

KONDISI AKUNTABILITAS DAN TRANSPARANSI DALAM PENERBITAN IJIN GANGGUAN UNTUK FACTORY OUTLET DI KOTA BANDUNG

Gianti Sumarahati & Akino Midhany Tahir
Departemen Teknik Planologi, ITB
Labtek IX A, Jln. Ganesha No. 10, Bandung
giansu80@yahoo.com
punya_q@yahoo.com

Abstract

The issuance of Hinder Ordonantie (HO – Nuisance Act) for non-conforming location of Factory Outlet apparently has generated negative externalities to the public. As a result, Nuisance Act has not been an effective too to control the commercial activities from generating undesirable negative externalities to the public. It is expected that the implementation of accountability and transparency principles from good governance, in the mechanism of issuance will increase its effectiveness. Based on an assessment of accountability and transparency of HO's issuance mechanism it is found that the entrepreneur's knowledge about HO is limited to only administrative procedure without understanding the technical, retribution, and regulation aspects of HO. The ownership of HO has little meaning but just a formality, showing the legal status of FO activities.

I. PENDAHULUAN

Pada awalnya, Bandung direncanakan sebagai kota hunian ideal yang ditunjukkan oleh didominasinya jalan-jalan utama kota oleh kegiatan perumahan¹. Dalam perkembangannya, Bandung menjadi salah satu pusat perdagangan dan jasa terbesar di Indonesia. Salah satu aktivitas perdagangan yang mengalami perkembangan pesat di Kota Bandung adalah aktivitas perdagangan eceran (*retail*) yang lazim disebut dengan istilah *Factory Outlet* (FO). Perkembangan FO dipicu oleh berkembangnya kegiatan perdagangan di Jl. Cihampelas dan krisis ekonomi tahun 1997, yang mengakibatkan peningkatan jumlah pembeli yang menginginkan barang berkualitas dengan harga murah.

Secara pembiayaan, keberadaan FO di Kota Bandung telah menambah penghasilan daerah sekitar Rp. 1,97 milyar (Nababan dan Sagala, 2001) sehingga dapat dimanfaatkan sebagai potensi penunjang ekonomi kota². Namun, keberadaan FO juga berkontribusi terhadap masalah penataan ruang, salah satunya karena berkembang bukan di daerah perdagangan tetapi di lokasi yang diperuntukkan bagi jasa perkantoran dan permukiman penduduk³. Akibatnya, pada saat FO dipenuhi oleh pengunjung yaitu masa akhir pekan dan hari libur nasional, kemacetan bertambah terutama di daerah-daerah pemukiman, berkurangnya kenyamanan pedestrian karena penggunaan badan jalan dan trotoar

sebagai tempat parkir pengunjung, berkurangnya keindahan kota karena timbulnya PKL dan sampah pengunjung yang mengotori daerah sekitar FO.

Seharusnya, aktivitas FO diarahkan agar tetap sejalan dengan rencana tata ruang, sehingga gangguan berupa penurunan tingkat kenyamanan dan permasalahan di bidang transportasi dapat diminimalkan. Namun ternyata, pemerintah tetap menerbitkan ijin gangguan untuk FO yang berdiri di lokasi yang tidak sesuai dengan peruntukannya yang kemudian menimbulkan gangguan bagi masyarakat seperti yang telah disebutkan diatas.

Di sisi lain, semangat desentralisasi dan reformasi menuntut perubahan-perubahan peran dari pemerintah maupun dari masyarakat. Pemerintah diharapkan untuk lebih terbuka, demokratis dan akuntabel, sementara masyarakat diharapkan untuk lebih berpartisipasi dalam penyelenggaraan urusan publik. Sebagai jawaban atas tuntutan perubahan tersebut, *good governance* perlu diterapkan dalam segala aspek pembangunan, termasuk di dalamnya perijinan sebagai salah satu instrumen penting bagi Pemerintah Daerah dalam melaksanakan fungsi pengendalian pembangunan di wilayahnya. Dalam aspek spasial, fungsi perijinan tersebut salah satunya berkaitan dengan pengendalian pemanfaatan ruang.

Dalam konteks keberadaan FO di Kota Bandung, mekanisme penerbitan ijin gangguan yang transparan dan akuntabel merupakan salah satu upaya penerapan *good governance*. Akuntabilitas dan transparansi diharapkan dapat meningkatkan keefektifan ijin gangguan sebagai instrumen pengendalian karena memungkinkan kontrol dari seluruh *stakeholder* agar seluruh proses yang terjadi sesuai dengan aturan yang ditetapkan. Dengan demikian, ijin yang diterbitkan telah mempertimbangkan dampak positif dan negatif yang mungkin terjadi dan disetujui, minimal diketahui, oleh seluruh *stakeholder*.

Tulisan ini dimaksudkan untuk memberikan gambaran mengenai prinsip akuntabilitas dan transparansi dalam penerbitan ijin gangguan untuk FO, agar dapat diberikan saran perbaikan untuk meningkatkan keefektifan ijin gangguan. Pendekatan yang digunakan adalah *evaluasi formatif* terhadap pelaksanaan kegiatan penerbitan ijin gangguan.⁴ Hasil penilaian berupa identifikasi bagian-bagian kegiatan penerbitan ijin gangguan yang belum maupun yang telah akuntabel/transparan berdasarkan pemenuhan indikator yang telah disusun. Dengan demikian, dapat diketahui kelemahan-kelemahan dalam kegiatan penerbitan ijin gangguan yang menjadi dasar bagi usulan saran perbaikan dalam peningkatan keefektifan ijin gangguan.

Pembahasan dalam tulisan ini terbagi dalam 5 bagian. Setelah pendahuluan, bagian kedua akan menguraikan mengenai akuntabilitas dan transparansi dalam kegiatan perijinan, dan kaitan antara keduanya. Bagian ketiga akan menguraikan konsep perijinan secara umum, konsep ijin gangguan di Kota Bandung, ijin perdagangan eceran dan FO di Kota Bandung, dan contoh-contoh pengurusan ijin gangguan FO. Bagian keempat membahas mengenai kriteria dan indikator akuntabilitas dan transparansi yang digunakan untuk menilai serta hasil penilaian. Bagian kelima berisi kesimpulan, kelemahan dan saran terhadap kegiatan penerbitan ijin gangguan FO di Kota Bandung.

II. TUNTUTAN AKUNTABILITAS DAN TRANSPARANSI DALAM KEGIATAN PERIJINAN

2.1 Akuntabilitas dalam Kegiatan Perijinan

Pengertian akuntabilitas berbeda-beda berdasarkan konteks penggunaannya. Dalam konteks perijinan, akuntabilitas memerlukan pengertian tersendiri agar kriteria penilaian dapat benar-benar digunakan dalam konteks tersebut. Pertimbangan yang digunakan adalah bahwa variabel yang dibangun memerlukan definisi yang jelas agar variabel tersebut dapat digunakan secara operasional. Pengertian akuntabilitas yang berbeda-beda dikombinasikan untuk memperoleh gambaran yang utuh dan menyeluruh mengenai inti akuntabilitas itu sendiri.

Pada dasarnya akuntabilitas berarti pertanggungjawaban melalui mekanisme tertentu, bertujuan untuk menjamin agar tujuan dan sasaran yang ditetapkan dipenuhi sesuai dengan standar yang telah disepakati, dan berkaitan dengan informasi kepada masyarakat.⁵ Dengan demikian, akuntabilitas dalam konteks perijinan dapat diartikan sebagai pertanggungjawaban atas segala kegiatan perijinan oleh seluruh pihak yang terkait, meliputi pemerintah sebagai penerbit ijin dan sektor privat sebagai pemohon ijin, kepada masyarakat umum, untuk menjamin agar tujuan dan sasaran perijinan sebagai salah satu alat pengendalian pemanfaatan ruang dipenuhi sesuai dengan standar yang telah disepakati, yaitu rencana tata ruang.

Pentingnya akuntabilitas dalam perijinan disebabkan oleh karena akuntabilitas merupakan alat kontrol untuk mendeteksi penyimpangan dalam institusi penyelenggara kegiatan perijinan, selain melihat efisiensi prosedur yang ada. Aparatur pemerintah penyelenggara kegiatan perijinan diharapkan mampu mempertanggungjawabkan tindakan dan pekerjaannya kepada masyarakat dan *stakeholder* lainnya yang terlibat dalam kegiatan perijinan. Dengan adanya pertanggungjawaban tersebut, pelayanan terhadap publik menjadi lebih profesional sehingga dapat memberikan kepuasan bagi masyarakat dan elemen terkait lainnya.

Dalam konteks ijin gangguan, mekanisme akuntabilitas berbeda-beda dari segi politis, administratif dan publik. Akuntabilitas politik berkaitan dengan pengambilan keputusan, akuntabilitas administratif tergambar dari akuntabilitas mekanisme yang berjalan, baik intern maupun antar dinas-dinas pemerintahan, dan akuntabilitas publik atau sosial berarti pemerintah akuntabel pada masyarakat. Dalam tulisan ini, akuntabilitas diukur dari segi administratif, yaitu dengan menilai aspek prosedural administratif, aspek prosedural teknis, aspek prosedural pengenaan biaya retribusi dan aspek legal, dan dari segi publik. Sementara itu, akuntabilitas politis tidak dibahas sebab menyangkut subjektivitas pelaku yang lebih sulit diukur.

2.2 Transparansi dalam Kegiatan Perijinan

Secara makna kata transparansi adalah suatu keadaan atau sifat yang mudah dilihat dengan jelas.⁶ Dalam konteks penyelenggaraan urusan publik, transparansi adalah suatu kondisi dimana masyarakat mengetahui apa-apa yang

terjadi dan dilakukan oleh pemerintah termasuk berbagai prosedur, serta keputusan-keputusan yang diambil oleh pemerintah dalam pelaksanaan urusan publik. Peran pemerintah adalah membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah.⁷

Dalam hubungannya dengan kegiatan perijinan, pemerintah sebagai penyelenggara kegiatan perijinan bersikap transparan mengenai berbagai peraturan, prosedur, keputusan-keputusan yang terkait dengan kegiatan perijinan. Pada kegiatan penerbitan ijin gangguan, materi yang harus ditransparasikan berisi kebijakan mengenai ijin gangguan dan pengambilan keputusan bagi permohonan ijin gangguan. Termasuk dalam kebijakan adalah persyaratan administrasi, persyaratan teknis, waktu pemrosesan ijin dan biaya retribusi, dan termasuk dalam pengambilan keputusan adalah penyampaian alasan dibalik pengambilan keputusan suatu penerbitan atau penolakan suatu permohonan ijin serta cara perhitungan retribusi.

Selain terhadap pihak pemohon ijin, transparansi juga dilakukan kepada masyarakat. Namun, pada tulisan ini, transparansi berkaitan dengan masyarakat tersebut hanya melihat satu arah saja, yaitu transparansi dari pemerintah kepada masyarakat, belum masyarakat kepada pemerintah berkaitan dengan responsivitas masyarakat. Kriteria yang digunakan adalah dilakukannya pemberitahuan kepada masyarakat untuk menilai apakah telah dilakukan upaya untuk menyampaikan informasi yang berkaitan dengan penerbitan ijin kepada masyarakat. Transparansi tersebut dapat terwujud jika informasi disampaikan melalui media yang efektif dan dengan cara yang sedemikian rupa sehingga mudah diakses oleh masyarakat, terutama masyarakat yang terlibat dengan kegiatan penerbitan ijin.

III. KONSEP PERIJINAN PERDAGANGAN ECERAN DAN FO DI KOTA BANDUNG

Perijinan adalah salah satu bentuk pelaksanaan fungsi pengaturan dan bersifat pengendalian yang dimiliki oleh pemerintah terhadap kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat.⁸ Secara umum, perijinan pembangunan kawasan dapat dibagi atas beberapa kelompok.⁹ Pertama, ijin kegiatan, yaitu persetujuan pengembangan aktivitas/sarana/prasarana yang menyatakan bahwa aktivitas budidaya akan mendominasi kawasan memang sesuai atau masih dibutuhkan di wilayah tempat kawasan itu terletak. Kedua, ijin pertanahan yang diawali dengan ijin lokasi dan dilanjutkan dengan penerbitan sertifikat hak atas tanah. Ketiga, ijin perencanaan dan bangunan yang menyatakan persetujuan terhadap aktivitas budidaya rinci yang akan dikembangkan dalam kawasan, dan yang keempat adalah ijin lingkungan. Pada dasarnya ijin lingkungan merupakan persetujuan yang menyatakan aktivitas budidaya rinci yang terdapat dalam kawasan yang dimohon 'layak' dari segi lingkungan hidup. Dua macam ijin lingkungan yang dikenal di Indonesia adalah Ijin HO/Undang-undang gangguan dan persetujuan RKL/RPL.

3.1 Ijin Gangguan di Kota Bandung

Ijin gangguan merupakan ijin yang diberikan bagi kegiatan usaha yang dapat menimbulkan bahaya kerugian, gangguan, tercemarnya lingkungan.¹⁰ Definisi 'gangguan' dalam pelaksanaan peraturan daerah yang diacu adalah gangguan yang berkaitan dengan lingkungan hidup. Ijin Gangguan yang berlaku selama perusahaan masih berdiri dengan kewajiban mendaftarkan ulang setiap 5 tahun sekali. Waktu pemrosesan Ijin Gangguan yang ditetapkan pemerintah adalah maksimal 12 hari kerja terhitung setelah persyaratan dipenuhi.

Persyaratan yang harus dipenuhi untuk dapat memperoleh Ijin Gangguan terdiri atas dua hal, yaitu persyaratan administratif dan analisis mengenai dampak lingkungan. Sementara itu, prosedur yang harus dilalui adalah menyampaikan berkas permohonan ke loket Pelayanan Umum Terpadu Satu Atap, pencatatan data permohonan dalam buku registrasi, pemeriksaan lapangan oleh Tim Ijin Gangguan, rapat evaluasi, perhitungan biaya retribusi, pembayaran biaya retribusi, penerbitan ijin gangguan.

Rapat evaluasi, yang dilakukan oleh Tim Peneliti Ijin Gangguan¹¹, bertujuan untuk membahas kelayakan suatu permohonan ijin gangguan. Tim tersebut bertugas untuk membahas, meneliti dan mempertimbangkan setiap permohonan ijin gangguan baru yang memiliki intensitas gangguan besar dan sedang sesuai dengan fungsi dan wewenang masing-masing dinas/instansi dan unit kerja yang bersangkutan. Retribusi ijin gangguan ditentukan oleh besarnya luas ruang usaha, indeks jalan, indeks gangguan, dan tarif dasar retribusi per meter persegi.¹²

3.2 Ijin untuk Perdagangan Eceran dan FO di Kota Bandung

Rangkaian perijinan yang ditempuh oleh kegiatan perdagangan eceran dapat dikategorikan menjadi dua kelompok. Kategori pertama yaitu rangkaian perijinan untuk permohonan kegiatan perdagangan yang membangun bangunan baru sebagai tempat usaha, dan yang kedua adalah rangkaian perijinan untuk permohonan kegiatan perdagangan yang tidak membangun baru melainkan hanya melakukan perubahan terhadap fisik bangunan untuk dijadikan tempat usaha. Pada kategori pertama, rangkaian perijinan yang ditempuh adalah sama dengan rangkaian perijinan pembangunan kawasan yang telah dijelaskan sebelumnya. Sementara pada kategori yang kedua, terdapat sedikit perbedaan. Prosedur perijinan dimulai dari pengurusan ijin lokasi tanpa pengurusan ijin prinsip. Rangkaian selanjutnya adalah sama, namun IMB yang diurus bukan IMB baru melainkan hanya berupa penyesuaian IMB.

Selama ini, usaha FO tidak pernah membangun bangunan baru melainkan memodifikasi bangunan yang ada menjadi tempat usaha sehingga masuk dalam kategori kedua. FO tidak melalui rangkaian yang sama dengan jenis usaha lainnya yang termasuk dalam kategori kedua karena FO tidak melalui tahap pengurusan ijin lokasi dan pengubahan IMB. Ijin yang ditempuh hanya ijin lingkungan berupa ijin gangguan, dan ijin usaha. Perbedaan tersebut terjadi karena menurut pemerintah daerah, FO dianggap sebagai suatu kegiatan usaha yang tidak permanen sehingga ijin lokasi tidak perlu diurus dan IMB yang ada

pun tidak perlu diubah karena memang tidak ada perubahan kegiatan secara permanen. Perbedaan tersebut secara jelas dapat dilihat pada Gambar 1.

Stakeholder yang terlibat dalam penerbitan ijin gangguan secara garis besar terdiri atas 3 pihak, yaitu pemerintah sebagai pihak yang berwenang menerbitkan ijin gangguan, swasta sebagai pihak pemohon ijin, dan masyarakat sebagai pihak yang terkena dampak baik dari kegiatan yang terjadi maupun dari keputusan penerbitan ijin gangguan. Pihak pemerintah terdiri atas KPMD (Kantor Penanaman Modal Daerah), Dinas Tata Kota, dan Dinas Bangunan.¹³ Swasta yang dimaksud adalah pengusaha FO. FO yang menjadi subjek penelitian terdiri atas 24 buah yang tersebar di 2 wilayah pengembangan (WP) di Kota Bandung, yaitu WP Cibeunying dan WP Bojonagara. Pihak masyarakat yang dimaksud adalah tetangga yang tinggal bersebelahan dengan FO. Pihak tetangga tersebut merupakan pihak yang dapat/tidak memberikan persetujuannya terhadap berdirinya FO, dimana persetujuan tersebut merupakan salah syarat untuk mendapatkan ijin gangguan

3.3 Contoh Pengurusan Ijin Gangguan

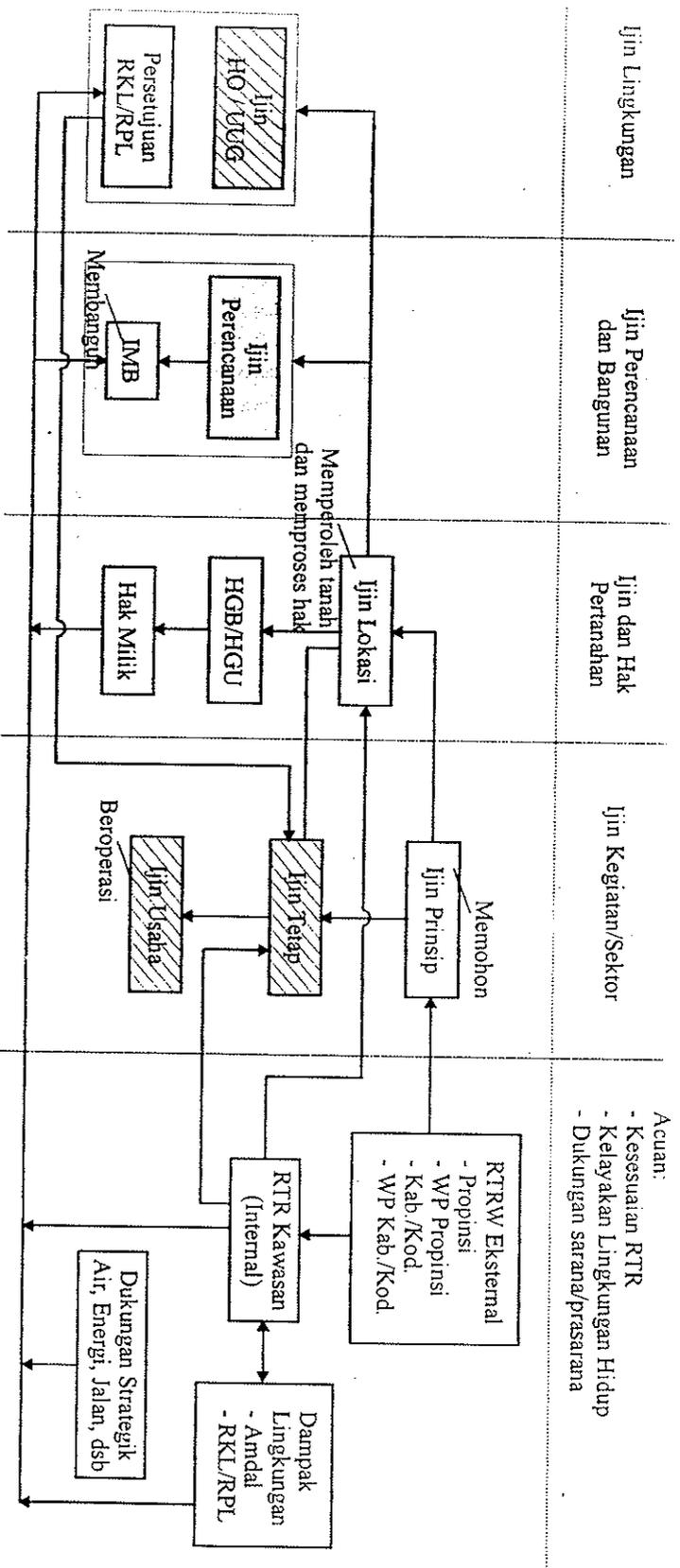
FO di Kota Bandung dapat dikelompokkan berdasarkan kesesuaiannya dengan tata ruang dan kepemilikan ijin gangguannya seperti yang terdapat pada Tabel 1 berikut:

Tabel 1 Tipologi FO Berdasarkan Kesesuaian dengan Tata Ruang dan Kepemilikan Ijin Gangguan

	Memiliki ijin gangguan	Tidak memiliki ijin gangguan	
		Mengurus ijin gangguan	Tidak mengurus ijin gangguan
Peruntukan sesuai rencana	Tipologi 1	Tipologi 2	Tipologi 3
Peruntukan tidak sesuai rencana	Tipologi 4	Tipologi 5	Tipologi 6

Beberapa contoh pengurusan ijin gangguan yang dilalui oleh pengusaha berikut dapat memberikan gambaran mengenai proses pengurusan ijin gangguan untuk FO di Kota Bandung.¹⁴ Kelompok pertama dalam tipologi yang dibuat, yaitu FO yang terletak di lokasi yang sesuai dengan peruntukannya, mengalami proses pengurusan ijin gangguan yang paling mudah dibandingkan dengan FO yang terletak di lokasi yang bukan peruntukannya (tipologi 4 dan 5). Hal tersebut disebabkan karena seluruh persyaratan termasuk kesesuaian dengan peruntukan lahan dalam rencana tata ruang terpenuhi dengan baik. FO yang berada pada tipologi 4 dapat memperoleh ijin gangguan salah satu penyebabnya karena tingkat kesesuaian peruntukan lahannya mendekati rencana, dimana FO yang merupakan kegiatan perdagangan berdiri di lokasi yang diperuntukkan sebagai jasa komersial. Misalnya FO di Jl. LLRE. Martadinata dan Jl. Ir.H.Juanda.¹⁵ sementara itu, FO yang berada pada tipologi 5 menjalani proses pengurusan ijin gangguan yang tersulit dibandingkan dengan FO pada tipologi lainnya, berkaitan dengan lokasinya di daerah perumahan dan pemerintahan.

Selanjutnya, sebagai FO pertama yang berdiri pada tahun 1995, saat FO belum menjadi fenomena, keberadaan FO pada tipologi 4 belum memberikan dampak negatif yang nyata, sehingga ijin yang diajukan mudah untuk diproses. Munculnya FO pada saat krisis ekonomi dirasakan dapat membantu pemerintah mengurangi masalah pengangguran karena mampu menyerap tenaga kerja. Jumlah FO yang berkembang dengan pesat pada tahun 2000 membuat pemerintah mulai memperketat pengeluaran ijin untuk FO. Di sisi lain, masyarakat pun mulai merasakan dampak negatif dari keberadaan FO di Kota Bandung dengan datangnya pengunjung dari luar kota pada saat-saat weekend yang menyebabkan kemacetan dan mengganggu masyarakat, terutama bagi mereka yang tinggal di lokasi sekitar FO.



Acuan:
 - Kesesuaian RTR
 - Kelayakan Lingkungan Hidup
 - Dukungan sarana/prasarana

Keterangan:

Seluruh prosedur perijinan di atas dilalui oleh perdagangan eceran kategori 1, yaitu kegiatan perdagangan yang membangun bangunan baru
 Ijin yang dilalui oleh perdagangan eceran kategori 2 yaitu kegiatan usaha yang tidak membangun bangunan baru hingga beroperasi
 Ijin yang dilalui oleh FO berdasarkan pelaksanaannya di lapangan (tidak mengikuti prosedur perijinan kategori 1 dan 2)

Sumber:
 Modifikasi dari Prosedur Perijinan Pembangunan Kawasan, yang ditulis oleh B. Kombaitan, Perijinan Pembangunan Kawasan dalam Penataan Ruang, Jurnal PWK No. 17/ Februari 1995, berdasarkan interpretasi hasil wawancara dengan pihak DTK, KPMD dan pengusaha FO

Gambar 1
 Prosedur Perijinan Perdagangan Eceran dan FO di Kota Bandung

IV. PENILAIAN AKUNTABILITAS DAN TRANSPARANSI PENERBITAN IJIN GANGGUAN FO

4.1 Akuntabilitas

Aspek yang diukur adalah aspek prosedural administratif berkaitan dengan mekanisme prosedural administratif penerbitan ijin gangguan, aspek prosedural teknis yang melihat hal-hal teknis yang dipertimbangkan oleh instansi pemerintah pemberi ijin dalam menerima/menolak permohonan ijin¹⁶, aspek prosedural pengenaan biaya retribusi berkaitan dengan mekanisme prosedural dalam pengenaan biaya retribusi resmi kepada pemohon. Aspek legal, berkaitan dengan tersedianya perangkat peraturan yang mengatur mengenai ketiga aspek sebelumnya, yaitu prosedural administratif, prosedural teknis, dan prosedural pengenaan biaya retribusi. Indikator dan tolok ukur akuntabilitas yang digunakan dalam melakukan penilaian adalah sebagai mana yang dapat dilihat pada Tabel 2¹⁷.

Berdasarkan hasil penilaian yang dilakukan, dapat diketahui akuntabilitas penerbitan ijin gangguan untuk FO di Kota Bandung terbagi atas 3 kelompok kriteria dengan tingkat akuntabilitas yang berbeda pada penerbitan ijin gangguan FO. Kelompok pertama merupakan kelompok yang paling akuntabel bila dibandingkan dengan kelompok lainnya sebab adanya catatan mengenai pemenuhan kriteria tidak mempengaruhi nilai akuntabilitas secara signifikan. Pada dasarnya kriteria telah terpenuhi karena pemerintah dan pengusaha telah menjalankan seluruh proses yang dinilai, meskipun tidak secara sempurna. Kelompok ini berisi pemenuhan persyaratan administratif dan perjalanan prosedur yang ditetapkan untuk memperoleh ijin gangguan, dan kelemahannya terletak pada substansi prosedur yang dijalankan oleh kedua belah pihak, yang dibahas secara lebih detail pada kriteria dan indikator lainnya.

Persyaratan persetujuan tetangga yang dipenuhi pengusaha yang bersifat formalitas semata, sebab permohonan yang seharusnya diminta sebelum pembangunan fisik toko berlangsung tersebut dilakukan justru pada saat pembangunan fisik toko berjalan. Akibatnya tetangga lebih cenderung untuk memberikan ijin. Selanjutnya, seluruh prosedur untuk memperoleh ijin gangguan dijalani pemohon sesuai aturan, kecuali rapat evaluasi.¹⁸ Kelemahan terdapat pada formalitas pengecekan lapangan, dimana pengecekan memang dilakukan pemerintah namun pengusaha tidak mengetahui proses dan hasilnya. Tidak ada kesempatan untuk memberikan saran mengenai hal-hal yang harus diperbaiki. Kelemahan lainnya berkaitan dengan transparansi tata cara perhitungan biaya retribusi kepada pemohon.¹⁹

Kelompok kedua memiliki tingkat akuntabilitas yang lebih rendah dibandingkan dengan kelompok sebelumnya sebab beberapa bagian yang tidak terpenuhi dapat mempengaruhi tingkat akuntabilitas keseluruhan secara signifikan. Pada akhirnya, bagian-bagian yang belum akuntabel mengarahkan pada ketidakefektifan ijin gangguan. Termasuk di dalamnya adalah dokumentasi transaksi pembayaran retribusi dan kelengkapan peraturan mengenai ijin gangguan.

Tabel 2. Aspek, Kriteria dan Indikator Akuntabilitas dalam Penerbitan Ijin Gangguan FO

Aspek	Kriteria	Indikator
Prosedural Administratif	<i>Pemenuhan persyaratan permohonan ijin</i>	Melengkapi persyaratan administratif seperti yang ditetapkan dalam peraturan
		Pada keadaan dimana usaha berpotensi menimbulkan pencemaran lingkungan diwajibkan melengkapi dengan AMDAL, atau UKL dan UPL
	<i>Penjalanan prosedur yang ditetapkan</i>	Kelengkapan data dicatat dalam buku registrasi
		Dilakukan pemeriksaan lapangan oleh tim Ijin Gangguan
		Dilakukan rapat evaluasi oleh instansi yang terkait dengan penerbitan ijin
		Dilakukan perhitungan biaya retribusi
<i>Ketepatan waktu dalam proses</i>	Dilakukan pembayaran biaya retribusi oleh pemohon	
Prosedural Teknis	<i>Pemenuhan ketentuan teknis sesuai dengan yang ditetapkan dalam peraturan</i>	Pemrosesan ijin selesai dalam waktu yang telah ditetapkan oleh pemerintah
		Kesesuaian peruntukan lahan dengan rencana tata ruang menjadi salah satu pertimbangan dalam menerbitkan ijin gangguan
Prosedural Pengenaan Biaya Retribusi	<i>Pembayaran biaya retribusi sesuai peraturan</i>	Kriteria teknis bangunan dan lingkungan menjadi salah satu pertimbangan dalam menerbitkan ijin gangguan
		Besarnya retribusi yang dibayar pemohon sesuai dengan perhitungan besarnya tarif retribusi dalam peraturan
	<i>Dokumentasi setiap transaksi pembayaran retribusi</i>	Pembayaran retribusi oleh pemohon dilakukan hanya kepada dinas yang berwenang
		Terdapat catatan penerimaan daerah dari retribusi ijin
<i>Penagihan keterlambatan pembayaran retribusi</i>	<i>Penagihan keterlambatan pembayaran retribusi</i>	Pemohon memiliki tanda bukti pembayaran retribusi ijin sesuai dengan jumlah pengeluaran yang ia bayarkan
		Dikeluarkannya surat teguran/surat peringatan/surat lain yang sejenis
Legal	<i>Kelengkapan peraturan</i>	Lengkapnnya peraturan yang mengatur mengenai ijin gangguan.

Tertib administrasi pemerintah ditunjukkan oleh adanya catatan penerimaan daerah mengenai pembayaran retribusi dan kuitansi yang dimiliki pemohon. Kedua hal tersebut seharusnya dapat menunjukkan waktu transaksi, jumlah transaksi, dan kepada siapa uang tersebut dibayarkan. Tetapi, bukti pembayaran yang diberikan kepada pengusaha tidak menunjukkan jumlah biaya sebenarnya yang dibayar sebab pengusaha mengeluarkan biaya yang jumlahnya lebih besar daripada jumlah yang tertulis dalam bukti tersebut.²⁰

Kelengkapan peraturan ijin gangguan di Kota Bandung diindikasikan oleh adanya peraturan yang mengatur, yaitu Peraturan Daerah No. 27 Tahun 1998

mengenai Ijin Gangguan dan Ijin Tempat Usaha dan Peraturan Daerah No. 23 Tahun 1998 mengenai Retribusi Ijin Gangguan. Hal-hal yang diatur adalah mengenai prosedural administratif, prosedural teknis dan prosedural pengenaan biaya retribusi. Kelemahan peraturan terletak pada pendefinisian beberapa hal yang belum terdefiniskan dengan jelas.

- Definisi gangguan yang diacu belum memasukkan unsur gangguan selain lingkungan, yaitu gangguan lalu lintas, dan gangguan-gangguan lainnya, berupa gangguan kenyamanan, *social cost* yang dirasakan oleh masyarakat. Padahal justru gangguan semacam ini yang dirasakan oleh masyarakat, terutama yang tinggal di sekitar FO.
- Tidak ada definisi baku mengenai siapa yang dimaksud dengan tetangga, mengakibatkan pemohon ijin hanya meminta persetujuan tetangga yang tempat tinggalnya bersebelahan dengan lokasi FO saja. Padahal, gangguan bukan hanya dirasakan oleh mereka saja tetapi juga oleh masyarakat yang tinggal sampai radius tertentu. Pendefinisian tetangga yang diminta persetujuan perlu dilakukan berdasarkan besarnya skala kegiatan FO dan dampak gangguan yang ditimbulkan sehingga gangguan yang timbul memang benar-benar telah memperoleh persetujuan dari masyarakat yang terkena dampak.
- Tidak ada penjelasan lebih lanjut mengenai pertimbangan-pertimbangan teknis yang diperlukan untuk menerima/menolak permohonan ijin.²¹ Hal tersebut menyebabkan meskipun permohonan tidak sesuai dengan kriteria teknis, ijin gangguan tetap diterbitkan oleh pemerintah.
- Belum ada aturan mengenai kewajiban pemerintah melakukan evaluasi pada setiap jangka waktu tertentu terhadap ijin-ijin yang telah diterbitkan. Evaluasi diperlukan untuk menjaga agar ijin gangguan yang telah diterbitkan tetap sejalan dengan tujuan penerbitannya meskipun telah dimiliki oleh pengusaha selama beberapa waktu.
- Tidak terdapat unsur kompensasi bagi masyarakat yang merasakan gangguan. Prinsip dan sasaran dalam penetapan struktur dan besarnya tarif retribusi didasarkan pada tujuan untuk menghidupi biaya penyelenggaraan pemberian izin yang terdiri biaya administrasi, biaya survey lapangan, pengawasan dan pengendalian.²² Biaya lain yang timbul seperti biaya kemacetan, *social-cost*, dan sebagainya tidak dimasukkan dalam prinsip perhitungan retribusi.

Kelemahan pada peraturan menyebabkan berkurangnya sifat mengikat yang dimiliki oleh peraturan sebab terdapat celah-celah yang memungkinkan terjadinya pelanggaran karena tidak diatur dalam kerangka hukum yang ada. Timbul perbedaan interpretasi dari pihak-pihak yang terkait dengan kegiatan penerbitan ijin gangguan sehingga implementasi peraturan tersebut tidak dilakukan secara benar. Akibatnya, akuntabilitas dari ijin gangguan yang diterbitkan juga menjadi lebih rendah.

Kelompok ketiga merupakan kelompok yang paling tidak akuntabel bila dibandingkan kedua kelompok lainnya sebab tidak ada bagian yang terpenuhi yang dapat menunjukkan akuntabilitas pada proses yang terjadi. Padahal, hal-hal

yang diukur dalam kelompok ini merupakan hal mendasar yang dapat menunjukkan akuntabilitas pemerintah dan pengusaha dalam kegiatan penerbitan ijin gangguan namun tidak mampu dipenuhi oleh kedua belah pihak. Termasuk di dalamnya adalah ketepatan waktu dalam proses pengurusan ijin gangguan, pemenuhan ketentuan teknis sesuai dengan yang ditetapkan dalam peraturan, dan pembayaran biaya retribusi sesuai peraturan.

Ketepatan waktu menunjukkan akuntabilitas mekanisme yang berjalan pada rentang waktu yang telah ditetapkan. Nyatanya, waktu pemrosesan ijin gangguan yang dijalani sebagian besar pemohon jauh melebihi tenggat waktu yang ditetapkan oleh pemerintah.²³ Hal tersebut menunjukkan rendahnya profesionalisme dan akuntabilitas pemerintah dalam menjalankan mekanisme pemrosesan permohonan ijin gangguan pada rentang waktu yang telah ditetapkan oleh pihak pemerintah sendiri.

Hasil penilaian selanjutnya menunjukkan bahwa ijin gangguan saat ini tetap dapat keluar walaupun tidak sesuai dengan ketentuan teknis. Rencana tata ruang dan peraturan daerah mengenai kriteria teknis bangunan dan lingkungan seharusnya menjadi pertimbangan dalam keputusan diterima/ditolaknya permohonan ijin. Nyatanya tidak demikian, ditunjukkan oleh:

- Permohonan ijin gangguan FO yang tidak sesuai dengan peruntukannya tidak dibahas dalam suatu rapat evaluasi. Padahal, adanya rapat evaluasi memungkinkan masukan dari dinas lain berkaitan dengan timbulnya gangguan bagi masyarakat.
- Negosiasi antara pengusaha dengan pemerintah untuk memperbolehkan usaha di lokasi yang tidak sesuai dengan peruntukannya, dengan alasan tidak permanennya kegiatan usaha tidak merubah peruntukan lahan. Kenyataannya, terdapat perubahan permanen pada beberapa bangunan FO, menunjukkan bahwa kegiatan tersebut akan berlangsung dalam waktu yang cukup lama dan dapat mengarah pada perubahan peruntukan lahan.²⁴
- Cukup banyak FO yang tidak memenuhi persyaratan teknis, seperti penyediaan ruang parkir, tidak mengambil lahan trotoar, dan sebagainya, sehingga mengakibatkan gangguan masyarakat sekitarnya.

Berkaitan dengan biaya retribusi, pengusaha membayar sejumlah biaya di luar biaya resmi retribusi demi kelancaran ijin yang diberikan sebelum keputusan ijin gangguan dikeluarkan. Adanya biaya tersebut dapat mempengaruhi keputusan diterima/ditolaknya ijin.²⁵ Selain itu, retribusi ijin gangguan dapat dititipkan melalui oknum tertentu (tidak langsung kepada Kantor Kas Daerah) dengan alasan penghematan waktu.²⁶

Berdasarkan pengelompokan kriteria yang merepresentasikan tingkat akuntabilitas yang ada pada penerbitan ijin gangguan saat ini, diketahui bahwa dalam hal-hal yang bersifat prosedural administratif, pemerintah dan pengusaha memiliki tingkat akuntabilitas yang tinggi. Namun, akuntabilitas masih belum tercapai pada tataran substansi dari setiap tahapan dalam menjalani prosedur tersebut.

Rendahnya akuntabilitas pada beberapa hal-hal yang dijabarkan sebelumnya dapat mengarahkan pada penyebab ketidakefektifan ijin gangguan

sebagai salah satu perangkat perijinan. Dengan demikian timbul dampak negatif yang semakin banyak dan merugikan masyarakat, terutama oleh masyarakat yang tinggal di daerah dimana lokasi FO berada.

4.2 Transparansi

Penilaian transparansi kegiatan penerbitan ijin gangguan yang dibahas pada tulisan ini dilakukan untuk melihat sejauh mana upaya dari pemerintah dan pengusaha FO untuk mewujudkan transparansi. Pengukuran transparansi kepada pihak pemohon ijin menggunakan 2 kriteria yaitu:

- *Kemudahan untuk memperoleh Informasi*, berkaitan dengan kemudahan pemohon ijin untuk memperoleh informasi yang berkaitan dengan tata cara pengurusan ijin gangguan. Kriteria ini diturunkan menjadi tiga indikator yaitu waktu yang cepat dan biaya yang murah untuk mengakses informasi serta diinformasikan melalui berbagai media.
- *Kelengkapan penyampaian informasi*, berkaitan dengan substansi yang diinformasikan oleh aparat pemerintah kepada pemohon ijin *ketika* kegiatan pemohon ijin melakukan pengurusan ijin gangguan.

Dalam hubungannya dengan masyarakat, kriteria yang digunakan adalah dilakukan pemberitahuan kepada masyarakat. Kriteria ini dijabarkan dalam indikator yang pada intinya untuk menilai apakah telah dilakukan upaya untuk menyampaikan informasi yang berkaitan dengan penerbitan ijin gangguan kepada masyarakat. Kriteria dan indikator tersebut dapat dilihat pada Tabel 3.

Secara keseluruhan, hasil penilaian untuk kriteria kemudahan untuk mengakses informasi dapat dikatakan telah terpenuhi. Alasannya, ketika pemohon ijin menemui aparat pemerintah untuk menanyakan hal-hal yang berkaitan dengan ijin gangguan, dan informasi tersebut disampaikan kepada pemohon ijin saat itu juga tanpa dipungut biaya. Selain itu, pemerintah telah melakukan upaya menyebarkan informasi melalui berbagai media yaitu melalui sosialisasi ke kecamatan, asosiasi pengusaha, selebaran serta penempelan panil tentang tata cara pengurusan ijin di instansi yang berwenang. Walaupun demikian, keefektifan sosialisasi tersebut perlu dikaji lebih lanjut karena ternyata upaya penyebaran informasi tersebut belum sampai kepada para pengusaha FO. Hal tersebut mengakibatkan kesadaran pengusaha untuk mengurus ijin atau untuk mengetahui informasi yang berkaitan dengan ijin gangguan disebabkan karena pengusaha yang memang proaktif mencari tahu ke dinas yang terkait.

Kriteria kedua yaitu kelengkapan penyampaian informasi kepada pemohon ijin. Kriteria ini bertujuan melihat informasi apa saja yang disampaikan oleh pemerintah saat pengusaha mengurus ijin gangguan. Informasi dikatakan lengkap jika semua substansi yang berkaitan dengan penerbitan ijin gangguan disampaikan kepada pengusaha. Substansi informasi yang dimaksud adalah persyaratan administrasi, persyaratan teknis, biaya retribusi, cara perhitungan retribusi, waktu pemrosesan ijin serta alasan pengambilan keputusan diterbitkan atau ditolaknya suatu permohonan ijin.

Berdasarkan hasil penilaian terdapat 5 pengelompokan indikator. Pertama adalah kelompok indikator yang terpenuhi tanpa catatan, termasuk dalam

kelompok ini adalah informasi tentang syarat administrasi. Pengelompokan kedua adalah kelompok indikator yang terpenuhi dengan catatan, termasuk dalam kelompok ini adalah informasi tentang biaya retribusi. Kelompok ketiga yaitu indikator yang tidak terpenuhi karena informasi yang diberikan tidak lengkap, termasuk dalam kelompok ini adalah persyaratan teknis. Kelompok keempat yaitu indikator yang tidak terpenuhi karena informasi yang diberikan tidak benar, termasuk dalam kelompok ini adalah waktu pemrosesan ijin. Kelompok kelima adalah kelompok indikator yang tidak terpenuhi karena sama sekali tidak pernah diinformasikan, termasuk dalam kelompok ini adalah cara perhitungan retribusi serta alasan dibalik pengambilan keputusan penerbitan ijin.

Tabel 3. Kriteria dan Indikator Transparansi dalam Penerbitan Ijin Gangguan FO

Kriteria	Indikator
<i>Transparansi Kepada Pemohon Ijin</i>	
Kemudahan mengakses informasi	Waktu yang cepat
	Biaya yang murah
	Disampaikan melalui berbagai media
Kelengkapan penyampaian informasi	Indikator persyaratan administrasi diinformasikan kepada pengusaha
	Indikator biaya retribusi diinformasikan kepada pengusaha
	Indikator cara perhitungan retribusi diinformasikan kepada pengusaha
	Indikator waktu pemrosesan ijin diinformasikan kepada pengusaha
	Indikator persyaratan teknis diinformasikan kepada pengusaha
	Alasan pengambilan Keputusan <i>diterbitkannya</i> suatu permohonan ijin gangguan disampaikan kepada pemohon ijin.
	Alasan pengambilan keputusan <i>ditolak</i> nya suatu permohonan ijin gangguan disampaikan kepada pemohon ijin.
<i>Transparansi Kepada Masyarakat</i>	
Dilakukan pemberitahuan kepada masyarakat	Pemberitahuan dari pengusaha kepada masyarakat mengenai rencana pembangunan FO
	Status ijin gangguan tiap FO terpampang pada tempat yang mudah dilihat.
	Sosialisasi kepada masyarakat yang berisi kemana masyarakat dapat melayangkan pengaduan

Berdasarkan pengelompokan pemenuhan indikator diatas, penyampaian pemerintah kepada pengusaha paling terpenuhi pada hal yang berkaitan dengan prosedur administrasi karena hal tersebut disampaikan kepada pengusaha dengan lengkap dan benar dibandingkan hal yang berkaitan dengan persyaratan teknis maupun alasan pengambilan keputusan.

Transparansi juga telah tercapai pada aspek yang berkaitan dengan persyaratan teknis. Walau demikian tingkat transparansi pada persyaratan teknis lebih rendah daripada transparansi pada hal yang sifatnya prosedural administratif.

Umumnya informasi persyaratan teknis yang disampaikan tidak lengkap. Substansi yang disampaikan kepada pengusaha hanya kesesuaian IMB dan kesesuaian lokasi dengan rencana tata ruang. Informasi mengenai kelayakan desain bangunan yang berkaitan dengan keselamatan kerja dan kelayakan jumlah perusahaan di suatu lokasi tidak disampaikan kepada pengusaha. Tidak semua pengusaha diberitahukan mengenai persyaratan kesesuaian dengan rencana tata ruang di awal ketika menanyakan informasi tentang pengurusan ijin gangguan.

Substansi informasi mengenai waktu pemrosesan ijin termasuk informasi yang disampaikan namun bukan informasi yang benar. Seharusnya yang diinformasikan adalah waktu pemrosesan ijin seharusnya 12 hari kerja untuk ijin gangguan baru dan 5 hari kerja untuk ijin gangguan herregistrasi. Namun yang disampaikan kepada pengusaha bahwa tidak ada standar yang pasti untuk waktu pengurusan ijin. Ketidakpastian dalam hal waktu telah menjadi salah satu penyebab pengusaha menempuh jalur tidak resmi dengan konsekuensi mengeluarkan biaya tambahan.

Tingkat transparansi paling rendah terdapat pada hal-hal yang berkaitan dengan penyampaian latar belakang pengambilan keputusan pemerintah. Akuntabilitas tersebut terkait dengan pengambilan keputusan penerbitan ijin dan cara perhitungan retribusi. Dikatakan paling rendah karena informasi ini memang tidak pernah disampaikan kepada pengusaha.

Dalam hubungannya dengan masyarakat umum terdapat tiga indikator yang digunakan untuk mengukur transparansi. Berdasarkan hasil penilaian, indikator untuk mengukur transparansi kepada masyarakat tidak ada yang terpenuhi. Indikator tersebut tidak terpenuhi karena dua hal, yaitu pertama tidak terpenuhi karena sudah dilaksanakan tetapi dalam pelaksanaannya terdapat kelemahan dan kedua tidak terpenuhi karena tidak pernah dilaksanakan.

Indikator yang tidak terpenuhi karena pada pelaksanaannya terdapat kelemahan adalah indikator yang berkaitan dengan hubungan antara pengusaha dengan masyarakat. Indikator yang dimaksud adalah indikator adanya pemberitahuan dari pengusaha kepada masyarakat mengenai rencana pembangunan FO. Selanjutnya, indikator yang tidak terpenuhi karena tidak pernah dilaksanakan yaitu adalah status ijin gangguan tiap FO terpampang pada tempat yang mudah dilihat, sosialisasi kepada masyarakat yang berisi kemana masyarakat dapat melayangkan pengaduan. Status ijin gangguan tiap FO tidak pernah disampaikan akibatnya sulit bagi masyarakat jika ingin mengetahui FO mana yang berijin dan mana yang tidak memiliki ijin gangguan. Dalam hal pengaduan dari masyarakat, pemerintah juga belum pernah mengadakan sosialisasi kemana masyarakat dapat melakukan pengaduan jika masyarakat keberatan dengan gangguan yang ditimbulkan oleh beroperasinya FO.

Berdasarkan pengelompokan pemenuhan indikator tersebut terlihat bahwa hingga saat ini belum terdapat mekanisme yang mengatur hal-hal yang berkaitan dengan transparansi kepada masyarakat umum. Seperti kejelasan status kepemilikan ijin jika masyarakat ingin mengetahuinya, kejelasan dimana masyarakat dapat melakukan pengaduan jika merasa keberatan dengan gangguan

yang dirasakan akibat beroperasinya FO. Untuk itu masyarakat harus proaktif untuk mencari tahu ke dinas atau instansi yang berwenang.

V. KESIMPULAN

5.1 Tingkat Akuntabilitas dan Transparansi Penerbitan Ijin Gangguan FO

Kegiatan penerbitan ijin gangguan yang berlangsung saat ini lebih bersifat prosedural administratif. Seluruh proses yang seharusnya dijalani memang telah dilakukan namun kualitas tindakan dari proses yang harus dilalui tersebut tidak terjamin. Akibatnya, perbedaan antara FO yang memiliki ijin gangguan dengan FO yang tidak memiliki ijin gangguan hanya terletak pada status legal formalnya saja. Hal ini berakibat ijin gangguan FO yang telah dikeluarkan belum mampu mencapai tujuannya yaitu ijin yang merepresentasikan bahwa kegiatan usaha yang memiliki ijin tidak menimbulkan gangguan, baik berupa gangguan lingkungan maupun gangguan lainnya, bagi masyarakat sekitar.

Berkaitan dengan aspek administratif, permohonan ijin gangguan FO tidak melalui salah satu prosedur yang dipersyaratkan dalam permohonan ijin gangguan yaitu rapat evaluasi, sehingga mempengaruhi akuntabilitas pemerintah dalam aspek teknis. Berkaitan dengan persetujuan dari tetangga, keberadaan FO mengganggu tidak hanya masyarakat yang bersebelahan langsung dengan FO, tetapi juga masyarakat yang tinggal pada radius tertentu. Karena itu, permohonan persetujuan ijin dari tetangga yang bersebelahan langsung dengan FO saja tidak cukup. Lamanya waktu pemrosesan ijin gangguan menimbulkan ketidakpastian bagi pengusaha, sehingga timbul persepsi mengenai sulit dan berbelit-belitnya proses pengurusan ijin, termasuk pengurusan ijin gangguan. Berkaitan dengan aspek teknis dan biaya, dampak dari kegiatan FO di masa yang akan datang dan kompensasi akibat dampak negatif bagi masyarakat kurang dipertimbangkan dalam pengambilan keputusan penerbitan ijin.²⁷

- Berkaitan dengan aspek legal, meskipun terdapat perangkat hukum mengenai ijin gangguan, namun beberapa hal masih belum jelas.
 - Tujuan diberikannya ijin gangguan yang tercantum dalam peraturan saat ini tidak jelas.²⁸

Di dalam pasal 2 ayat 1 Perda Kota Bandung nomor 27 tahun 1998 tentang Ijin Gangguan dan Ijin Tempat Usaha dikatakan bahwa Setiap orang pribadi atau badan yang mengadakan usaha yang dapat dan /tidak menimbulkan bahaya kerugian dan gangguan masyarakat dan kelestarian lingkungan harus mendapat ijin dari Walikota. Didalam ayat 2 disebutkan bahwa ijin gangguan yang dimaksud dalam ayat 1 adalah Ijin Gangguan bagi kegiatan usaha yang dapat menimbulkan bahaya kerugian, gangguan, pencemarnya lingkungan dan Ijin Tempat Usaha bagi kegiatan usaha yang tidak menimbulkan bahaya kerugian, gangguan, pencemarnya lingkungan.

Pengertian yang tercantum di dalam perda di atas dapat menimbulkan interpretasi bahwa ijin gangguan adalah alat untuk melegalkan kegiatan usaha yang sebenarnya menimbulkan bahaya kerugian, gangguan dan

tercemarnya lingkungan. Dengan kata lain definisi tersebut dapat menimbulkan interpretasi seolah-olah kegiatan yang menimbulkan bahaya, kerugian dan gangguan dan tercemarnya lingkungan secara legal dapat dilaksanakan melalui diterbitkannya ijin gangguan. Selain itu, tidak terdapat definisi yang operasional yang menginterpretasikan “bahaya kerugian dan tercemarnya lingkungan”.

- Peraturan yang ada lebih cenderung mengatur mengenai hal-hal prosedural administratif dan prosedural pengenaan biaya retribusi. Maksudnya, dalam hal administratif yang meliputi tata cara pengurusan ijin, besar tarif, tatacara pembayaran, syarat administrasi, perda ini mengatur dengan cukup detil. Namun, peraturan yang mengatur komponen biaya sebagai kompensasi terhadap gangguan yang dirasakan oleh masyarakat belum terakomodasi dalam peraturan mengenai ijin gangguan. Akibatnya, saat ini masyarakat menjadi pihak yang harus menanggung *cost* dari gangguan tersebut.
- Ketidaklengkapan substansi peraturan ijin gangguan mengakibatkan kegiatan penerbitan ijin gangguan tidak mudah dipahami. Di dalam perda, belum ada bagian yang mengatur mengenai evaluasi terhadap ijin yang telah diterbitkan dalam jangka waktu tertentu. Hal tersebut berakibat tidak adanya *feedback* terhadap kegiatan-kegiatan yang pada saat beroperasi menimbulkan gangguan.
- Substansi informasi yang disampaikan oleh aparat pemerintah kepada pemohon ijin lebih dititikberatkan kepada informasi yang sifatnya tertib administratif. Informasi yang berkaitan dengan esensi ijin gangguannya tidak terlalu ditekankan. Akibatnya pemahaman pengusaha tentang ijin gangguan baru terbatas kepada hal-hal yang bersifat prosedural administrasi belum sampai kepada esensi ijin gangguan itu sendiri.
- Berkaitan aksesibilitas informasi kepada masyarakat umum, substansi informasi yang berhak diketahui masyarakat ternyata belum dapat diakses dengan mudah. Masyarakat tidak mendapat informasi yang cukup untuk mengenali esensi ijin gangguan untuk FO, apalagi dapat melakukan kontrol dan *feedback* terhadap ijin-ijin FO yang telah dikeluarkan secara tidak akuntabel oleh pemerintah.

5.2 Interaksi antara Pemerintah, Pengusaha dan Masyarakat dalam Penerbitan Ijin Gangguan FO

Kondisi akuntabilitas dan transparansi dalam kegiatan penerbitan ijin gangguan tersebut dipengaruhi oleh bagaimana interaksi yang terjadi antara pemerintah, pengusaha dan masyarakat. Idealnya, keputusan mengenai diterima/ditolaknya ijin gangguan FO melibatkan pemerintah, pengusaha dan masyarakat sebagai pihak yang berkepentingan terhadap kegiatan tersebut. Yang terjadi saat ini, pemerintah merupakan aktor yang dominan dalam kegiatan penerbitan ijin gangguan; pengusaha memiliki pengaruh dalam pengambilan keputusan tersebut; dan masyarakat, meskipun dilibatkan dalam proses berupa

dimintai persetujuan oleh pengusaha, namun kedudukan persetujuan tersebut lemah dan tidak dapat mempengaruhi keputusan diterima/ditolaknya ijin.

Pengaruh yang dimiliki pengusaha dalam pengambilan keputusan dapat terjadi lebih karena adanya hubungan personal yang dimiliki antara kedua pihak, sehingga sifat dari pelibatan pengusaha tidak resmi. Artinya, pengusaha yang memiliki pengaruh dalam pengambilan keputusan hanya pengusaha yang memiliki hubungan personal dengan pemerintah sehingga memungkinkan terjadinya negosiasi antara kedua belah pihak dan ternyata keputusan yang diambil lebih cenderung mengakomodasi kepentingan pengusaha tersebut.

Masyarakat sekitar sebagai pihak yang terkena dampak dari berdirinya FO belum memiliki pengaruh yang cukup kuat dalam proses pengambilan keputusan. Meskipun dimintai persetujuan oleh pengusaha, tetapi persetujuan tersebut tidak dapat mempengaruhi keputusan mengenai diterima/ditolaknya permohonan ijin. Kemudian, ketika masyarakat mengajukan keberatan atas gangguan yang timbul akibat keberadaan FO, tidak ada tindak lanjut dari pemerintah. Hal tersebut disebabkan oleh belum terdapatnya mekanisme yang mengatur mengenai kewajiban pemerintah dan pengusaha untuk merespon keberatan tersebut.

Dengan kondisi demikian, *good governance* dalam kegiatan perijinan khususnya ijin gangguan belum dan sulit untuk tercapai. Mekanisme yang ada saat ini masih berpusat pada peran *government* yang mendominasi kegiatan perijinan, bukan pada *governance* yang melibatkan pemerintah, swasta dan masyarakat. Mekanisme yang ada juga belum memungkinkan masyarakat umum dapat dengan mudah terlibat dan mengetahui akuntabilitas pemerintah dalam penerbitan ijin gangguan serta informasi-informasi lainnya yang seharusnya diketahui misalnya status ijin gangguan. Walaupun pada beberapa hal transparansi telah tercapai tetapi hal tersebut tidak diikuti dengan akuntabilitas dalam pelaksanaannya. Akibatnya, transparansi yang telah tercapai menjadi tidak bermakna. Meskipun demikian, perlu diperhatikan bahwa dalam rangka mewujudkan *good governance*, akuntabilitas dan transparansi tidak dapat berdiri sendiri namun harus diikuti dengan penerapan prinsip-prinsip *good governance* lainnya.

5.3 Saran terhadap Kegiatan Penerbitan Ijin Gangguan FO

Secara umum, saran berkaitan dengan perbaikan mekanisme dalam kegiatan penerbitan ijin gangguan saat ini. Perbaikan mekanisme diarahkan pada kondisi yang memungkinkan terjadinya interaksi yang optimal antara pemerintah, pengusaha dan masyarakat agar ijin gangguan yang terbit dapat lebih efektif. Termasuk di dalamnya juga saran yang berkaitan dengan personel yang menjalankan kegiatan penerbitan ijin gangguan agar mereka yang terlibat benar-benar melaksanakan aturan main yang telah ditetapkan dalam peraturan.

Perbaikan mekanisme dimulai dari kelengkapan peraturan mengenai ijin gangguan. Perlu ada pemaparan yang lebih jelas mengenai tujuan diberikannya ijin gangguan. Hal ini bertujuan untuk menghindari interpretasi yang berbeda sehingga esensi ijin gangguan itu sendiri dapat ditangkap oleh masing-masing pihak yang terlibat. Dari segi substansi peraturan, terdapat beberapa hal yang

masih harus didefinisikan kembali, yaitu mengenai masyarakat tetangga yang seharusnya dimintai persetujuan, definisi gangguan yang diacu pemerintah yang juga perlu memasukkan gangguan lalu lintas dalam indeks gangguan. Selain itu perlu penjelasan lebih rinci mengenai kondisi yang menyebabkan ijin dapat ditolak yang meliputi penjelasan mengenai kelayakan jumlah perusahaan dalam suatu lokasi, sifat usaha (permanen/tidak), serta kondisi ruang kerja yang tidak tertib.

Selanjutnya, mekanisme penerbitan ijin gangguan juga perlu mengatur beberapa hal yang sebelumnya belum diatur yaitu evaluasi secara kontinu terhadap ijin-ijin gangguan yang telah dikeluarkan dan kompensasi terhadap masyarakat yang merasakan gangguan. Kompensasi terhadap masyarakat yang merasakan gangguan dapat berupa pembebanan biaya sosial pada pihak yang menyebabkan timbulnya gangguan.

Kemudian, diperlukan mekanisme yang memungkinkan terjadinya aliran informasi bagi ketiga belah pihak agar dapat mewujudkan interaksi yang optimal antara pemerintah, pengusaha dan masyarakat.

a. Dalam hubungan pemerintah dengan pengusaha

- Perlu penyediaan informasi yang memadai mengenai hal-hal yang berkaitan dengan ijin gangguan, dan disampaikan sedemikian rupa sehingga *mudah diakses* oleh pihak yang membutuhkan.
- Perlu dilakukan sosialisasi mengenai ketersediaan informasi kepada pihak masyarakat khususnya pemohon ijin untuk memperbaiki imej birokrasi yang kurang baik dimata masyarakat serta sulit dan berbelit-belitnya proses pengurusan ijin. Sosialisasi perlu dilakukan dengan media yang efektif, dan mempertimbangkan kesesuaian media dengan target pihak
- Mekanisme yang ada juga perlu membuka ruang bagi pihak pengusaha untuk pengajuan keberatan terhadap pelayanan pemerintah, dan mampu menjamin bahwa keberatan tersebut ditindaklanjuti.

b. Dalam hubungan pemerintah dengan masyarakat

- Mekanisme yang ada perlu membuka ruang bagi masyarakat, terutama bagi masyarakat yang terkena dampak dari diterbitkannya ijin gangguan, agar dapat memberi umpan balik sebelum keputusan penerbitan ijin diambil. Dengan demikian, keputusan yang diambil telah mengakomodasi kepentingan masyarakat yang terkena dampak.
- Perlu suatu mekanisme yang mengatur agar pemerintah memiliki kewajiban untuk menanggapi dan menindaklanjuti keberatan masyarakat terhadap dampak atau gangguan yang mereka rasakan akibat berdirinya suatu kegiatan di lokasi tempat tinggal mereka
- Perlu penyediaan informasi yang memadai dan mudah diakses mengenai hal-hal yang dibutuhkan masyarakat umum berkaitan proses yang terjadi dalam kegiatan penerbitan ijin gangguan

Berkaitan dengan personel yang menjalankan kegiatan penerbitan ijin gangguan, perlu ada mekanisme yang mengatur mengenai pemberian sanksi bagi pihak-pihak yang melanggar aturan yang telah ditetapkan dalam menjalankan

kegiatan penerbitan ijin gangguan. Dengan demikian, penyimpangan dalam pelaksanaan kegiatan penerbitan ijin gangguan dapat diminimalkan.

Catatan:

¹ Hal tersebut terlihat dalam rencana kota pertama yang dibuat Bandung (*Framework Plan*)

² Studi yang dilakukan oleh Nababan dan Sagala (2001) menyatakan bahwa bila dihitung menurut teknik analisis dampak fiskal, adanya FO akan memberikan keuntungan pendapatan bagi pemerintah Kota Bandung sebesar 2,3 milyar per tahunnya, dan bila dihitung dengan menggunakan teknik analisis biaya manfaat sosial, adanya FO akan memberikan manfaat sebesar 1,17 milyar per tahunnya.

³ Berkaitan dengan konsep FO yang dikembangkan oleh pengusaha dalam pemilihan lokasi yang jauh dari pusat-pusat perbelanjaan yang di dalamnya terdapat *department store*.

⁴ Evaluasi formatif adalah evaluasi yang bersifat formal dan dilakukan pada saat program sedang berjalan dan bertujuan untuk mencari umpan balik dalam rangka memperbaiki pelaksanaan program tersebut (Patton, 1980).

⁵ Disarikan dari UNESCAP, *goodgovernance*. or.id, UU no. 28 Tahun 2000, Samuel Paul, Islamy, Jabra dan Dwivedi

⁶ Disimpulkan demikian setelah melihat pengertian transparansi dalam kamus Webster International Dictionary (Massachussets: Merriam Company) dan Oxford Learners Pocket Dictionary.

⁷ UU no. 28 Tahun 2000 Tentang *Penyelenggaraan Pemerintahan yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme*

⁸ LAN, dikutip dari Tony Prihantoro “Sistem Perijinan Terpadu pada Sektor Industri sebagai Upaya Pengendalian Pemanfaatan Ruang, Studi Kasus: Kabupaten Karawang” (Tugas Akhir, Departemen Teknik Planologi ITB, 2003)

⁹ Perijinan pembangunan kawasan diberikan melalui beberapa tahapan prosedural yang berbeda-beda untuk setiap daerah tergantung pada kebutuhan masing-masing daerah.

¹⁰ Di Kota Bandung diatur dalam Peraturan Daerah No. 27 tahun 1998 mengenai Ijin Gangguan dan Ijin Tempat Usaha

¹¹ Beranggotakan wakil-wakil dari instansi yang terkait

¹² Tata cara perhitungannya ditetapkan dalam Peraturan Daerah No. 23 Tahun 1998.

¹³ KPMD merupakan pihak pengelola kegiatan ijin gangguan, termasuk di dalamnya memberikan persetujuan perijinan gangguan berdasarkan peraturan yang berlaku. Dinas Tata Kota berperan dalam menjaga kesesuaian pemanfaatan ruang kota dengan rencana. Dinas Bangunan melakukan pemeriksaan, pengawasan dan memberikan masukan mengenai hal teknis bangunan agar tetap sesuai dengan IMB yang telah dimiliki.

¹⁴ Contoh diambil adalah FO yang berada hanya pada Tipologi 1, 4 dan 5. Tipologi 2 tidak diambil karena berdasarkan data yang dimiliki saat dilakukan pengamatan, FO yang termasuk dalam tipologi ini, yaitu yang berada di ruas jalan Buah Batu telah ditutup. Tipologi 3 dan 6 tidak diambil karena batasan studi ini yaitu penilaian dilakukan terhadap proses kegiatan penerbitan ijin gangguan.

¹⁵ Menurut RDTRK Bandung Tahun 1996 yang saat ini masih menjadi acuan untuk penerbitan ijin, Jl. LLRE Martadinata dan Jl. Ir. H. Juanda diperuntukkan untuk jasa perkantoran dan komersial. Kegiatan perdagangan dianggap memiliki kedekatan karakteristik dengan jasa komersial, karena itu, peruntukan lahan FO tersebut dianggap memiliki kedekatan dengan peruntukan lahan dalam rencana, bila dibandingkan dengan tipologi lagi yang peruntukannya dalam rencana adalah untuk perumahan.

¹⁶ Mekanisme tersebut ditujukan untuk menjamin keluaran (*output*) dari kegiatan perijinan memenuhi tujuan dan standar yang telah disepakati dan menjamin profesionalisme penyelenggaranya

¹⁷ Indikator dan tolok ukur yang dijadikan dasar penilaian diturunkan dari pengertian dan mekanisme akuntabilitas serta landasan legal untuk ijin gangguan.

¹⁸ Rapat evaluasi tidak dipersyaratkan berkaitan dengan indeks gangguan FO yang kecil. Rapat evaluasi dilakukan bila indeks gangguan sedang atau besar

¹⁹ Hal tersebut dibahas lebih lanjut pada bagian transparansi.

²⁰ Jumlah biaya yang tertulis dalam bukti pembayaran adalah biaya resmi. Dengan demikian, pengusaha membayar sejumlah uang di luar biaya retribusi resmi untuk alasan-alasan tertentu. Hal ini dibahas pada indikator lain.

²¹ Meskipun disebutkan mengenai kondisi yang dapat menyebabkan penolakan permohonan ijin, namun tidak dijelaskan lebih detail mengenai apa yang dimaksud dengan hal-hal tersebut

²² Dalam Pasal 12 Perda No. 23 Tahun 1998 mengenai Retribusi Ijin Gangguan

²³ Tenggat waktu pemrosesan ijin yang ditetapkan oleh pemerintah adalah 12 hari kerja (\pm 2.5 minggu), pada kenyataannya, waktu pemrosesan ijin hingga keluar yang dialami oleh pemohon bervariasi dari 3 hingga 5 bulan.

²⁴ Didukung oleh tidak adanya definisi yang baku mengenai sifat 'permanen' yang dimaksud sehingga membuat pengusaha bebas melakukan usaha sampai kapan pun.

²⁵ Informasi yang diperoleh menunjukkan berkembangnya persepsi dalam masyarakat bahwa pengurusan ijin akan menjadi lebih mudah bila didukung dengan faktor keuangan yang memadai. Hal tersebut membuat pengusaha mengeluarkan biaya di luar retribusi resmi untuk mempermudah keluarnya ijin

²⁶ Dipicu oleh sifat birokratis pengurusan ijin yang lama dan menyita waktu pengusaha.

²⁷ Misalnya polusi udara, kebisingan, dan pembebanan dalam penggunaan infrastruktur dan kemacetan lalu lintas

²⁸ Dalam Bab I Pasal 1 Peraturan Daerah No. 27 Tahun 1998

DAFTAR PUSTAKA

- Bappeda Kota Bandung. 2000. *Evaluasi RUTR Bandung Tahun Anggaran 1999/2000*. Bandung: Bappeda Kota Bandung
- Kombaitan, Boy. 1995. *Perijinan Pembangunan Kawasan dalam Penataan Ruang*. Jurnal PWK No. 17/Februari 1995.
- Nababan M.L dan Sagala, S.A.H. 2001. *Studi Dampak Penetrasi Guna Lahan Kegiatan Perdagangan Toko Pakaian Limbah Pabrik di Kota Bandung*. Proyek Akhir, Departemen teknik Planologi, tidak dipublikasikan.
- Patton, Michael. 1980. *Qualitative evaluation & research methods*. California: Sage Publications.
- Pemerintah Kota Bandung. 2002. *Buku Pedoman Pelayanan Pada Unit Pelayanan Terpadu Satu Atap Kota Bandung*. Bandung: Pemerintah Daerah Kotamadya Bandung
- Prihantoro, Tony. 2003. *Tugas Akhir. Sistem Perijinan Terpadu pada Sektor Industri sebagai Upaya Pengendalian Pemanfaatan Ruang, Studi Kasus: Kabupaten Karawang*. Bandung: Departemen Teknik Planologi ITB
- UNESCAP. *What is good governance?*, Dokumentasi UNESCAP online. <<http://www.unescap.org/huset/gg/governance.htm>> [6 September 2003]
- Widodo, Joko. 2001. *Good governance : Telaah dari dimensi akuntabilitas dan kontrol birokrasi pada era desentralisasi dan otonomi daerah*. Surabaya: Insan Cendekia

- Undang-Undang Republik Indonesia No. 28 Tahun 2000 Tentang *Penyelenggaraan Pemerintahan yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme*. Jakarta: Pemerintah Republik Indonesia
- Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 27 Tahun 1998 tentang *Ijin Gangguan dan Ijin Tempat Usaha*. Bandung: Pemerintah Daerah Kotamadya Bandung
- Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Bandung Nomor 23 Tahun 1998 tentang *Retribusi Ijin Gangguan*. Bandung: Pemerintah Daerah Kotamadya Bandung
- Lampiran Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 1996 tentang *Rencana Detail Tata Ruang Kota Kotamadya Daerah Tingkat II Bandung: Buku Rencana*. Bandung: Pemerintah Daerah Kotamadya Bandung
- . *Mengukur pelaksanaan good governance*, Dokumentasi GCIC online. <http://www.goodgovernance.or.id/Dokumentasi/kendari_penilaian-diri-gg.pdf> [30 September 2003]
- . *Webster International Dictionary*. Massachussets: Merriam Company.
- .2000. *Lintas Bisnis: Factory Outlet ala Bandung*, Kumpulan artikel the big price cut online, 22-28 November <<http://www.thebigpricecut.com/article/001122-gamma.html>> [17 Desember 2003]
- .2002. *Tata ruang Kota Bandung Berubah*, Kompas online. Jakarta, 24 September <<http://www.kompas.com/kompascetak/0209/24/daerah/tata26.htm>> [15 Oktober 2003]