

# **Implementasi Peraturan Walikota Yogyakarta No.77 Tahun 2013 Tentang Pengendalian Pembangunan Hotel Tahun 2014-2016**

Purnia Anggi Susetyo

*Departemen Ilmu Politik dan Pemerintahan*

*Universitas Diponegoro*

*Semarang, 2019*

---

## **Abstrak**

Indonesia merupakan salah satu negara yang memiliki destinasi wisata yang cukup banyak dan mengagumkan untuk dikunjungi. Wilayah tujuan wisata di Indonesia yang sering dituju adalah Yogyakarta. Yogyakarta menjadi salah satu tujuan para wisatawan sebab Yogyakarta memiliki situs-situs budaya yang menarik untuk dikunjungi. Setiap tahunnya wisatawan yang berkunjung di Yogyakarta semakin meningkat. Peningkatan jumlah wisatawan juga diikuti oleh peningkatan jumlah pembangunan Hotel atau akomodasi penginapan lainnya di Yogyakarta. Pembangunan Hotel yang pesat dan tidak terkontrol memberikan dampak dan gejolak pada masyarakat.

Dalam melakukan penelitian ini penulis menggunakan metode deskriptif kualitatif. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana implementasi kebijakan Pengendalian Pembangunan Hotel di Yogyakarta, serta dampak yang ditimbulkan. Disini peneliti mendiskripsikan, mencatat, menganalisis dan menginterpretasikan kondisi Pembangunan Hotel yang terjadi di Yogyakarta pada tahun 2014-2016.

Hasil dari penelitian menunjukkan bahwa dalam implementasi kebijakan Peraturan Walikota Yogyakarta No. 77 tahun 2013 oleh Dinas Perizinan sudah menjalankan sesuai dengan apa yang terkandung di dalam peraturan. Akan tetapi, pembangunan masih banyak terjadi sehingga memberikan keresahan bagi masyarakat. Keresahan tersebut yakni terjadinya kemarau panjang, berkurangnya debit air tanah, dan udara yang semakin panas karena berkurangnya pepohonan. Implementasi kebijakan inipun juga kurang adanya komunikasi antar pihak yang terlibat dengan masyarakat.

Kata Kunci: Pengendalian, Pembangunan, Moratorium Hotel

## **ABSTRACT**

*Indonesia is a country that has quite a lot of tourist destinations and is amazing to visit. The tourist destination in Indonesia that is often targeted is Yogyakarta. Yogyakarta is one of the destinations of tourists because Yogyakarta has interesting cultural sites to visit. Every year tourists visiting Yogyakarta are increasing. An increase in the number of tourists was also followed by an increase in the number of construction of Hotels or other lodging accommodations in Yogyakarta. The rapid and uncontrolled development of hotels has an impact and turmoil on society.*

*In conducting this research the writer used a descriptive qualitative method. This study aims to determine how the implementation of the Hotel Development Control policy in Yogyakarta, as well as the resulting impact. Here the researchers describe, record, analyze and interpret the conditions of the Hotel Development that occurred in Yogyakarta in 2014-2016.*

*The results of the study show that in implementing the Yogyakarta Mayor Regulation No. 77 of 2013 by the Licensing Service has been running in accordance with what is contained in the regulations. However, there is still a lot of development that has created unrest for the community. The unrest is the occurrence of long droughts, reduced groundwater discharge, and increasingly hot air due to reduced trees. The implementation of this policy is also lack of communication between parties involved with the community.*

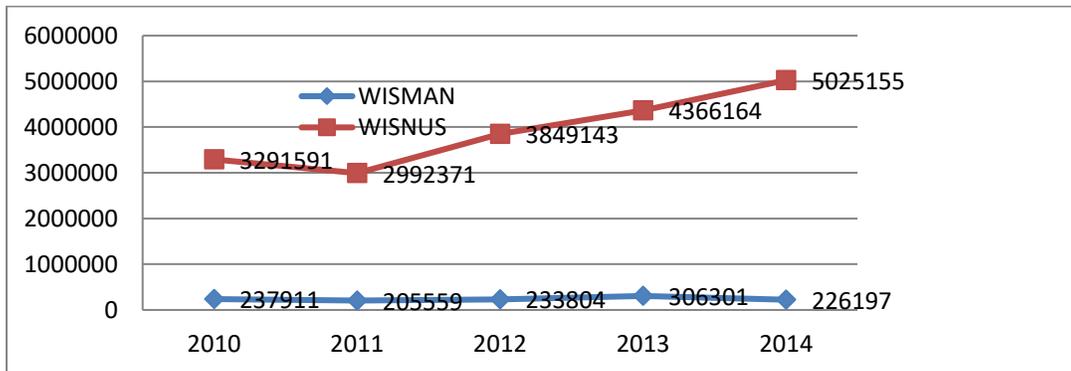
*Keywords: Control, Development, Hotel Moratorium*

### **A. PENDAHULUAN**

Indonesia merupakan salah satu negara yang memiliki destinasi wisata yang mengagumkan untuk dikunjungi bagi masyarakat dunia. Banyak keindahan alam yang dimiliki belum terexplore. Beberapa tahun terakhir wisatawan dari mancanegara yang datang ke Indonesia mengalami peningkatan setiap tahunnya. Para wisatawan mancanegara ini kebanyakan mengunjungi daerah di Indonesia yang memiliki destinasi wisata yang memukau seperti Bali, Yogyakarta, Makassar, Manado, Sepigan, dsb. Daerah-daerah tersebut memang memiliki kekayaan tempat wisata yang dikagumi. Bukan hanya wisatawan dari mancanegara saja akan tetapi wisatawan lokal pun juga banyak yang berexplorasi daerah wisata tersebut. Dengan

banyaknya wisatawan yang datang tersebut maka dibutuhkanlah akomodasi yang baik agar para wisatawan dapat berlibur dengan nyaman. Akomodasi tersebut salah satunya yakni penginapan yang berstandar, seperti hotel.

**Grafik 1.1**  
**Perkembangan Jumlah Wisatawan di Kota Yogyakarta**  
**2010-2014**



Animo wisatawan terlihat cenderung meningkat tiap tahunnya. Terutama wisatawan nusantara (wisatawan dalam negeri). Terlihat pada grafik setiap tahunnya wisatawan nusantara dalam mengalami peningkatan yang cukup signifikan. Pada tahun 2014 wisatawan dalam negeri saja mencapai 5.025.155 orang. Dibutuhkan banyak akomodasi untuk menampung para wisatawan sebagai salah satu pelayanan dalam hal pariwisata. Hotel memang akomodasi yang perlu dipenuhi pada suatu kota dengan status kota wisata. Akan tetapi pembangunan hotel harus dikendalikan dengan baik, agar dapat dibangun secara teratur dan tidak merusak tata ruang kota serta dibutuhkan kualitas akomodasi penginapan yang berkualitas yang memberikan kenyamanan bagi wisatawan mancanegara maupun wisatawan dalam negeri.

Hal itu menjadi ironis, ketika peraturan tersebut dikeluarkan untuk mengatur pembangunan namun malah akan terjadi pembangunan yang besar-besaran. Data yang penulis dapat bahwa pada tahun 2014 terdapat 11 izin pembangunan hotel yang sudah siap melakukan pembangunan. 11 hotel tersebut berlokasi di Kecamatan Wirobrajan, Pakualam, Gondokusuman, Jetis, Danurejan, dan Gedongtengen. Dari 11 izin yang sudah ada dua diantaranya merupakan

hotel berbintang yang dibangun di jalan Mayor Jenderal Sutoyo dan Jenderal Sudirman.<sup>1</sup> Pembangunan hotel di jalan Mayor Jendral Sutoyo dan Jenderal Sudirman merupakan daerah padat penduduk dan merupakan daerah perkembangan pusat ekonomi. Yang mana seharusnya pada daerah padat penduduk dilarang untuk mendirikan bangunan beton dengan tinggi sesuai dengan peraturan daerah No. 2 Tahun 2012. Sedangkan hingga tahun 2016 telah terbit sebanyak 87 izin mendirikan bangunan hotel, dan masih ada 17 izin sedang dalam proses penerbitan.

Keadaan tersebut sangat bertolak belakang dengan ketersediaan jumlah ruang terbuka hijau yang ada di kota Yogyakarta. Ruang terbuka hijau adalah lahan atau area yang memanjang dan atau mengelompok yang mana penggunaannya lebih bersifat terbuka, tempat tumbuh tanaman, baik yang tumbuh secara alamiah maupun yang sengaja ditanam. Setiap daerah wajib menyediakan ruang terbuka hijau demi terjaganya kebersihan udara dan juga sebagai taman kota. Begitupula dengan Kota Yogyakarta yang telah menetapkan Peraturan Daerah No. 1 Tahun 2012 Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup. Dalam Perda tersebut disebutkan bahwa penyediaan RTH (Ruang Terbuka Hijau) pada perencanaan penataan ruang proporsi RTH sebesar paling sedikit 30% dari luas wilayah Daerah yang terdiri dari 20% RTH publik dan 10% RTH privat. Tiap pihak yang bertanggung jawab atas bangunan usaha dan/atau kegiatan wajib menyediakan penghijauan agar dengan begitu jumlah keberadaan ruang terbuka hijau tidak berkurang.

## **B. Tinjauan Pustaka dan Metodologi**

### **B.1 Tinjauan Pustaka**

Penelitian ini menggunakan teori pemikiran teoritis dari Merilee S. Grindle mengenai Implementasi Kebijakan. Menurut Merilee S. Grindle (1980) bahwa keberhasilan dari suatu kebijakan publik sangat dipengaruhi oleh dua variabel yang mendasar, yaitu isi kebijakan (*context of policy*) dan lingkungan implementasi (*context of implementation*). Variabel isi kebijakan menurut Merilee S. Grindle mencakup hal-hal berikut, yakni

- 1) Sejauh mana kepentingan kelompok sasaran atau target groups termuat dalam isi kebijakan publik.

---

<sup>1</sup> Hendra Wardhana, dalam artikelnya “106 hotel dan moratorium hotel Yogyakarta yang terancam gagal” diakses dari laman [http://www.kompasiana.com/wardhanahendra/106-hotel-dan-moratorium-hotel-yogyakarta-yang-terancam-gagal\\_552b7cf86ea8346c688b45ab](http://www.kompasiana.com/wardhanahendra/106-hotel-dan-moratorium-hotel-yogyakarta-yang-terancam-gagal_552b7cf86ea8346c688b45ab) pada 25 Juni 2016

- 2) Jenis manfaat yang diterima oleh target group.
- 3) Sejauh mana perubahan yang diinginkan oleh kebijakan.
- 4) Apakah letak sebuah program sudah tepat.
- 5) Apakah sebuah kebijakan telah menyebutkan implementatornya dengan rinci, dan
- 6) Sumber daya yang disebutkan apakah sebuah program didukung oleh sumber daya yang memadai.

Sedangkan variabel lingkungan kebijakan mencakup hal-hal sebagai berikut, yaitu:

- 1) Seberapa besar kekuasaan, kepentingan, dan strategi yang dimiliki oleh para aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan;
- 2) karakteristik institusi dan rezim yang sedang berkuasa;
- 3) tingkat kepatuhan dan tanggung jawab kelompok sasaran.

Dari isi dan konteks menurut Grindle (1980:5) dijelaskan di bawah ini:

A. *Context of Policy* menurut Grindle adalah:

- *Interest Affected* (kepentingan-kepentingan yang mempengaruhi),
- *Type of Benefit* (tipe manfaat),
- *Extent of Change Envision* (derajat perubahan yang ingin dicapai),
- *Site of Decision Making* (letak pengambilan keputusan),
- *Program Implementer* (pelaksana program),

B. *Resources Comitted* (sumber-sumber daya yang digunakan), *Context of Implementation* menurut Grindle adalah:

- Power, Interest, and Strategy of Actor Involved.
- Institution and Regime Characteristic.
- Compliance and Responsiveness.

## **B.2 METODOLOGI**

Dalam penelitian ini peneliti menggunakan tipe penelitian kualitatif deskriptif. Dimana menurut Punaji Setyosari ia menjelaskan bahwa penelitian deskriptif adalah penelitian yang bertujuan untuk menjelaskan atau mendeskripsikan suatu keadaan, peristiwa, objek apakah orang, atau segala sesuatu yang terkait dengan variabel-variabel yang bisa dijelaskan baik dengan angka-angka maupun kata-kata. Karena penelitian ini nantinya akan menjelaskan atau mendeskripsikan mengenai implementasi dari peraturan wali kota Yogyakarta no. 77 tahun 2013

tentang pengendalian pembangunan hotel tahun 2014-2016 serta menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi di dalam pengimplementasian kebijakan tersebut.

## **C. PEMBAHASAN**

Pembangunan Hotel kerap kali menjadi dilematis bagi pemerintah Kota, sebab pembangunan hotel memberikan keuntungan bagi daerah dari segi pertumbuhan ekonomi, sedangkan disisi lain memberikan pengaruh buruk bagi lingkungan sekitar dan masyarakat, serta menjadi presenden di kalangan masyarakat mengenai pemerintah kota. Pemerintah kota sering dianggap menerima uang dari adanya pembangunan hotel yang terjadi di wilayah pemerintahannya. Seperti yang terjadi di Kota Yogyakarta. Beberapa tahun belakangan antara tahun 2010-2014 telah terjadi peningkatan pembangunan hotel yang cukup signifikan di kota Yogyakarta.

### **3.1 Implementasi Peraturan Walikota Yogyakarta No. 77 Tahun 2013**

#### **3.1.1 Implementasi ditinjau dari Isi kebijakan**

##### **3.1.1.1 Kepentingan Pengusaha Hotel di Yogyakarta**

Kebijakan dibuat sebagai upaya pejabat publik untuk membuat suatu derajat perubahan di dalam masyarakat. Perubahan yang diinginkan pastinya perubahan ke arah yang lebih baik dan menguntungkan bagi masyarakat. Pembangunan yang tidak disertai dengan perencanaan yang cukup matang dan kurangnya peraturan yang mengawal akan menjadi boomerang bagi penyelenggara pemerintah. Sebagai actor peranan penting di dalam pembangunan, pemerintah harus membuat desain pembangunan yang matang sehingga sasaran pembangunan dapat terarah sesuai dengan tujuannya.

##### **3.1.1.2 Tipe Manfaat Kebijakan Pengendalian Pembangunan Hotel**

Pembangunan hotel dan mall secara pendapatan daerah memang menguntungkan karena penerimaan pajak menjadi naik sehingga memperlancar arus perekonomian daerah tersebut. Berikut beberapa dampak positif adanya pembangunan hotel di Yogyakarta dari segi ekonomi:<sup>2</sup>

- a. Pembangunan hotel dapat meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD) yang berupa pajak, retribusi maupun pungutan-pungutan lain.

---

<sup>2</sup> Yohanes, Ignasius. 2015. *Peran Upaya Pengelolaan Lingkungan Hidup (UKL) dan Upaya Pemantauan Lingkungan Hidup (UPL) dalam Pengendalian Persoalan Lingkungan Berkenaan dengan Pembangunan Hotel di Kota Yogyakarta*. (Jurnal). Dipublikasi oleh: <http://e-journal.uajy.ac.id/7292/1/JURNAL.pdf>

- b. Pembangunan hotel dapat membuka lapangan pekerjaan baru dan memberi peluang bagi para pencari kerja.
- c. Keberadaan hotel mendukung pembangunan kota Yogyakarta sebagai kota pariwisata, sebab hotel merupakan salah satu pilar pengembangan pariwisata.
- d. Pertumbuhan jumlah hotel dapat meningkatkan kegiatan ekonomik (multiplier effects).

Disamping adanya dampak positif yang menguntungkan bagi pemerintah akan tetapi pembangunan hotel juga menimbulkan banyak masalah terlebih masalah lingkungan. Peningkatan jumlah hotel dalam rentan waktu 2008-2013 mempunyai dampak yang begitu dirasakan oleh masyarakat kota Yogyakarta. Salah satunya adalah terjadinya kemarau berkepanjangan yang terjadi pada tahun 2013-2014. Sumur-sumur mengalami kekeringan yang mana hal tersebut tidak pernah terjadi sebelum terjadi maraknya pembangunan hotel.

Pemerintah kota Yogyakarta selaku penyelenggara pemerintahan dan pembuat kebijakan menerbitkan sebuah kebijakan mengenai pengendalian pembangunan hotel. Kebijakan ini diharapkan mampu menahan jumlah pembangunan hotel yang ada di Yogyakarta. Pembangunan hotel diharapkan mampu termoratorium dalam jangka waktu tiga tahun yakni tahun 2014-2016, dan mengalami perpanjangan kebijakan satu tahun sampai pada akhir 2017. Akan tetapi yang terjadi di lapangan masih terjadi pembangunan hotel. Sebagaimana disampaikan oleh Setiyono:

*“Isi dari peraturan walikota No. 77 tahun 2013 mengenai pengendalian pembangunan hotel antara tahun 2014-2016 dan diperpanjang dengan peraturan walikota No. 55 tahun 2016 itukan sebenarnya bukan memoratorium pembangunan hotelnya, tapi penghentian pendaftaran permohonan izin untuk mendirikan bangunannya, kan pada pasal 4 yang peraturan walikota No.77 tahun 2013 itu dikatakan kalau izin yang sudah terdaftar pada dinas perizinan itu tetap akan diproses dan diterbitkan, jadi kita selaku dinas yang bersangkutan tinggal menjalankan saja”.*<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Wawancara dengan Setiyono (Kepala bidang Pelayanan Dinas Perizinan dan Penanaman Modal Kota Yogyakarta) pada tanggal 24 Mei 2017

Manfaat yang terkandung di dalam Peraturan walikota mengenai pengendalian pembangunan hotel di Yogyakarta yakni;

- 1) Berkurangnya pembangunan hotel.
- 2) Tersedianya lahan untuk ruang terbuka hijau.
- 3) Menimbulkan kenyamanan bagi masyarakat.
- 4) Terciptanya tata ruang kota yang lebih berimbang.

Dengan adanya penataan wilayah dan pembatasan pembangunan hotel di wilayah sempit seperti Yogyakarta sangat dibutuhkan terlebih Yogyakarta merupakan salah satu destinasi kota wisata yang ada di Indonesia, bisa memberikan kenyamanan bagi wisatawan yang datang maupun masyarakat lokal. Menurut IAP (Ikatan Ahli Perencanaan) di dalam jurnal penelitiannya mengenai kota layak huni yang menjadi salah satu indikator sebuah kota dapat menjadi kota layak huni adalah tersedianya ruang dan tempat public untuk bersosialisasi dan berinteraksi seperti Ruang terbuka hijau, taman kota, dll, bagi masyarakat kota.<sup>4</sup>

### 3.1.1.3 Perubahan yang diinginkan adanya Pengendalian Pembangunan Hotel

Pembangunan hotel yang terjadi di kota Yogyakarta beberapa tahun terakhir menimbulkan berbagai masalah salah satunya masalah mengenai lingkungan menjadi focus utama bagi masyarakat dan para aktifis lingkungan. Masalah lingkungan yang timbul dan meresahkan bagi masyarakat adalah mengenai menurunnya air tanah sebagai persediaan kebutuhan bagi masyarakat. Apalagi beberapa tahun terakhir Yogyakarta sering terlanda kemarau panjang. Sedangkan kebutuhan masyarakat kota akan kebutuhan air sangat tinggi, mencapai 130 liter perhari, yang mana belum termasuk akan penggunaan bagi bangunan komersial seperti hotel dan mall, selain itu penurunan air tanah juga terjadi akibat berkurnagnya daerah resapan karena sedang maraknya konversi lahan-lahan terbuka menjadi perumahan dan bangunan hotel serta mall.<sup>5</sup> Dengan banyak berdirinya bangunan hotel dan mall menjadikan berkurangnya air yang meresap ke dalam tanah, dan menyempitnya lahan resapan air hujan. Kondisi seperti itu dapat menyebabkan air menggenang di ruas jalan dan menjadi penyebab utama banjir dalam kota.

---

<sup>4</sup> Ikatan Ahli Perencanaan, dalam publikasi jurnal penelitian “*Indonesia Most Livable City Index 2009*” diakses dari laman <https://iapindonesia.or.id>

<sup>5</sup> Prof. Dr. Ig. L. Setyawan Purnama, M.Si. (Pakar Hidrologi UGM), dalam artikel “*50 Persen Wilayah Yogyakarta dan Sleman Krisis Air*” diakses dari laman <https://ugm.ac.id/id/berita/12410-50.persen.wilayah.yogyakarta.dan.sleman.krisis.air>

Bahkan, dampak dari kebanjiranpun bisa mengganggu perekonomian daerah lain, yaitu daerah yang lebih rendah daripada kota Yogyakarta, seperti kabupaten Bantul.

Dengan adanya pengendalian pembangunan hotel ini diharapkan mampu mengurangi pembangunan dan jumlah hotel yang ada, serta lebih banyaknya tanaman hijau, ruang terbuka, baik public maupun privat sehingga dapat mengurangi dampak iklim ekstrim yang terjadi di Yogyakarta. Di kota Yogyakarta dirasa masih kurang adanya ruang terbuka hijau dan semakin sempitnya ruang untuk peresapan jika musim hujan turun. Pembangunan kota yang merajalela dan betonisasi dimana-mana serta pengurangan jumlah pohon dan lahan terbuka hijau, membuat masyarakat Yogyakarta mengalami banyak permasalahan sosial dan lingkungan. Kurang nyamannya lingkungan tempat tinggal dan mengeringnya air sumur warga sebagai akibat adanya pembangunan hotel yang dilakukan secara besar-besaran masih terus menjadi masalah di masyarakat.

#### 3.1.1.4 Pelaksanaan Program Pengehentian Pemberian Izin IMB Hotel

Perkembangan pembangunan hotel yang kian marak di Kota Yogyakarta diperlukan adanya pengendalian sehingga pembangunan dapat terkontrol dan dapat disesuaikan dengan kebutuhan yang ada. Langkah yang diambil pemerintah kota dalam melaksanakan hal tersebut adalah dengan memperketat pemberian izin untuk permohonan IMB Hotel baru.

Program penghentian pemberian izin IMB hotel yang dicanangkan oleh pemerintah kota Yogyakarta yang termuat di dalam peraturan walikota no. 77 tahun 2013 menjadi langkah yang tepat bagi pemerintah di dalam upaya menyelesaikan permasalahan yang sedang berkejolak dalam masyarakat. Dinas perizinan sebagai pelaksana kebijakan menjalankan kebijakan sesuai dengan peraturan yang sudah ditetapkan. Menurut Setiyono:

*“Kami selaku penerbit izin hanya menjalankan tugas dan kami berpedoman pada peraturan yang sudah disahkan oleh pak walikota. Tentu kami mempunyai pedoman dan kewenangan pula untuk mengeluarkan permohonan izin sesuai dengan pedoman yang dinas perizinan pegang sehingga dinas perizinan bisa membatalkan permohonan dan tidak menerbitkan izin. Dan apabila sampai*

*tanggal 31 Desember 2013 pihak pemohon belum memenuhi berkas, ya kita tolak dan tidak kita proses.”<sup>6</sup>*

Berdasarkan pernyataan di atas, Dinas Perizinan tetap menjalankan prosedur permohonan pembuatan izin. Pemohon yang tidak dapat melengkapi berkasnya hingga waktu yang sudah ditentukan tetap akan ditolak dan tidak diproses. Hal ini dilakukan untuk mencegah adanya pembangunan hotel-hotel baru yang dapat menurunkan daya saing hotel lama, yang mana hotel lama tersebut pemiliknya adalah orang jogja sendiri. Hotel-hotel lama yang dikhawatirkan akan kalah bersaing adalah hotel non bintang, seperti losmen dan penginapan.

### 3.1.2 Implementasi ditinjau dari Konteks Kebijakan

Kebijakan yang dibuat oleh pemerintah dalam rangka untuk mengatur pembangunan dan pengembangan kota dalam pengimplementasiannya haruslah adanya konteks yang ingin dicapai. Konteks yang harus dicapai tertuang dalam nilai-nilai dari isi kebijakan itu sendiri. Sedangkan dalam penelitian ini penulis menggunakan beberapa indeks konteks kebijakan dalam menganalisis implementasi kebijakan pengendalian hotel di Yogyakarta.

#### 3.1.2.1 Kekuasaan, Kepentingan, dan Strategi aktor yang terlibat

Perkembangan pembangunan di Kota Yogyakarta di era kepemimpinan Haryadi Suyuti berlangsung secara *massive*. Banyak sekali hotel baru bermunculan di wilayah kota Yogyakarta. Pembangunan yang berlangsung kontinuitas dan terus menerus dapat mengubah perilaku masyarakat. Kekuasaan yang dipegang oleh walikota dalam mengatur kota yang dipimpinnya seharusnya dapat dikelola dengan baik dirasa oleh masyarakat kurang maksimal dan hanya memikirkan kepentingan kelompoknya saja dengan mengesampingkan dampak yang ada di masyarakat. Masyarakat semakin tergusur dengan pembangunan hotel baru terlebih hotel yang dibangun adalah hotel bintang 4 dan bintang 5 yang dinilai terlalu memaksakan dan terburu-buru serta kurang adanya sosialisasi dan kajian mendalam mengenai dampak yang ditimbulkan. Seperti halnya hotel yang berada

---

<sup>6</sup> Wawancara dengan Setiyono (Kepala bidang Pelayanan Dinas Perizinan dan Penanaman Modal Kota Yogyakarta) pada tanggal 24 Mei 2017

di Jalan Kusumanegara yang pada akhirnya saat ini telah ditutup setelah beberapa waktu lalu sempat beroperasi.

Strategi yang diterapkan oleh pemerintah kota malah menjadi serangan balik bagi pemerintah sendiri. Kebijakan yang sudah disusun dan diberi judul dengan apik dinilai sudah memenuhi tujuan dari permasalahan yang ada di masyarakat yang hendak ingin dicapai. Peraturan Walikota No. 77 Tahun 2013 dan diperbarui dengan Peraturan Walikota No. 55 Tahun 2016. Dengan pembaruan ini semakin memperpanjang penghentian sementara penerbitan izin bagi Dinas Perizinan kota Yogyakarta, hal ini memberikan angin segar bagi masyarakat sebab belum adanya pembangunan hotel baru saja Yogyakarta sudah panas dan macet apalagi jika ditambah adanya pembangunan hotel baru maka akan semakin macet dan panas. Akan tetapi, meski adanya perpanjangan penghentian sementara pemberian izin tetap saja Dinas Perizinan mengeluarkan surat IMB bagi pengusaha hotel yang sudah memasukkan berkas sebelum tanggal 1 Januari 2014.

Pasal 4 Peraturan Walikota No. 77 Tahun 2013 memperbolehkan berkas yang sudah masuk sebelum tanggal tersebut dapat diproses dan diterbitkan. Sehingga yang terjadi adalah pada hari terakhir batas waktu yang telah ditentukan banyak yang mengajukan permohonan IMB hotel untuk selanjutnya diproses dan diterbitkan. Disinilah bagian yang mana pemerintah mendapatkan efek *Boomerang* dari kebijakan tersebut.

#### 3.1.2.2 Tingkat Kepatuhan dan adanya Respon dari Pelaksana

Walikota Yogyakarta Haryadi Suyuti sebagai pemngambil kebijakan, Dinas Perizinan sebagai pelaksana kebijakan, serta SKPD terkait lainnya. Pengendalian pembangunan hotel di kota Yogyakarta melalui peraturan walikotanya serta undang-undang yang telah ditetapkan tentang perencanaan wilayah dan kota masih belum cukup untuk mengendalikan pembangunan hotel di kota Yogyakarta. Hal yang menyebabkan kurang maksimalnya implementasi peraturan tersebut, yakni

1. Karena kurang adanya harmonisasi antar dinas terkait pelaksanaan.
2. Adanya *missed communication* terkait isi dari kebijakan yang dilaksanakan.
3. Tidak adanya *review* mengenai IMB hotel yang dikeluarkan dinas perizinan oleh dinas-dinas terkait.

### **3.2 Faktor-faktor yang Mempengaruhi Implementasi Peraturan Walikota**

Peraturan Walikota merupakan salah satu produk dari kebijakan publik yang dibuat oleh pemerintah. Kebijakan publik secara luas dipergunakan dalam kaitannya dengan tindakan-tindakan yang dilakukan pemerintah yang mana jika kebijakan public sering kali dimaknai sebagai tindakan politik. Makna kebijakan public sebagaimana di kemukakan tersebut akan semakin jelas apabila kita mengikuti pandangan seorang ahli politik Friederich dalam Wahab yang menyatakan bahwa:

Kebijakan ialah salah satu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluanh untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan.<sup>7</sup>

Kebijakan public yang sudah dibuat dan ditetapkan oleh pemerintah selanjutnya akan diimplementasikan. Winarno dalam bukunya menyatakan bahwa implementasi kebijakan dipandang dlam artian yang luas, merupakan tahap dari proses kebijakan segera setelah penetapan undang-undang. Implementasi dimaknai sebagai pelaksanaan undang-undang di berbagai sector, organisasi, prosedur, dan teknik bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan dalam upaya untuk meraih tujuan-tujuan kebijakan atau program-program.<sup>8</sup> Implementasi kebijakan merupakan tahapan yang paling penting dari rangkaian suatu kegiatan kebijakan. Implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh para ahli kebijakan mempunyai kesepakatan bahwa tahap ini mempunyai resiko terjadinya konflik dan hambatan yang tidak diinginkan, sehingga penggunaan pentung untuk mengimplementasikan sarana-sarana yang perlu mendapat perhatian sampai dicapainya hasil. Hasil yang dicapai nantinya akan maksimal ataupun tidak tergantung dari factor-faktor yang mempengaruhi dari proses implementasi tersebut.

Factor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan (Peraturan Walikota) menurut Edward III dalam bukunya Winarno adalah sebagai berikut:

---

<sup>7</sup> Wahab, S.A, 2002. *Analisis Kebijakan: Dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara, hal. 13.

<sup>8</sup> Winarno, Budi, 2008. *Kebijakan Publik, Teori dan Proses*. Jakarta: Media Pressindo, hal. 144.

- a. Komunikasi, persyaratan bagi implementasi kebijakan yang efektif adalah mereka yang melaksanakan keputusan harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan. Sumber-sumber,
- b. Kecenderungan-kecenderungan,
- c. Struktur organisasi.<sup>9</sup>

### **3.3 Dampak Dari Implementasi Peraturan Walikota No. 77 Tahun 2013.**

#### **3.3.1 Dampak bagi Dinas Perizinan**

Tidak ada dampak yang terlalu signifikan, Bapak setiyono Kepala Bidang Pelayanan Dinas Penanaman Modal dan Perizinan. Tidak ada dampak yang terlalu signifikan, semua kegiatan dinas penanaman modal dan perizinan berjalan seperti biasa. Akan tetapi satu hari sebelum peraturan walikota diterapkan banyak dari pengusaha hotel yang mengajukan ijin untuk IMB hotel baru, dan jumlah yang masuk lebih dari 100 ijin diajukan.

#### **3.3.2 Dampak bagi Pengusaha Hotel**

Kebijakan pembangunan hotel di Yogyakarta dibuat dan ditetapkan sebagai adanya respon dari pemerintah semakin tidak terkendalinya pembangunan-pembangunan hotel yang tidak sesuai dengan Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) Kota Yogyakarta. Pembangunan hotel beberapa tahun terakhir semakin tidak teratur yang menyebabkan menurunnya kualitas lingkungan yang berdampak buruk bagi masyarakat, serta semakin sempitnya lahan untuk pembangunan. Dengan semakin sempitnya lahan pembangunan dan sudah semakin banyaknya bangunan bukan hanya hotel namun juga perumahan menjadikan semakin terbatasnya ruang dan lahan.

#### **3.3.3 Dampak bagi Lingkungan dan Masyarakat**

Dilihat dari gambar diagram pembangunan RTHP oleh Dinas Lingkungan Hidup Kota Yogyakarta mengalami peningkatan dari tahun ke tahun. Pada tahun 2012 awal pembangunan RTHP hanya memiliki 325 unit saja yang ada di Kota Yogyakarta. Kemudian pada tahun 2013 mengalami peningkatan secara signifikan, jumlah RTHP yang ada di Kota Yogyakarta sebanyak 5512 unit. Pada tahun 2014 RTHP memiliki 5512 unit sama seperti tahun sebelumnya. Pada tahun 2015 RTHP mengalami peningkatan dengan jumlah 12227 unit yang ada di Kota Yogyakarta. RTHP pada tahun 2016 juga mengalami peningkatan yang mana dengan jumlah

---

<sup>9</sup> Winarno, Budi, 2008. *Kebijakan Publik, Teori dan Proses*. Jakarta: Media Pressindo, hal. 175-203.

14543 unit. Kemudian di tahun 2017 jumlah unit RTHP mengalami peningkatan dengan jumlah RTHP menjadi 15642 unit yang ada di Kota Yogyakarta.<sup>10</sup>

Manfaat-manfaat yang di timbulkan dengan adanya pengendalian pembangunan hotel dan penambahan RTH yakni<sup>11</sup>

- 1) Manfaat dari segi ekologis
- 2) Manfaat dari segi estetika
- 3) Manfaat dari segi psikologis
- 4) Manfaat dari segi sosial
- 5) Manfaat dari segi edukasi

#### **D. KESIMPULAN**

Dalam rangka pengentasan permasalahan mengenai semakin maraknya pembangunan hotel di Yogyakarta, Pemerintah Kota Yogyakarta menggulirkan kebijakan mengenai pembangunan hotel. Kebijakan tersebut dikenal oleh masyarakat sebagai kebijakan moratorium pembangunan hotel. Namun terdapat banyak kesalahan informasi yang diterima masyarakat mengenai kebijakan terkait. Berdasarkan hasil penelitian dan analisis yang dilakukan penulis dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah kota Yogyakarta dalam hal menyelesaikan permasalahan yang terjadi dalam masyarakat dengan mengeluarkan peraturan walikota tersebut adalah langkah yang tepat. Cakupan wisatawan dan jumlah ketersediaan hotel baru mencapai angka kisaran 50 persen sampai dengan 60 persen, maka perlu adanya penghentian sementara yang dilakukan pemerintah sebagai upaya menyelesaikan masalah yang ada.
2. Peraturan yang sudah diterbitkan tersebut mengandung unsur pelemahan dari peraturan itu sendiri. Pada bagian pasal 4 Peraturan Walikota No. 77 Tahun 2013 masih menerima izin hingga batas waktu yang ditentukan yaitu pada tanggal 31 Desember 2013. Keadaan ini berdampak pada banyaknya permohonan IMB Hotel yang melambung. Lebih dari 100

---

<sup>10</sup> Ihsan Budiharjo dan Argo Pambudi dalam Jurnal "*Efektivitas Program Ruang Terbuka Hijau Publik Dinas Lingkungan Hidup Kota Yogyakarta*" diakses dari laman <http://www.journal.student.uny.ac.id> pada 5 April 2019 pukul 16.48 WIB

<sup>11</sup> Ibid

permohonan izin dimasukkan sehingga membuat Dinas Perizinan sebagai pelaksana kebijakan mengalami kewalahan.

3. Adanya ketidak sesuaian atau *missed communication* antara pelaksana kebijakan yakni pemerintah dengan masyarakat. Masyarakat menganggap bahwa pembangunan hotel di kota Yogyakarta akan berhenti untuk sementara waktu. Akan tetapi yang diberhentikan atau yang dimoratoriumkan adalah penerbitan izin IMB untuk hotel.
4. Kurangnya informasi yang dimiliki masyarakat mengenai Peraturan Walikota No. 77 tahun 2013 sebab adanya ketidaksampaian informasi yang diberikan.