabu dari TJSL PT. Beisserdorf Indonesia. Dalam kasus Alun-alun Merdeka kompensasi atas TJSL BRI adalah BRI diberi keringanan pajak pemanfaatan sebagian areal Alun-alun untuk aktivitas komersial, yaitu ATM *Drive Thru*. Pajaknya sendiri nilainya sangat kecil, yaitu sebesar 25 juta/tahun.

Dalam mekanisme BTO berselubung TJSL ini, pihak PT. AIO bukanlah perusahaan yang dengan ikhlas berderma untuk masyarakat, melainkan bertendensi untuk meminta beberapa kompensasi: *Pertama*, PT. AIO mendapatkan keringanan pajak dari pemerintah belakangan telah kita ketahui bahwa pada bulan April 2016, PT. AIO akan membuka pabriknya di Kota Malang. Bukan tidak mungkin pembukaan pabrik tersebut tidak disertai dengan privilege tertentu, termasuk keringanan pajak oleh Pemerintah Kota Malang. *Kedua*, PT. AIO mendapatkan *social benefit* yang diperoleh dari citra perusahaan ramah lingkungan hidup di mata masyarakat Kota Malang. *Ketiga*, PT. AIO mendapatkan keringanan pajak iklan di Hutan Kota Malabar. Keempat, PT. AIO tidak lagi memiliki kewajiban untuk menyalurkan dana TJSL-nya kepada masyarakat.

Apabila kita telusuri sejak awal kemunculannya, penggunaan mekanisme BTO dengan selubung penerimaan dana TJSL untuk pembiayaan infrastruktur publik pernah dilakukan oleh Ridwan Kamil, Walikota Bandung. Mekanisme itu dilakukan dengan dalih APBD Kota Bandung tidak mencukupi untuk membiayai infrastruktur publik. Seperti taman tematik, transportasi publik, fasilitas kesehatan, sanitasi dan fasilitas untuk warga kota lainnya (Bandung Merdeka Online, 2016). Alasan yang dipakai selain karena sebagian besar APBD digunakan untuk biaya operasional pemerintahan seperti pembayaran gaji PNS, Selain itu mekanisme ini menjadi solusi atas mekanisme konvensional yang dianggapnya berbelit-belit, sehingga dibutuhkan skema penyediaan infrastruktur publik yang lebih efektif dan efisien.

Berbeda halnya dengan Kota Malang, skema penawaran dana BTO yang berselubung

TJSL ini dikelola secara transparan melalui web dan aplikasi online. Di satu sisi skema ini memberikan daftar-daftar perusahaan lengkap dengan jenis usahanya (baik yang telah menyalurkan dana ataupun belum). Sementara di sisi lain terdapat forum bagi warga kota untuk memohon dana BTO yang sesuai dengan sektor penerimaan berdasarkan kategori jenis usaha perusahaan pemberi dana. Jika dilihat secara sekilas sistem kolaborasi unsur *quadro helix* (akademisi, pemerintah, swasta dan masyarakat) yang terangkum dalam web ini, memberikan prosedur yang *ringkas, mudah, cepat, transparan dan memikat*. Hal ini berbanding terbalik dengan mekanisme permohonan pembiayaan melalui APBD yang cukup rumit dan birokratis. Dana PPP berselubung TJSL sendiri dalam penyalurannya bukan dalam bentuk uang, melainkan sudah dalam bentuk barang.

Namun di balik daya pikatnya ini, pembiayaan melalui mekanisme BTO menyembunyikan persoalan-persoalan pelik. Jika dilihat lebih detail, susunan pengurus forum TJSL Kota Bandung masih seputar individu dengan latar belakang pengusaha, perusahaan, akademisi dan birokrat pemerintahan. Kita tidak akan menemukan satupun aktor dalam skema *quadro helix* ala Ridwan Kamil ini berasal dari unsurkelompok rakyat. Susunan ini tentu akan berdampak pada keberpihakan forum ini, karena realisasi dana TJSL, meskipun transparan dan akuntabel namun tidak sepenuhnya partisipatif, dengan masyarakat umum diluar forum hanya punya hak untuk memberi masukan.

Selain itu, fakta penggunaan dana TJSL inipun memiliki beberapa konsekuensi langsung, pihak swasta pemberi dana TJSL akan meminta kompensasi seperti penyematan *branding* pada barang-barang yang telah diberinya. Artinya, pencitraan terselubung adalah konsekuensi logis dari mekanisme ini.

Dampak yang mungkin dari penggunaan mekanisme demikian privatisasi segala sektor penyedia layanan publik kota seperti air minum, listrik, pangan, sanitasi, jaminan sosial, kesehatan, perumahan publik, dan setiap infrastruktur dasar lainnya. Meskidisatu sisi aset sepenuhnya masih milik Pemerintah Kota, tetapi disisi lain orientasi layanan dasar publik yang sejatinya bertujuan mensejahterakan dan memakmuran warga kota berubah orientasinya (karena dikelola oleh swasta) menjadi pencarian

keuntungan sebesar-besarnya dengan modal sekecil-kecilnya.

Sementara itu di Kota Malang, asal muasal mekanisme ini dapat dilacak ketika H.M. Anton memberlakukan *tax holiday* atau pesta diskon keringanan pajak sebesar 50 persen bagi investor yang ingin menanamkan modalnya di Kota Malang (Perda No. 2 Tahun 2015 Tentang Pajak Daerah). Menurut Anton, APBD Kota Malang tidaklah cukup untuk membiayai pembangunan infrastruktur publik dan program kesejahteraan sosial, sehingga menurut asumsi-nya, ramainya investor akan berbanding lurus dengan kesejahteraan warga kota. Asumsi ini secara umum dikenal sebagai logika *trickle down effect*, dimana modal dalam skala raksasa ditanamkan ke suatu daerah agar tercipta efek tetes kebawah dengan penyerapan tenaga kerja lokal, tumbuhnya usaha-usaha mikro yang disubsidi melalui pinjaman yang didapat dari pajak atau kegiatan ekonomi penyokong seperti rumah makan kecil, parkir, toilet dan sebagainya. Terbukti kemudian TJSL PT. AIO adalah menu pembuka untuk menu utama karena belakangan pada bulan April 2016 PT. AIO resmi membuka pabrik di Kawasan Industri Gotong Royong, Kota Malang (Malang Times Online, 2016). Singkatnya, TJSL sesungguhnya adalah suatu dalih populistik bagi Pemerintah Kota Malang kepada warga dalam rangka memperoleh legitimasi bagi berlangsungnya privatisasi dan komersialisasi di seluruh sektor infrastruktur layanan publik. Hutan Kota Malabar serta taman-taman lain dalam konteks ini hanyalah pintu masuk saja, bukan sebagai tujuan utama yaitu penggunaan mekanisme PPP secara total terhadap semua sektor layanan publik.

Keuntungan lain yang tak kalah pentingnya, akibat menggunakan TJSL sebagai sebuah upaya memperoleh legitimasi kuasa publik, melalui penghematan ongkos politik yang dikerahkan. Pada mekanisme konvensional, ongkos politik yang dikerahkan akan semakin besar, karena harus minta persetujuan DPRD terlebih dahulu untuk menganggarkan proyek-proyek populis tersebut kedalam RAPBD lalu mengusulkan kepada ULP dan seterusnya. Tentu lobi-lobi politik dan proses yang berbelit-belit ini merupakan *obstacle* (unsur-unsur penghambat) bagi berlangsungnya efektifitas dan efisiensi pemerintahan bagi keberlangsungan kuasa investasi modal, oleh karena itu sistem BTO berselubung TJSL ini

digunakan untuk melampaui kuasa trias politica dan memberikan kesempatan yang lebih besar kepada pihak eksekutif dalam hal ini H.M. Anton.

Kemudian berikutnya, ketika kebijakan populis itu telah mampu mempengaruhi opini publik dan menjadi instrumen legitimasi, maka proses itu akan menuju ke tahap selanjutnya masuknya pihak ketiga dalam setiap kebijakan publik dalam seluruh sektor layanan publik Pemerintahan Kota. Alih-alih lebih demokratis dan partisipatif, sistem ini adalah sebetulnya totalitarianisme baru yang diselubungi oleh populisme palsu yang sepenuhnya berpihak kepada para investor. Tercatat dalam periode 'Abah Anton' menjabat, telah disahkannya beberapa Peraturan Daerah yang pro investor. Selain Dalam Peraturan Daerah No. 2 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kota Malang No. 16 Tahun 2010 Tentang Pajak Daerah yang memuat *tax holiday*. Ditambah lagi pada tahun 2016 akan disahkannya Peraturan Daerah tentang Penanaman Modal di Kota Malang sebagai prasyarat untuk masuk dalam tahap PPP selanjutnya (Pemkot Malang Online, 2014).

Selain itu, mekanisme ini juga mampu melampaui sederet persyaratan pembangunan infrastruktur seperti kajian AMDAL (Analisis Mengenai Dampak Lingkungan), kajian ANDALALIN (Analisis Dampak Lalu Lintas), dokumen RKL (Rencana Pengelolaan Lingkungan) dan RPL (Rencana Pengelolaan Lingkungan) dan AP (*Advice Planning*) sekalipun, karena logika akumulasi modal sejatinya memandang segala prasyarat tersebut adalah *obstacle* yang harus dipangkas berlangsungnya mekanisme ini sah dan semakin membuka kemungkinan dan memperluas krisis sosial-ekologis tanpa halangan sedikitpun.

Lalu, bukankah pertumbuhan kota membutuhkan investor? Alih-alih memberikan sumbangsih positif, kebijakan yang berpihak pada investor, baik dengan mekanisme PPP ataupun peran swasta penuh, pada faktanya hanya semakin memperdalam jurang kemiskinan serta sederet panjang krisis sosial-ekologis di Kota Malang.

SIMPULAN

Berdasarkan analisis di atas, penelitian ini dapat mengambil beberapa simpulan. *Pertama*,

kebijakan revitalisasi Hutan Kota Malabar menjadi hutan yang berfungsi sebagai taman kota pada dasarnya bertolak belakang dengan peraturan perundangan yang berlaku. Ketentuan Pemerintah yang menyebutkan bahwa Hutan Kota adalah hamparan lahan bertentangan dengan definisi dari RTH yang diartikan sebagai area memanjang atau mengelompok yang penggunaannya lebih bersifat terbuka. Penafsiran ini tentunya dapat dikategorikan sebagai kebijakan yang bersifat antroposentris. *Kedua*, Revitalisasi Hutan Kota Malabar yang didanai oleh dana TJSL PT. AIO ini tidak mendapatkan legitimasi secara politik. Sesuai amanat UU No 23 Tahun 2014, dalam mengoptimalkan pembangunan daerah Pemerintah Kota/Kabupaten haruslah berkoordinasi, berdiskusi, dan menyepakati terlebih dahulu rencana pembangunan dengan DPRD. Namun pembangunan hutan kota Malabar dengan dana TJSL PT. AIO ini tidak melalui mekanisme tersebut, sehingga dapat dikatakan bahwa proses perencanaan revitalisasi hutan kota Malabar tidaklah partisipatif.

Ketiga, Absennya aturan mengenai penggunaan dana TJSL di Kota Malang dapat membuat pihak-pihak tertentu, baik dari unsur pemerintahan maupun perusahaan, berpotensi melakukan penyalahgunaan serta penyelewengan dalam penyaluran dana TJSL. Pemanfaatan dana TJSL pada dasarnya dapat digunakan untuk membantu pembangunan daerah, sehingga melalui TJSL, perusahaan dapat berpartisipasi dalam pembangunan sebagai bentuk kepedulian sosial kepada masyarakat. Dalam konteks kerjasama daerah yang menggunakan dana TJSL tentu pemerintah harus melakukan kalkulasi dengan tepat terkait dengan rencana pembangunan tersebut. Karena model perjanjian yang digunakan adalah bangun-serah (BTO) sehingga konsekuensi biaya perawatan dan pembangunan selanjutnya adalah tanggungan dari Pemerintah melalui APBD.

Keempat, kebijakan yang baik pada dasarnya ialah kebijakan yang menempatkan rakyat sebagai subjek kebijakan. Pelibatan rakyat mulai dari proses penyusunan, implementasi, serta monitoring kebijakan merupakan perwujudan dari tata kelola pemerintah yang demokratis-deliberatif. Tanpa adanya peran publik maka pemerintahan demokratis tak ubahnya menjadi tirani mayoritas yang terselubung.

DAFTAR PUSTAKA

- Air Menipis Ratusan Petani Tolak Kehadiran PDAM. (2015, 4 Maret). Diakses tanggal 9 Agustus 2016 dari: <http://nasional.news.viva.co.id/news/read/597290-air-menipis--ratusan-petani-tolak-kehadiran-pdam>
- Babbie, E.R. (2010). *The Practice of Social Research* (12th Edition). Wadsworth Publishing: US.
- Bappeda Kota Malang. (2015). Perencanaan Kota Malang. diakses tanggal 9 Agustus 2016 dari <https://www.youtube.com/watch?v=kEBabbXoPwk>
- BPS Kota Malang. (2011). Kota Malang dalam Angka 2011. Diakses tanggal 9 Agustus 2016, dari https://malangkota.bps.go.id/website/pdf_publicasi/Kota-Malang-Dalam-Angka--2011.pdf
- Ekawati, N. (2014). Kajian Dampak Pengembangan Pembangunan Kota Malang terhadap Kemacetan Lalu Lintas. *Jurnal Administrasi Publik*. Vol. 2 (1).
- Kota Malang akan Miliki Dua Perda Baru. (2015, 5 April) diakses tanggal 9 Agustus 2016 dari <http://malangkota.go.id/2015/04/03/kota-malang-akan-miliki-dua-perda-baru/>.
- Kurniawan, N.I. (2012). Wacana Lingkungan dan Pembangunan Berkelanjutan di Indonesia. *Artikel Jurnal Sosial Politik UGM*. Vol 16.(1). Hal 1-15.
- LKPP. (2015). E-Procurement Kota Malang. diakses tanggal 9 Agustus 2016 dari lpse.malangkota.go.id/eproc/
- Mulyadin, R.M & Gusti, P. (2015). Analisis Kebutuhan Luasan Area Hijau Berdasarkan Daya Serap CO₂ di Kota Malang, Jawa Timur. *Jurnal Penelitian Sosial dan Ekonomi Kehutanan*. Vol. 12 (1).
- Otsuka Akan Buka Pabrik di Kota Malang. (2015, 7 April) Diakses tanggal 9 Agustus 2016, dari: <http://radarmalang.co.id/detail.php?proses=detail&title=April,-Otsuka-Buka-Pabrik-di-Kota-Malang-&id=239&halaman=1>.
- Nygren, A. (1998). *Environment as discourse: Searching for Sustainable Development in Costa Rica*. *Environmental Values*. Vol 7 (2). Hal 201-222.
- Pemkot Malang. (2014). Dokumen RPJMD Kota Malang 2013-2018. Diakses tanggal 9 Agustus 2016 dari <http://bappeda.malangkota.go.id>
- Perda Penanaman Modal Jamin Kenyamanan Pengusaha. (2014, 23 Oktober). Diakses tanggal 9 Agustus 2015, dari: <http://arsip.malangtimes.com/berita/23102014/13612/perda-penanaman-modal-jamin-kenyamanan-pengusaha.html>
- Perda RTRW Kota Malang 2011. (2011) Diakses tanggal 9 Agustus 2016, dari: http://www.jdih.setjen.kemendagri.go.id/files/KOTA_MALANG_4_2011.pdf
- Perdana, P.P. (2014). Ini Alasan Ridwan Kamil Semangat Mencari Dana TJSL. Diakses tanggal 9 Agustus 2016, dari <http://regional.kompas.com/read/2014/02/08/1805224/Ini.Alasan.Ridwan.Kamil.Semangat.Mencari.Dana.CSR>.
- Rosadi, D. (2016). Bangun Daerah Dengan Public Private Partnership: Ridwan Kamil Dorong BUMN Bersinergi. Diakses tanggal 9 Agustus 2016, dari: <http://bandung.merdeka.com/halo-bandung/bangun-daerah-dengan-konsep-ppp-ridwan-kamil-dorong-bumn-bersinergi-160413h.html>
- Rahardjo, H. (2012). Sengketa Perebutan Divestasi Saham Newmont Nusa Tenggara: Analisis Ekonomi Politik. *Artikel Jurnal. Jurnal Sosial Politik UGM*. Vol 16 (1). Hal 26-44.
- Salim, M.A. (2016). Taruh Dana CSR Di Kota Malang Dapat Diskon 15 Persen. diakses tanggal 9 Agustus 2016, dari <http://www.malangtimes.com/baca/11061/20160317/174812/taruh-dana-csr-di-kota-malang-dapat-diskon-15-persen/>
- Sumarmi. (2012). Model Pengelolaan Ruang Terbuka Hijau (RTH) di Jalan

- Raya Untuk Mengurangi Suhu Udara dan Emisi CO₂ di Kota Malang. Penelitian tidak diterbitkan. Malang: Geografi UM.
- Umar, A.R.M. (2012). Ekonomi Politik Perminyakan Indonesia: Analisis Kebijakan Liberalisasi Sektor Hulu Migas Indonesia Pasca 1998. *Jurnal Sosial Politik UGM*. Vol 16. (1). Hal 45-60.
- World Commission on Environment and Development. (1987). *Our Common Future*. Oxford University Press: Oxford.
- Zimmer, Anna. (2010). Urban Political Ecology: Theoretical Concepts, Challenges, and Suggested Future Directions. *Erdkunde*, Vol 64 (4). hal 343-354.