



OMBUDSMAN REPUBLIK INDONESIA

REKOMENDASI

Nomor : 0001/REK/0246.2013/I/2017

TENTANG

**MALADMINISTRASI DALAM PROSES PENANGANAN LAPORAN PELANGGARAN IZIN
GANGGUAN OLEH DINAS PERIZINAN PEMERINTAH KOTA YOGYAKARTA**

Jl. HR. Rasuna Said Kav C-19, Kuningan, Jakarta Selatan 12920.

Telp. (021) 52960894-95, Fax (021) 52960907-08

Website: www.ombudsman.go.id



OMBUDSMAN REPUBLIK INDONESIA

REKOMENDASI

Nomor : 0001/REK/0246.2013/I/2017

TENTANG

**MALADMINISTRASI DALAM PROSES PENANGANAN LAPORAN PELANGGARAN IZIN
GANGGUAN OLEH DINAS PERIZINAN PEMERINTAH KOTA YOGYAKARTA**

I. PARA PIHAK

[1.1] Pada hari Rabu, tanggal 16 September 2013, Ombudsman Republik Indonesia telah menerima laporan/pengaduan dengan nomor registrasi 0246/LM/IX/2013/YOG, yang diajukan oleh:

Nama : [REDACTED]

Alamat : [REDACTED]
[REDACTED]

Selanjutnya disebut **Pelapor**.

Mengenai dugaan maladministrasi oleh:

Nama : Kepala Dinas Perizinan Pemerintah Kota Yogyakarta

Alamat : Jl. Kenari 56 Yogyakarta

Selanjutnya disebut sebagai **Terlapor**.

Dengan pihak terkait :

Nama : Kepala Dinas Ketertiban Pemerintah Kota Yogyakarta

Alamat : Jl. Kenari 56 Yogyakarta

Selanjutnya disebut sebagai **Terlapor Terkait**.

Dengan pihak terkait :

Nama : Walikota Yogyakarta

Alamat : Jl. Kenari 56 Yogyakarta

Selanjutnya disebut sebagai **Atasan Terlapor**.

II. POSISI LAPORAN

[2.1.] Pelapor adalah penduduk Kota Yogyakarta, tinggal di [REDACTED], [REDACTED]

[2.2.] Rumah Pelapor bersebelahan (berbatas tembok) dengan Rumah Makan Oxen Free, dan merasa terganggu dengan kebisingan suara musik dan kegaduhan pengunjung, terutama di malam hari.

[2.3.] Pelapor sudah melaporkan permasalahan tersebut kepada Pemerintah Kota Yogyakarta, namun tidak memperoleh penyelesaian.

III. PEMERIKSAAN LAPORAN

III.1. Keterangan Pelapor

[3.1.] Pada tahun 2013 Pelapor bersama keluarga tinggal di rumah beralamat [REDACTED], Yogyakarta. Di sebelah rumah terdapat bangunan rumah yang dipakai sebagai tempat usaha diskotik terbuka bernama Rumah Makan Oxen Free yang menimbulkan gangguan.

[3.2.] Akibat gangguan tersebut, Pelapor sudah menyampaikan laporan kepada Ketua RT dan Kepolisian Sektor Gedong Tengen, Polrestaes Yogyakarta.

[3.3.] Karena tidak ada penyelesaian, Pelapor melaporkan hal yang sama kepada Walikota Yogyakarta melalui email. Atas laporan tersebut, Pelapor memperoleh jawaban dari Terlapor bahwa usaha yang dilakukan Rumah Makan Oxen Free tidak memiliki izin dari Pemerintah Kota Yogyakarta.

[3.4.] Pada tanggal 2 September 2013 usaha tersebut mendapat izin usaha sebagai rumah makan. Meski izinnya rumah makan namun konsep usahanya tetap diskotik, *bar lounge*, resto, yang terdapat panggung pertunjukan di halaman terbuka.

[3.5.] Terlapor tidak menindaklanjuti laporan dengan sungguh-sungguh, sehingga kegiatan rumah makan tersebut terus berlanjut dan terus menimbulkan gangguan kebisingan.

III.2. Keterangan Terlapor

[3.6.] Bahwa pada tanggal 9 Oktober 2013 melalui surat No. 0316/KLA/2046.2013/ yg.37/2013 Ombudsman RI meminta klarifikasi kepada Terlapor mengenai perizinan dan legalitas operasional Rumah Makan Oxen Free. Menindaklanjuti permintaan tersebut, pada tanggal 30 Oktober 2013, Terlapor memberikan penjelasan vide surat Nomor 503/4189, sebagai berikut :

- a. Pada tanggal 22 Agustus 2013, Terlapor menanggapi laporan Pelapor melalui email untuk menjelaskan bahwa kegiatan operasional yang dilakukan Rumah Makan Oxen Free belum memperoleh izin dan Pemerintah Kota Yogyakarta telah melakukan tindakan.
- b. Pada tanggal 18 September 2013, Terlapor memberikan penjelasan kepada Pelapor melalui email bahwa Rumah Makan Oxen Free telah memperoleh Izin Gangguan (HO) No. 0930/0522.GT/2013 pada tanggal 2 September 2013 dengan jenis usaha Rumah Makan. Kemudian pada tanggal 1 Oktober 2013, Terlapor telah memanggil pemilik Rumah Makan Oxen Free guna memberikan penjelasan mengenai jenis kegiatan usaha sesuai izin yang dimiliki.
- c. Pada tanggal 11 Oktober 2013, Terlapor melakukan pengamatan langsung ke lokasi usaha dan rumah Pelapor. Hasilnya, Rumah Makan Oxen Free dinyatakan melakukan kegiatan rumah makan dengan *Disc Jockey* (DJ) serta menyediakan minuman beralkohol di dalam kamar/gudang.
- d. Pada tanggal 25 Oktober 2013, Terlapor memenuhi undangan rapat di Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kota Yogyakarta membahas pencermatan presentasi dalam pertunjukan reguler dan non reguler yang diselenggarakan oleh Rumah Makan Oxen Free. Hasilnya, belum ada keputusan, masih perlu pencermatan dan perlu dilakukan peninjauan ke lokasi.
- e. Sudah diberikan Surat Pemberitahuan bahwa kegiatan yang dilakukan sebagian tidak sesuai dengan izin yang dimiliki dan selanjutnya apabila tidak ada perubahan maka dapat dilakukan proses pencabutan izin dengan terlebih dahulu diberikan Surat Peringatan sebanyak 3 (tiga) kali berturut-turut dengan jangka waktu masing-masing adalah 7 (tujuh) hari.

[3.7.] Pada tanggal 11 Juli 2014, Terlapor mengirim surat Nomor 503/2685 memberikan penjelasan tindak lanjut surat Ombudsman RI Perwakilan DIY pada paragraf [3.8] dan paragraf [3.9]. Adapun penjelasan Terlapor sebagai berikut :

- a. Terlapor telah menyampaikan Laporan kepada Walikota Yogyakarta dengan No. 503/2048.
- b. Walikota Yogyakarta memberikan disposisi kepada Terlapor dan Pihak Terlapor Terkait untuk memantau tindak lanjut dari surat peringatan yang telah diberikan serta memantau apabila masih terjadi pelanggaran Peraturan Daerah.
- c. Terkait pemantauan, Terlapor menyampaikan hal-hal sebagai berikut:
 - Terlapor mendapatkan informasi dari Pihak Terlapor Terkait yang telah melakukan pemantauan lokasi dan tidak ditemukan minuman beralkohol.
 - Masyarakat yang tinggal di sebelah utara Rumah Makan Oxen Free merasa terganggu dengan adanya suara gemuruh musik yang ditimbulkan oleh kegiatan usaha Rumah Makan Oxen Free.
 - Terlapor merencanakan memberikan Keputusan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta No. 176 Tahun 2003 tentang Baku Tingkat Getaran, Kebisingan dan Kebauan di Provinsi DIY kepada Rumah Makan Oxen Free untuk selanjutnya dilakukan pengukuran tingkat kebisingan di lingkungan tempat usahanya.

III.3 Tindak Lanjut Ombudsman RI

[3.8.] Pada tanggal 24 Desember 2013, Ombudsman RI Perwakilan DIY mengirim Saran kepada Walikota Yogyakarta No. 0351/SRT/0246.2013/yg-37/XII/2013, dengan uraian sebagai berikut :

- a. Berdasarkan penjelasan Terlapor bahwa Rumah Makan Oxen Free memiliki izin usaha Rumah Makan atas nama Rachel Saraswati namun kegiatan usahanya terindikasi menyimpang dari peruntukan karena ada *music Disk Jockey* (DJ) serta menyediakan minuman beralkohol. Untuk itu, Terlapor sudah memberikan surat kepada Rumah Makan Oxen Free guna memberitahukan dan memperingatkan bahwa apabila kegiatan usaha tidak sesuai izin yang dimiliki maka dapat dilakukan proses pencabutan izin setelah terlebih dahulu memberikan surat peringatan 3 (tiga) kali masing-masing dalam jangka waktu 7 (tujuh) hari.
- b. Menindaklanjuti penjelasan Terlapor, Pelapor melakukan monitoring dan selanjutnya menyampaikan hasilnya kepada Ombudsman RI Perwakilan DIY. Menurut Pelapor, setelah

Rumah Makan Oxen Free dipanggil oleh Terlapor pada tanggal 1 Oktober 2013, tidak ada perubahan sama sekali dari aktivitas Rumah Makan Oxen Free.

- c. Ombudsman RI Perwakilan DIY menyarankan agar Walikota Yogyakarta melalui jajaran terkait dapat menggunakan kewenangan untuk mengambil tindakan sebagaimana mestinya terhadap pemilik Rumah Makan Oxen Free sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

[3.9.] Pada tanggal 5 Mei 2014, Ombudsman RI Perwakilan DIY menyampaikan surat Nomor 0137/SRT/0246.2013/yg-37/V/2014 kepada Walikota Yogyakarta untuk monitoring pelaksanaan Saran sebagaimana dalam paragraf [3.8].

[3.10.] Pada tanggal 22 September 2014 Ombudsman RI Perwakilan DIY melalui surat No. 0257/SRT/0246.2013/yg-37/IX/2014 kembali meminta penjelasan kepada Walikota Yogyakarta mengenai tindakan yang telah dilakukan kepada Rumah Makan Oxen Free sebagai tindak lanjut surat peringatan yang telah diberikan sebagaimana pada paragraf [3.7] huruf b. Poin permintaan penjelasan sebagai berikut:

- a. Rumah Makan Oxen Free menyatakan telah melakukan berbagai perubahan sesuai dengan hasil evaluasi dari Dinas Perizinan, meskipun hal tersebut akhirnya mengurangi kenyamanan dalam melakukan usaha yang berdampak pada pendapatan dan pengeluaran. Di sisi lain, Pelapor juga melakukan pemantauan dan menurutnya masih belum ada perubahan.
- b. Tindaklanjut yang dilakukan Walikota dan jajarannya belum menjelaskan apakah Rumah Makan Oxen Free telah melakukan kegiatan usaha yang sesuai dengan Izin Gangguan (HO) No. 0930/0522.GT/2013 tertanggal 2 September 2013.
- c. Memastikan kembali apakah pelaksanaan usaha Rumah Makan Oxen Free telah sesuai dengan izin yang diberikan dan melakukan pengecekan kembali mengenai ambang kebisingan agar sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

[3.11.] Pada tanggal 5 Desember 2014, Tim Ombudsman RI Perwakilan DIY melakukan pertemuan di Kantor Pihak Terlapor Terkait dalam rangka monitoring tindak lanjut penyelesaian, dan memperoleh penjelasan antara lain sebagai berikut :

- a. Dalam Peraturan Daerah Kota Yogyakarta dan Peraturan Walikota Yogyakarta tidak diatur secara tegas batasan-batasan terkait kegiatan *music Disc Jockey* dan kegiatan menari, sehingga ada kesulitan dalam penindakan di lapangan.
- b. Terlapor telah menerbitkan Surat Peringatan I dan II kepada pengelola Rumah Makan Oxen Free. Bila masih ditemukan pelanggaran izin akan diterbitkan Surat Peringatan III sekaligus mencabut izinnya.

[3.12.] Pada tanggal 7 Januari 2016 Ombudsman RI Perwakilan DIY melalui surat No. 0005/SRT/0246.2013/yg-37/I/20164 mengundang Terlapor, Pihak Terlapor Terkait, Bagian Hukum Pemkot Yogyakarta dan Pelapor guna monitoring tindak lanjut Saran dan pemeriksaan ulang perkembangan penyelesaian laporan terkait Rumah Makan Oxen Free. Adapun hasil pertemuan tersebut adalah :

- a. Terlapor telah melakukan pemeriksaan terhadap pelaksanaan izin yang dimiliki Rumah Makan Oxen Free. Hasilnya telah diberikan Surat Peringatan I dan Surat Peringatan II berkaitan dengan penjualan miras tanpa izin. Untuk menerbitkan Surat Peringatan III, Terlapor memerlukan ketetapan dari Pihak Terlapor Terkait bahwa Rumah Makan Oxen Free telah melanggar izin yang dimiliki, terutama berkaitan dengan penjualan miras tanpa izin.
- b. Pembatasan yang jelas terkait apa yang boleh dan tidak boleh (seperti izin yang dimiliki oleh Rumah Makan Oxen Free), tidak begitu tegas di dalam peraturan daerah dan peraturan walikota.
- c. Pada tanggal 30 Oktober 2015 Dinas Ketertiban Kota Yogyakarta telah melakukan pemeriksaan terhadap Rumah Makan Oxen Free dan menemukan miras golongan A. Selanjutnya melakukan penyitaan dan barang bukti disimpan di Kantor Dinas Ketertiban Kota Yogyakarta.
- d. Terlapor juga telah memanggil Rumah Makan Oxen Free guna dimintai keterangan sehubungan dengan kepemilikan minuman keras yang ditemukan di Rumah Makan Oxen Free. Namun Rumah Makan Oxen Free belum memenuhi panggilan tersebut sehingga Dinas Ketertiban merasa kesulitan untuk menelusuri siapa pemilik miras dan untuk kepentingan apa miras tersebut berada di Rumah Makan Oxen Free.

[3.13.] Berkenaan dengan pengukuran ambang batas kebisingan yang pernah dilakukan, pada tanggal 18 November 2016, Tim Ombudsman meminta penjelasan kepada Laboratorium

Hiperkes Dan Keselamatan Kerja, Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi DIY, dan memperoleh penjelasan antara lain :

- a. Hiperkes menyatakan bahwa telah melakukan pengukuran tingkat kebisingan yang ditimbulkan kegiatan Rumah Makan Oxen Free.
- b. Pengukuran dilakukan atas permintaan pemilik/pengelola Rumah Makan Oxen Free dan dilakukan pada tanggal 6 Nopember 2014, sekitar pukul 22.00 WIB.
- c. Pada saat pengukuran dihadiri oleh Terlapor, Pengurus RW, Pemilik Rumah Makan Oxen Free dan Pelapor.
- d. Pada saat dilakukan pengukuran, hanya ada suara musik dari tape bukan pertunjukan musik secara langsung (*live music*).
- e. Hasil pengukuran, tingkat kebisingan masih di bawah baku mutu.

[3.14.] Pada tanggal 21 November 2015, Tim Ombudsman kembali meminta keterangan kepada Terlapor, memperoleh penjelasan sebagai berikut :

- a. Izin Gangguan atas nama Rumah Makan Oxen Free diterbitkan untuk jenis usaha rumah makan dengan Nomor 0930/0522.GT/2013/5766/12.
- b. Izin tersebut berlaku sejak tanggal 2 September 2013 sampai dengan 2 September 2018.
- c. Di dalam Surat Izin Gangguan tidak disebutkan secara rinci mengenai kegiatan-kegiatan terkait usaha rumah makan yang boleh dilakukan dan yang tidak boleh dilakukan. Namun memuat ketentuan umum yang harus diikuti pemilik izin usaha antara lain harus menjaga tempat usaha/perusahaan tersebut sehingga tidak mengganggu tetangga sekitarnya, baik yang timbul dari buruh/karyawan, mesin, bangunan, pencemaran dan lain-lain yang menimbulkan keresahan.
- d. Sampai saat ini Rumah Makan Oxen Free belum mengurus Tanda Daftar Usaha Pariwisata (TDUP).
- e. Rekomendasi pertunjukan yang menerbitkan adalah Dinas Pariwisata Kota Yogyakarta.
- f. Sampai saat ini belum ada upaya tindak lanjut dari Terlapor atas pelanggaran yang dilakukan pengelola Rumah Makan Oxen Free sejak diberikannya Surat Peringatan ke II.
- g. Berkomitmen dalam waktu dekat akan melakukan pengawasan dengan melibatkan dinas terkait dan akan memberikan sanksi tegas bila ditemukan bukti pelanggaran.

III.4. Keterangan Saksi

[3.15.] Bahwa pada tanggal 4 Juli 2014, pihak Rumah Makan Oxen Free di Kantor Ombudsman RI Perwakilan DIY untuk memberikan penjelasan terkait jenis usaha yang dilakukan dan gangguan yang ditimbulkannya. Pihak Rumah Makan Oxen Free yang diwakili oleh [REDACTED] selaku pimpinan dan pengelola terkait masalah tersebut telah membuat surat pernyataan dengan uraian sebagai berikut :

- a. Pihak Rumah Makan Oxen Free berupaya untuk menjalankan usaha secara bersinergis dengan lingkungan sekitar.
- b. Jika ada masukan atau saran terkait keberadaan Rumah Makan Oxen Free, maka pihak pengelola akan secepatnya mengupayakan masukan dan saran tersebut serta keberadaan Rumah Makan Oxen Free dapat bermanfaat untuk lingkungan sekitar. Adapun pernyataan dari pihak Rumah Makan Oxen Free antara lain adalah:
 - Menerima saran warga untuk meminimalisir gangguan yang timbul berupa suara yang timbul akibat usaha yang dijalankan, yaitu sesegera mungkin melakukan renovasi/perubahan/penambahan struktur bangunan.
 - Akan melakukan renovasi pada struktur bangunan dan difokuskan di dua titik yaitu bangunan gedung dan halaman belakang.
 - Akan dibuat atau ditambahkan pada struktur konstruksi bangunan agar suara-suara yang dihasilkan dapat dilokalisasi.
 - Akan ditambahkan tembok/pagar pada sisi utara dan timur bangunan.
 - Pembangunan akan dilakukan secara bertahap seiring dengan diterbitkannya Izin Gangguan (HO) dan Surat Izin Usaha Perdagangan (SIUP).
 - Setiap perkembangan mengenai izin akan dilaporkan secara berkala pada Kelurahan Sosromenduran.
 - Jika Rumah Makan Oxen Free tidak menjalankan butir-butir di atas, maka bersedia melakukan penutupan usaha.

IV. PENDAPAT OMBUDSMAN RI

IV.1. Pelanggaran Ketentuan perundang-undangan dan tindak lanjut Terlapor

[4.1.] Rumah Makan Oxen Free menyelenggarakan kegiatan musik dengan *disc jockey* (pemandu musik) sebagaimana keterangan Terlapor pada paragraf [3.6] huruf c, d dan e serta paragraf [3.11] huruf a dan b. Ombudsman RI berpendapat bahwa seharusnya kegiatan tersebut termasuk dalam jenis usaha kepariwisataan kafe dengan live musik atau diskotik sebagaimana

Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 41 Tahun 2006 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2005 tentang Izin Gangguan. Hal ini dikarenakan dalam Lampiran II dan III memisahkan jenis usaha/kegiatan bidang kepariwisataan antara Restoran, Rumah Makan, Jasa Boga, serta pembangunan dan pengelolaan tempat hiburan yang antara lain terdiri dari Kafe dan Diskotik.

[4.2.] Rumah Makan Oxen Free menyelenggarakan kegiatan musik dengan *disc jockey* (pemandu musik) sebagaimana keterangan Terlapor pada paragraf [3.6] huruf c, d dan e serta paragraf [3.11] huruf a dan b. Hal tersebut tidak sesuai dengan perizinan yang dimiliki yaitu izin gangguan No. 0930/0522.GT/2013 tanggal 2 September 2013 tentang Rumah Makan sebagaimana dimaksud pada paragraf [3.6] huruf b serta paragraf [3.14] huruf a dan b. Merujuk ketentuan Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 41 Tahun 2006 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2005 tentang Izin Gangguan dimana dalam Lampiran I dan Lampiran II pada rumah makan tidak terdapat klasifikasi live musik.

[4.3.] Ombudsman RI berpendapat, bahwa dalam penerapan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 4 Tahun 2010 tentang Kepariwisata, Pasal 19 yang menyatakan :

- ayat (1), menyatakan bahwa *"usaha jasa makanan dan minuman sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1) huruf e merupakan usaha jasa makanan dan minuman yang dilengkapi dengan peralatan dan perlengkapan untuk proses pembuatan dan atau penyajian"*
- ayat (2) yang menyatakan bahwa *"usaha jasa makanan dan minuman sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat digolongkan menjadi : a. Restoran, b. Jasa Boga, c. Kafe; dan d. Kedai Minum"*,
- ayat (4) yang menyatakan bahwa *"Usaha jasa makanan dan minuman sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a, c dan d dapat menyelenggarakan hiburan atau kesenian yang dilakukan oleh artis baik dari dalam negeri maupun asing wajib memperoleh Rekomendasi Pertunjukan"*.

tidak berdiri sendiri dan harus sinergis dengan Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 41 Tahun 2006 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2005 tentang Izin Gangguan, khususnya Lampiran II yang melakukan pemisahan jenis usaha/kegiatan bidang kepariwisataan antara Restoran, Rumah Makan, Jasa Boga, serta pembangunan dan pengelolaan tempat hiburan yang antara lain terdiri dari Kafe dan Diskotik. Atas hal tersebut seharusnya dimaknai bahwa tidak semua usaha rumah makan yang mendapatkan izin tempat usaha dapat menyelenggarakan hiburan.

[4.4.] Tindakan Rumah Makan Oxen Free yang melakukan kegiatan tambahan *music disc jockey* sebagaimana keterangan Terlapor pada paragraf [3.6] huruf c, d dan e serta paragraf [3.11] huruf a dan b, bahkan dengan ruang terbuka sampai larut malam dan penyediaan minuman beralkohol serta kegiatan menari sehingga terbit surat Peringatan 1 sebagaimana keterangan Terlapor dalam paragraf [3.11] huruf b dan paragraf [3.12] huruf a dapat dikualifikasikan sebagai pelanggaran perizinan dan dikenai ketentuan Pasal 18 Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2005 tentang Izin Gangguan dengan sanksi penutupan usaha.

[4.5.] Ketentuan Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 41 Tahun 2006 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2005 tentang Izin Gangguan, dalam Pasal 8 ayat (1) menyebutkan "*Terhitung sejak berlakunya Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2005 tentang Izin Gangguan, Walikota/Pejabat yang ditunjuk tidak memberikan izin baru terhadap jenis-jenis usaha tertentu*" dan ayat (2) menyebutkan "*Jenis-jenis usaha tertentu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Pasal ini adalah :*

- a. *penjualan minuman beralkohol*
- b. *diskotik dan sejenisnya;*
- c. *permainan ketangkasan dan sejenisnya;*
- d. *karaoke dan sejenisnya;*
- e. *panti pijat, mandi uap, shiatsu dan sejenisnya;*

merujuk ketentuan tersebut maka Ombudsman RI berpendapat bahwa Pemerintah Kota Yogyakarta tidak dapat menerbitkan izin baru kepada Rumah Makan Oxen Free untuk menjual minuman beralkohol ataupun menjadi diskotik.

[4.6.] Merujuk Peraturan Daerah Yogyakarta Nomor 4 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Kepariwisata :

- Pasal 39 ayat (1) menyatakan bahwa "*Setiap perusahaan yang menyelenggarakan usaha pariwisata sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1) wajib memiliki TDUP yang diterbitkan oleh Walikota atau Pejabat yang ditunjuk*".
- Pasal 39 ayat (2) menyatakan bahwa "*TDUP sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diterbitkan sesuai jenis usaha pariwisata*".
- Pasal 44 ayat (1) menyatakan bahwa "*Setiap pengusaha pariwisata yang tidak memenuhi ketentuan sebagaimana dalam TDUP dan atau kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32 dikenai sanksi administrasi*".
- Pasal 44 ayat (2) menyatakan bahwa "*Sanksi administrasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa :*
 - a. *teguran tertulis;*

b. pembatasan kegiatan usaha; dan

c. pembekuan sementara kegiatan usaha.

- Pasal 51 ayat (1) menyatakan bahwa *"Setiap orang atau Badan Usaha yang tidak memiliki TDUP sebagaimana dimaksud dalam Pasal 39 dan tidak melakukan pendaftaran ulang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 40 ayat (2) dikenakan sanksi pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan atau denda paling banyak Rp. 50.000.000,- (lima puluh juta rupiah)*

Maka Ombudsman RI berpendapat bahwa seharusnya Terlapor dan Terlapor Terkait memberikan sanksi sesuai ketentuan Pasal 51 ayat (1) Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Kepariwisata kepada Rumah Makan Oxen Free yang telah menyelenggarakan kegiatan usaha rumah makan namun belum memiliki TDUP sebagaimana dinyatakan pada paragraf [3.14].

[4.7.] Merujuk ketentuan Peraturan Daerah Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2005 tentang Izin Gangguan jo Peraturan Daerah Yogyakarta Nomor 4 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Kepariwisata, Rumah Makan Oxen Free tidak dapat serta merta melakukan kegiatan usaha hanya berdasarkan Izin Gangguan, namun juga harus memiliki perizinan usaha perdagangan.

[4.8.] Berkenaan dengan kegiatan Rumah Makan Oxen Free yang tidak sesuai dengan perizinannya, Terlapor telah menyampaikan pemberitahuan sesuai keterangan dalam paragraf [3.6] huruf e, serta menyampaikan surat Peringatan I dan II sebagaimana penjelasan dalam paragraf [3.11] huruf b dan paragraf [3.12] huruf a, namun menurut Pelapor meskipun telah terdapat peringatan, Rumah Makan Oxen Free tetap tidak melakukan perubahan sebagaimana keterangan dalam paragraf [3.10] huruf a. Atas tindakan Rumah Makan Oxen Free tersebut, Terlapor tidak melakukan tindakan selanjutnya yaitu menyampaikan surat peringatan III, namun tidak dilakukan sebagaimana dalam paragraf [3.12] huruf a dan [3.14] huruf f. Terhadap hal tersebut Ombudsman RI berpendapat bahwa :

- a. Terlapor karena kewajiban hukum yang melekat pada kewenangan masing-masing seharusnya mengambil tindakan pengawasan dan penertiban dengan sungguh-sungguh untuk menegakkan Peraturan Daerah terhadap pelaku usaha yang telah melakukan pelanggaran izin maupun pelanggaran peruntukan izin, bahkan melakukan penjualan minuman keras.
- b. Terlapor tidak sungguh-sungguh memastikan pengelola Rumah Makan Oxen Free dalam melaksanakan dan mematuhi surat pernyataan yang telah dibuat sebelumnya, termasuk tindak lanjut atas temuan dan penyitaan minuman keras tidak pernah dilakukan dengan alasan yang tidak cukup dapat dipertanggungjawabkan.

[4.9.] Dalam Surat Peringatan II, ditegaskan bahwa apabila Rumah Makan Oxen Free melakukan pelanggaran lagi akan dilanjutkan Peringatan III yang berdampak pada pencabutan izin gangguan. Meskipun demikian, berdasarkan hasil pemeriksaan yang dilakukan Terlapor bersama instansi lainnya (Kepolisian, Dinas Pariwisata, Bagian Hukum) setelah Surat Peringatan II tersebut masih belum ada perubahan. Bahkan pada tanggal 30 Oktober 2015 petugas gabungan menemukan minuman keras golongan A, atas hal tersebut Ombudsman RI berpendapat bahwa Terlapor telah melakukan pembiaran terhadap penyalahgunaan izin oleh Rumah Makan Oxen Free.

[4.10.] Berdasarkan pengukuran tingkat kebisingan yang dilakukan Hiperkes Dan Keselamatan Kerja, Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi DIY pada tanggal 6 November 2014, sekitar pukul 22.00 WIB, hasilnya masih di bawah ambang baku mutu. Namun pengukuran dimaksud dilakukan atas permintaan pengelola Rumah Makan Oxen Free dan dilakukan tidak pada saat ada pertunjukan musik secara langsung (*live music*). Atas hasil pengukuran dimaksud, Ombudsman RI berpendapat perlu dilakukan pengukuran pembandingan dan pada saat terdapat pertunjukan musik secara langsung (*live music*).

IV. 2 Mengenai Pengaturan Kegiatan Hiburan Pada Rumah Makan

[4.11.] Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 4 Tahun 2010 tentang Kepariwisataannya yaitu;

- Pasal 19 ayat (1), menyatakan bahwa *"usaha jasa makanan dan minuman sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1) huruf e merupakan usaha jasa makanan dan minuman yang dilengkapi dengan peralatan dan perlengkapan untuk proses pembuatan dan atau penyajian"*
- ayat (2) yang menyatakan bahwa *"usaha jasa makanan dan minuman sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat digolongkan menjadi : a. Restoran, b. Jasa Boga, c. Kafe; dan d. Kedai Minum"*;
- ayat (4) yang menyatakan bahwa *"Usaha jasa makanan dan minuman sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a, c dan d dapat menyelenggarakan hiburan atau kesenian yang dilakukan oleh artis baik dari dalam negeri maupun asing wajib memperoleh Rekomendasi Pertunjukan"*.

Berdasarkan ketentuan di atas, Ombudsman RI berpendapat bahwa ketentuan Pasal 19 tersebut :

- a. Memberikan ruang kepada pengelola jasa makanan dan minuman untuk dapat menyelenggarakan hiburan atau kesenian, dengan melibatkan artis atau pelakunya dari dalam negeri maupun luar negeri namun wajib memperoleh Rekomendasi Pertunjukan.

- b. Ketentuan ini memiliki makna luas dan tidak memberikan batasan/ketentuan yang jelas dan tegas mengenai jenis hiburan atau kesenian apa saja yang boleh atau tidak boleh diselenggarakan pengelola jasa makanan dan minuman.
- c. Selain itu mengenai ketentuan Rekomendasi Pertunjukan juga tidak diberikan penjelasan rinci mengenai instansi/dinas yang berwenang mengeluarkan dan bagaimana pengajuan permohonannya serta apa saja persyaratannya.
- d. Hal – hal di atas berpotensi menimbulkan berbagai penafsiran dan pemaknaan dalam implementasinya di lapangan, sehingga mengakibatkan permasalahan dalam pengawasannya.

[4.12.] Pada bagian lain, Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 36 Tahun 2011 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 4 Tahun 2010 Tentang Penyelenggaraan Kepariwisata, juga tidak ada ketentuan lebih detail mengenai hal di atas.

[4.13.] Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 36 Tahun 2011 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 4 Tahun 2010 Tentang Penyelenggaraan Kepariwisata:

- Pasal 4, menyatakan bahwa *"usaha jasa makanan dan minuman dapat digolongkan menjadi antara lain rumah makan, yaitu usaha penyediaan makanan dan minuman dilengkapi dengan peralatan dan perlengkapan untuk proses penyimpanan dan penyajian, di dalam 1 (satu) tempat tetap yang tidak berpindah-pindah"*.
- Pasal 8 menyatakan bahwa *"Setiap pengusaha pariwisata wajib memenuhi standar usaha pariwisata sebagaimana tersebut dalam lampiran 1 Peraturan Walikota"*.
- Pasal 9 menyatakan bahwa *"Pejabat yang ditunjuk untuk menindaklanjuti pemberitahuan pertunjukan oleh penyelenggara adalah Kepala Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kota Yogyakarta"*.

Berdasarkan ketentuan di atas Ombudsman RI berpendapat bahwa :

- a. Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 36 Tahun 2011 hanya menegaskan jenis kegiatan yang dilakukan oleh rumah makan, belum mengatur secara rinci tentang instrumen pendukung (sarana hiburan, dll) yang boleh maupun tidak boleh dilakukan oleh pengelola usaha rumah makan. Hal ini sangat berbeda dengan ketentuan Pasal 5 ayat (4) yang menyatakan secara rinci mengenai jenis usaha hiburan malam yang boleh menyediakan fasilitas bersantai, melantai diiringi musik dan cahaya dengan atau tanpa pramuria yaitu jenis hiburan berupa klab malam, diskotik dan pub.
- b. Terdapat perbedaan penyebutan substansi rekomendasi yang dipersyaratkan kepada rumah makan yang ingin menyelenggarakan hiburan. Perda Nomor 4 Tahun 2010 menggunakan

istilah "Rekomendasi Pertunjukan", sedangkan Peraturan Walikota Nomor 36 Tahun 2011 menggunakan istilah "Pemberitahuan Pertunjukan".

- c. Ketidaktepatan peraturan mengenai jenis hiburan yang boleh dan tidak boleh dilakukan oleh pengelola usaha rumah makan dan perbedaan penyebutan istilah rekomendasi pertunjukan dan pemberitahuan pertunjukan tersebut membuka ruang penafsiran dan pemaknaan berbeda-beda sehingga dapat menimbulkan ketidakpastian dan memberi kesulitan bagi Dinas terkait dalam melakukan pengawasan.
- d. Oleh karena itu, substansi dalam Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Kepariwisata dan Peraturan Walikota Nomor 36 Tahun 2011 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 4 Tahun 2010 Tentang Penyelenggaraan Kepariwisata, perlu dilakukan perubahan melalui perubahan ataupun dengan menerbitkan ketentuan teknis dengan terlebih dahulu dilakukan harmonisasi berdasarkan Peraturan Daerah lainnya antara lain Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2005 tentang Izin Gangguan. Perubahan ataupun penerbitan ketentuan teknis memuat hal-hal lebih rinci terkait dengan hiburan yang boleh dan tidak boleh dilakukan oleh pengelola usaha rumah makan dan perbedaan penyebutan istilah rekomendasi pertunjukan/pemberitahuan pertunjukan.

IV.3. Maladministrasi

[4.14.] Bahwa berdasarkan hasil pemeriksaan dan pendapat Ombudsman, Ombudsman RI berkesimpulan telah terjadi Maladministrasi oleh Terlapor dan Pihak Terlapor Terkait dalam bentuk :

- a. Kelalaian dalam melakukan pengawasan terhadap Rumah Makan Oxen Free yang melakukan kegiatan usaha rumah makan dengan kegiatan pertunjukan musik secara langsung (*live music*) dan terdapat *disc jockey* serta menjual minuman keras, sebagaimana pendapat Ombudsman pada paragraf [4.1], [4.2], dan [4.3].
- b. Kelalaian dalam melakukan pengawasan terhadap Rumah Makan Oxen Free yang melakukan kegiatan usaha hanya berdasarkan izin gangguan dan tidak memiliki TDUP sebagaimana pendapat Ombudsman dalam paragraf [4.6].
- c. Penyalahgunaan wewenang dengan tidak melakukan tindakan penertiban terhadap Rumah Makan Oxen Free yang melakukan kegiatan usaha hanya berdasarkan izin gangguan dan tidak memiliki TDUP sebagaimana pendapat Ombudsman dalam paragraf [4.6].
- d. Penyalahgunaan wewenang dengan tidak melakukan peringatan III terhadap Rumah Makan Oxen Free yang tetap melaksanakan kegiatan usaha meskipun telah memperoleh Peringatan I dan II sebagaimana pendapat Ombudsman dalam paragraf [4.8] dan [4.9].

- e. Pengabaian kewajiban hukum dengan tidak melakukan tindakan penertiban dan pemberian sanksi terhadap tindakan Rumah Makan Oxen Free yang melakukan usaha tidak sesuai izin gangguan yang dimiliki serta menjual minuman keras sesuai pendapat Ombudsman pada paragraf [4.1], [4.2], [4.3], [4.4], [4.8], dan [4.9]

V. REKOMENDASI DAN SARAN

V.1. Rekomendasi

[5.1.] Bahwa berdasarkan hasil pemeriksaan menyangkut upaya lebih lanjut yang perlu ditempuh dan kesimpulan terkait Maladministrasi, Ombudsman RI merekomendasikan kepada Walikota Yogyakarta selaku atasan Terlapor dan Pihak Terlapor Terkait agar;

1. Memerintahkan Terlapor Terkait untuk melakukan tindakan penertiban berupa Peringatan III terkait kebisingan dan apabila tidak diindahkan maka melakukan pencabutan izin terhadap Rumah Makan Oxen Free yang melakukan penyalahgunaan perizinan tempat usaha rumah makan dengan kegiatan pertunjukan musik secara langsung (*live music*) dan terdapat *disc jockey* dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak diterimanya Rekomendasi ini.
2. Memeriksa Pejabat pada instansi Terlapor yang telah melakukan kelalaian, pengabaian kewajiban hukum dan penyalahgunaan wewenang dalam pengawasan dan penertiban terhadap Rumah Makan Oxen Free yang tidak memenuhi ketentuan.
3. Mengambil tindakan penertiban hukum terhadap Rumah Makan Oxen Free menjual minuman keras tanpa memiliki izin.
4. Mengambil tindakan penertiban sesuai ketentuan hukum terhadap Rumah Makan Oxen Free yang melakukan usaha tanpa memiliki TDUP berdasarkan ketentuan Peraturan Daerah Yogyakarta Nomor 4 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Kepariwisata.

V.2. Saran

[5.2.] Bahwa, berdasarkan hasil pemeriksaan peraturan terkait, Ombudsman RI juga menyarankan kepada Walikota Yogyakarta agar meninjau kembali Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Kepariwisata dan/atau Peraturan Walikota Nomor 36 Tahun 2011 tentang Petunjuk Pelaksanaan Perda Nomor 4 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Kepariwisata, dengan melakukan perubahan ataupun dengan menerbitkan ketentuan teknis, dengan terlebih dahulu melakukan sinkronisasi perundang-undangan terkait khususnya Peraturan Daerah Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2005 tentang Izin Gangguan. Amandemen maupun peraturan teknis harus memuat hal-hal lebih rinci terkait dengan hiburan yang boleh dan tidak boleh dilakukan oleh pengelola usaha rumah makan dan perbedaan penyebutan istilah rekomendasi pertunjukan/pemberitahuan pertunjukan.

VI. PENUTUP

[6.1.] Bahwa berdasarkan Undang - Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman RI, disampaikan hal-hal sebagai berikut :

1. Sesuai ketentuan Pasal 38 ayat (1) Undang - Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, Rekomendasi ini bersifat wajib dilaksanakan.
2. Sesuai ketentuan Pasal 38 ayat (2) Undang - Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman RI, Penerima Rekomendasi wajib menyampaikan laporan kepada Ombudsman RI tentang pelaksanaan Rekomendasi ini disertai hasil pemeriksaannya dalam waktu paling lambat 60 (enam puluh) hari terhitung sejak tanggal diterimanya Rekomendasi.
3. Terlapor dan atasan Terlapor serta Pihak Terkait yang tidak melaksanakan Rekomendasi Ombudsman RI dikenai sanksi administrasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (vide Pasal 39 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman RI).
4. Dalam rangka pelaksanaan tugas dan wewenangannya, Ombudsman tidak dapat ditangkap, ditahan, diinterogasi, dituntut atau digugat dimuka Pengadilan (vide Pasal 10 Undang - Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia).

[6.2.] Bahwa berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, disampaikan hal-hal sebagai berikut:

1. Berdasarkan Pasal 351 ayat (4), Kepala Daerah wajib melaksanakan Rekomendasi Ombudsman sebagai tindak lanjut laporan masyarakat.
2. Berdasarkan Pasal 351 ayat (5), Kepala Daerah yang tidak melaksanakan Rekomendasi Ombudsman sebagai tindak lanjut pengaduan masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diberikan sanksi berupa pembinaan khusus pendalaman bidang pemerintahan yang dilaksanakan oleh Kementerian serta tugas dan kewenangannya dilaksanakan oleh wakil kepala daerah atau pejabat yang ditunjuk.

Demikian, agar semua pihak menjalankan dan mematuhi Rekomendasi ini sebagaimana mestinya.

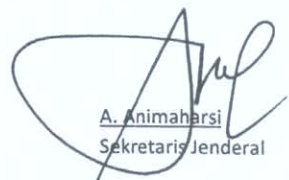
Jakarta, 31 Januari 2017

OMBUDSMAN REPUBLIK INDONESIA


Prof. Amzulian Rifai, S.H., LL.M., Ph.D
Ketua

Untuk salinan Rekomendasi ini sah dan sesuai dengan aslinya diumumkan kepada masyarakat berdasarkan Pasal 8 ayat (1) huruf g Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia bahwa "*Dalam menjalankan fungsi dan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 dan 7, Ombudsman berwenang: demi kepentingan umum mengumumkan hasil temuan, kesimpulan, dan Rekomendasi*".

Jakarta, 31 Januari 2017
OMBUDSMAN REPUBLIK INDONESIA


A. Animaharsi
Sekretaris Jenderal