

**Evaluasi Kebijakan Pengendalian Pembangunan
Hotel Di Kota Yogyakarta
(Studi Perwali Kota Yogyakarta Nomor 138 Tahun 2021)**

Husna Amalia Lathifunisa *), Supratiwi **)
Email: husnalathifunnisa7@gmail.com

**Departemen Politik dan Ilmu Pemerintahan
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro**

Jl. Prof. H. Soedarto, SH, Tembalang, Semarang, Kode Pos 1269
Telepon: (024)7465407 Faksimile (024) 7465405
Website: <https://www.fisip.undip.ac.id/> Email: fisip@undip.ac.id

ABSTRAK

Pembangunan hotel di Kota Yogyakarta meningkat pesat dan cenderung berlebihan, memicu tekanan terhadap struktur ruang serta sistem sosial dan ekologis kota. Arus investasi yang tak terkendali memperkuat komersialisasi ruang hidup warga. Menanggapi hal ini, Pemerintah Kota Yogyakarta menerbitkan Peraturan Wali Kota No. 138 Tahun 2021 sebagai upaya pengendalian. Penelitian ini mengevaluasi efektivitas kebijakan tersebut menggunakan kerangka evaluasi kebijakan William N. Dunn, mencakup efektivitas, efisiensi, kecukupan, pemerataan, responsivitas, dan ketepatan. Metode penelitian bersifat kualitatif melalui studi dokumen dan wawancara. Hasil menunjukkan kebijakan belum efektif: terjadi ketimpangan spasial, lemahnya pengawasan perizinan, serta minimnya partisipasi publik. Kebijakan belum menjamin keadilan distribusi ruang dan perlindungan masyarakat terdampak. Diperlukan reformulasi kebijakan yang lebih partisipatif, berbasis data spasial, dan responsif terhadap kondisi lokal sebagai bagian dari komitmen etis pemerintah untuk pembangunan kota yang adil dan berkelanjutan.

Kata Kunci: Evaluasi Kebijakan, Pembangunan Hotel, Pengendalian Hotel, Perwali 138/2021, Yogyakarta.

Abstract

Hotel development in Yogyakarta has increased rapidly and excessively, creating pressure on spatial structures as well as the city's social and ecological systems. Uncontrolled investment flows have intensified the commercialization of residents' living spaces. In response, the Yogyakarta City Government issued Mayor Regulation No. 138 of 2021 as a control policy. This study aims to evaluate the effectiveness of the policy using William N. Dunn's public policy evaluation framework, which includes indicators of effectiveness, efficiency, adequacy, equity, responsiveness, and appropriateness. The research applies a qualitative approach through document analysis and in-depth interviews with stakeholders. Findings show that the policy is not yet effective: spatial imbalances persist, permit supervision is weak, and public participation remains symbolic. The policy fails to ensure equitable spatial distribution and protection for affected communities. A more participatory, spatially-informed, and context-responsive policy reform is needed as an ethical government commitment to promote sustainable and equitable urban development.

Keywords: Policy Evaluation, Hotel Development, Hotel Control, Mayor Regulation 138/2021, Yogyakarta City.

A. PENDAHULUAN

Negara Indonesia adalah salah satu negara di dunia dengan mengusung konsep negara kesatuan berbentuk negara republik, hal ini tercantum dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945) dengan berbunyi terkait Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan, dengan berbentuk Republik.¹ Selanjutnya dalam UUD 1945 diatur terkait Indonesia terdiri dari berbagai macam daerah dengan disebut menjadi Provinsi, dengan masih terbagi menjadi beberapa Kabupaten/Kota.² Menurut dua ketentuan dengan tercantum dalam UUD 1945 tersebut menandakan terkait Republik Indonesia walaupun terdiri dari berbagai daerah Provinsi, Kabupaten/Kota, namun tidak berarti negara ini berbentuk negara bagian seperti Amerika Serikat, namun tetap

Indonesia adalah negara dengan menganut sistem desentralisasi, akibatnya timbul konsekuensi pembagian kekuasaan dalam pemerintahan yakni berupa pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Untuk memimpin sebuah negara sebesar Indonesia, dibutuhkan pembagian kekuasaan supaya proses pemerintahan dapat berjalan dengan baik, sangat tidak dimungkinkan jika pemerintahan hanya dipegang oleh pemerintah pusat (sentralisasi).

Salah satu dari beberapa daerah tersebut dengan akan peneliti ulas lebih lanjut adalah mengenai Daerah Istimewa Kota Yogyakarta. Provinsi Yogyakarta adalah salah satu provinsi dengan ada di Indonesia dengan memiliki status menjadi daerah keistimewaan. Sisi istimewa dengan terdapat di Provinsi Yogyakarta ini terletak di bentuk pemerintahannya dengan berbentuk kesultanan dengan sentuhan budaya Jawa dengan sangat kental di daerah ini. Bahkan sistem pemerintahan dengan demikian sudah berjalan sejak zaman dahulu sebelum Indonesia merdeka. Selain itu titik keistimewaan

Provinsi Yogyakarta juga dikaitkan dengan nilai sejarah dimana di masa kemerdekaan, Kota Yogyakarta menjadi ibukota Provinsi D.I. Yogyakarta sempat menjadi ibukota negara meskipun tidak terlalu lama, selain itu Sri Sultan Hamengkubuwono selaku Sultan Yogyakarta juga turut memiliki peran dalam perjuangan mencapai kemerdekaan Indonesia. Atas unsur-unsur tersebut dengan membuat pemerintah memberikan gelar keistimewaan bagi Provinsi Yogyakarta.³

Daerah Istimewa Yogyakarta selain bergelar keistimewaan juga memiliki wewenang untuk mengurus daerahnya sendiri dalam Otonomi Daerah seperti halnya daerah lainnya di Indonesia. Adanya wewenang ini membuat pemerintahan di Provinsi Yogyakarta memiliki sebuah kewenangan untuk membuat peraturan-peraturan atau kebijakan dengan dirasa sesuai dengan karakteristik dan keadaan masing-masing daerah termasuk di Kota Yogyakarta.

Banyaknya wisatawan dengan datang ke Kota Yogyakarta untuk berwisata kemudian secara perlahan menempatkan Kota Yogyakarta menjadi salah satu Kota Pariwisata di Indonesia. Adanya sebutan Yogyakarta menjadi Kota Pariwisata ini memberikan dampak dengan cukup signifikan bagi Pemerintah Kota Yogyakarta, dimana di akhirnya pemerintah terus melakukan pembenahan demi pembenahan segala infrastruktur di Kota Yogyakarta. Hal ini penting dilakukan guna memfasilitasi para wisatawan dengan datang berkunjung ke Kota Yogyakarta untuk mendapatkan fasilitas dan sarana prasarana terbaik sesampai para wisatawan menjadi nyaman dan dapat kembali datang berkunjung ke kota ini.⁴

Pembangunan hotel di Kota Yogyakarta dari tahun ke tahun semakin bertumbuh dengan pesat, menurut data dengan ada di Badan Pusat Statistik (BPS) Yogyakarta sampai dengan bulan Juli 2023 jumlah hotel dengan ada di

¹ Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

² Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

³ Muchamad Zaenuri, "Tata Kelembagaan dan Nomenklatur Istimewa Daerah Istimewa Kota Yogyakarta," *Jurnal Moderat* Vol. 7, no. 1 (2021), hlm. 112.

⁴ Ajie Wicaksono, "New Normal Pariwisata Yogyakarta," *Jurnal Kepariwisata* Vol. 14, No. 3 (2020), hlm. 140.

Kota Yogyakarta telah mencapai angka 2.000 hotel baik berbintang mulai bintang 1-5 dan hotel non bintang dengan telah tersebar di beberapa bagian Kota Yogyakarta, tidak hanya di tengah kota saja namun mulai bermunculan pula di pinggiran kota.⁵ Berikut adalah penyajian data dengan tabel perihal jumlah pembangunan hotel tersebut:

Tabel 1
Jumlah Pembangunan Hotel Di Kota Yogyakarta Per Juli 2023

| Nomor | Jumlah Hotel Berbintang | Jumlah Hotel Non Bintang |
|-------|-------------------------|--------------------------|
| 1 | 173 hotel | 1.917 hotel |

Sumber: BPS Kota Yogyakarta

Secara spesifik, jumlah pembangunan hotel dengan ada di Kota Yogyakarta setiap tahunnya selalu meningkat mulai dari tahun ke tahun, hanya saja saat masa pandemi Covid-19 melanda dunia termasuk Indonesia, bisnis pariwisata di Kota Yogyakarta juga turut terkena dampaknya, sesampai membuat proses pembangunan hotel tidak mengalami perkembangan dengan signifikan di tahun-tahun pandemi yakni sekitar tahun 2019 sampai tahun 2021. Setelah masa pandemi usai yakni sekitar tahun 2021 sampai sekarang, proses pembangunan hotel di Kota Yogyakarta kembali bergerak seiring dengan meningkatnya jumlah wisatawan dengan datang ke Yogyakarta.⁶

Diperkirakan dalam beberapa tahun ke depan, jumlah pembangunan hotel di Kota Yogyakarta akan terus bertambah, mengingat saat ini Kota Yogyakarta menempati peringkat pertama kota dengan jumlah okupasi hotel tertinggi di Indonesia dengan jumlah besaran kurang lebih sebesar 58,21 %. Posisi kedua ditempati oleh Kota Jakarta dengan persentase okupasi sebesar 48,40%. Perolehan peringkat

⁵ "Tingkat Penghunian Kamar Hotel Daerah Istimewa Yogyakarta 2023," 2023, [⁶ *Ibid.*](https://yogyakarta.bps.go.id/publication/2023/06/10/c276ac09fccc52d940c1ab31/tingkat-penghunian-kamar-hotel-daerah-istimewa-yogyakarta-2019.html#:~:text=Tercatat%20ada%20163%20hotel%20bintang,Daerah%20Istimewa%20Yogyakarta%20di%202023, diakses tanggal 27 September 2023.</p>
</div>
<div data-bbox=)

pertama untuk tingkat hunian hotel di Kota Yogyakarta ini menandakan terkait kebutuhan hunian hotel di Kota Yogyakarta masih cukup dibutuhkan saat ini ditambah dalam beberapa waktu terakhir, objek pariwisata dengan ada di Kota Yogyakarta terus bertambah.⁷

Berikut akan diuraikan data jumlah hotel dengan dibangun di Kota Yogyakarta dengan spesifikasi Hotel Bintang 4 dan Bintang 5 dengan tersaji dalam bentuk tabel:

Tabel 2
Jumlah Bangunan Hotel dengan dibangun di Kota Yogyakarta Selama 5 tahun terakhir

| Jenis Hotel | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|-------------------|------|------|-------|-------|------|
| Hotel Bintang 5 | 11 | 11 | 11 | 15 | 17 |
| Hotel Bintang 4 | 36 | 42 | 45 | 31 | 43 |
| Hotel non Bintang | 610 | 618 | 1.661 | 1.528 | 1530 |

Sumber Data:

https://bappeda.jogjaprov.go.id/dataku/data_dasar/cetak/212-jumlah-hotel

Di tahun 2014, Pemerintah Kota Yogyakarta sempat mengeluarkan sebuah moratorium dengan berisi larangan untuk mendirikan hotel di Yogyakarta. Latar belakang adanya moratorium ini karena saat itu jumlah bangunan hotel dengan ada di Kota Yogyakarta semakin bertambah dengan sangat pesat sampai mencapai angka 1.000-an bahkan bangunan hotel dengan ada tidak hanya ada di daerah strategis saja namun termasuk di perkampungan mulai banyak dibangun hotel skala kecil. Berikut ini adalah penyajian data jumlah hotel dengan dibangun di Kota Yogyakarta dengan kategori Hotel Bintang 4 dan Bintang 5 selama periode 2010-2014 dalam bentuk tabel

Pembangunan hotel di Kota Yogyakarta sendiri sudah dimulai sejak dahulu kala namun mencapai puncaknya ketika masa pemerintahan Wali kota Haryadi Suyuti dengan mulai menjabat di tahun 2012. Saat itu tidak ada

⁷ "Sebaran Hunian Hotel Bintang Januari 2023, Yogyakarta Tertinggi," 2023, [3](https://dataindonesia.id/pariwisata/detail/sebaran-hunian-hotel-bintang-januari-2023-yogyakarta-tertinggi, diakses tanggal 27 September 2023.</p>
</div>
<div data-bbox=)

angka pasti jumlah pembangunan hotel dengan ditentukan oleh Pemkot Yogyakarta sesampai pembangunan hotel dilakukan dengan sangat masif.⁸

Akibat dari adanya penambahan bangunan hotel tersebut membuat berbagai permasalahan mulai bermunculan. Masyarakat mulai melakukan demonstrasi di beberapa titik, alasan masyarakat melakukan demonstrasi saat itu karena hotel-hotel dengan dibangun di Kota Yogyakarta semakin meningkat sampai menimbulkan dampak lingkungan. Pemerintah Kota Yogyakarta mulai mengeluarkan moratorium dan mulai akhir tahun 2018, moratorium tersebut dicabut oleh pihak Pemkot Yogyakarta dengan kemudian melahirkan Peraturan Wali Kota (Perwali) Yogyakarta Nomor 85 Tahun 2018 tentang Pengendalian Pembangunan Hotel.⁹

Pemerintah Kota Yogyakarta mencabut moratorium tersebut dan mengeluarkan kebijakan baru mengenai pembangunan hotel melalui Perwali Kota Yogyakarta Nomor 85 Tahun 2018 tersebut dilatarbelakangi adanya alasan terkait saat itu bandara Yogyakarta International Airport (YIA) akan segera beroperasi, dimana hal ini akan berpengaruh terhadap kedatangan wisatawan di Yogyakarta. Menurut Pemkot, sejauh ini jumlah hotel dengan ada di Kota Yogyakarta dirasa masih kurang dan belum cukup untuk menampung seluruh wisatawan dengan datang ke Kota Yogyakarta apalagi ditambah akan segera beroperasinya Bandara Yogyakarta dengan baru tentunya kebutuhan akan hotel akan semakin meningkat.¹⁰

Berlakunya Perwali Kota Yogyakarta Nomor 85 Tahun 2018, membuat pembangunan hotel kembali dilaksanakan, meskipun demikian pemerintah tetap memberikan batasan terkait hotel dengan diperbolehkan dibangun hanya sebatas hotel berbintang 4 dan berbintang 5 saja sesuai

dengan aturan dalam Perwali tersebut dan beberapa hotel kecil lainnya seperti motel, *guest house*, kostel dan menjadinya. Akibat adanya kebijakan menurut Perwali tersebut, menurut bukti data dengan ada, pembangunan hotel bukannya semakin menurun justru semakin meningkat sampai membuat Kota Yogyakarta menduduki peringkat pertama untuk okupasi hunian hotel seluruh Indonesia, sebab dengan adanya aturan tersebut justru membuat hotel-hotel skala kecil semakin dipermudah untuk urusan pembangunannya.

Di substansi Perwali Kota Yogyakarta Nomor 85 Tahun 2018 tersebut terdapat sebuah batasan mengenai izin pendirian bangunan hotel dengan jangka waktu dari 01 Januari 2019 sampai dengan 31 Desember 2019. Pembatasan pembangunan hotel tersebut tidak berlaku atau dikecualikan bagi:

1. Pengembangan hotel dengan sudah memiliki izin IMB sebelum adanya Perwali tersebut;
2. Pembangunan hotel bintang 4 dan bintang 5;
3. Pembangunan di sekitar stasiun Tugu;
4. Perubahan fungsi dan klasifikasi bangunan menjadi bangunan akomodasi selain hotel.¹¹

Peraturan Wali kota Yogyakarta mengenai pengendalian pembangunan hotel tersebut telah mengalami beberapa kali perubahan dengan total mencapai 4 kali perubahan dengan terakhir telah dirubah menurut Perwali Kota Yogyakarta Nomor Nomor 138 Tahun 2021 tentang Perubahan Keempat atas Perwali Nomor 85 Tahun 2018 tentang Pengendalian Pembangunan Hotel. Dalam Perwali Nomor 138 Tahun 2021 hal dengan dirubah adalah hanya mengenai jangka waktu penerapan pembatasan yakni diubah menjadi sejak tanggal 1 Januari 2022 sampai dengan 31 Desember 2022 dan masih berlaku sampai saat ini.

Lahirnya kebijakan baru mengenai pembangunan hotel di Yogyakarta tersebut

⁸ Padanarjati Eka Puspitasari, *Op.Cit*, hlm. 125.”

⁹ “Investor Kembali Diizinkan Bangun Hotel Di Yogyakarta,” 2019, <https://news.republika.co.id/berita/pkp2re370/investor-kembali-diizinkan-bangun-hotel-di-yogyakarta>, diakses tanggal 27 September 2023.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Pasal 5 ayat (1) Peraturan Wali Kota (Perwali) Yogyakarta Nomor 85 Tahun 2018 tentang Pengendalian Pembangunan Hotel

ternyata tidak serta merta diikuti adanya dukungan dari masyarakat. Beberapa perwakilan kelompok masyarakat di Yogyakarta sering mengeluarkan pendapat dan suara mereka terkait pembangunan hotel di Yogyakarta harus segera di stop. Pembangunan hotel di Yogyakarta dianggap sudah kelewat batas, hal ini dapat menyebabkan berbagai dampak seperti dampak budaya dan dampak lingkungan, berikut adalah uraian dari dampak tersebut:

1. Dampak Budaya

Pembangunan hotel dengan terus menerus dilakukan di Kota Yogyakarta membuat terjadinya perubahan peradaban dan gaya hidup. Keberadaan hotel identik dengan hadirnya modernisasi peradaban masyarakat. Yogyakarta sejak dahulu dikenal menjadi kota dengan memiliki budaya Jawa sangat kental.

2. Dampak Lingkungan

Pembangunan hotel dengan dilakukan di Kota Yogyakarta, tentunya akan menggunakan lahan-lahan dengan ada di daerah Yogyakarta, dimana sebagian besar adalah lahan hijau menjadi penampung air hujan dan menjadi penyeimbang ekosistem alam. Namun ketika lahan hijau ini hilang, maka masyarakat dihadapkan ditimbulkan bencana alam seperti banjir, karena sudah tidak ada dengan dapat menampung air hujan selain itu masalah lingkungan lainnya berkaitan dengan limbah perhotelan dengan turut menyumbang peningkatan jumlah sampah di Kota Yogyakarta dan berbagai bentuk limbah lainnya dengan dapat mengganggu kenyamanan warga sekitar.¹²

Akibat dari hadirnya kebijakan Pemerintah Kota Yogyakarta melalui Peraturan Wali kota Nomor 85 Tahun 2018 tersebut membuat polemik dengan berkepanjangan di masyarakat Yogyakarta, bahkan sering bermunculan slogan “Jogja Ora Di Dol” dengan berarti Yogyakarta tidak dijual. Makna dijual disini adalah berkaitan dengan kehadiran investor dengan masuk ke

Kota Yogyakarta dan kemudian membangun bisnis perhotelan di kota tersebut sampai berpotensi menyingkirkan warga asli Yogyakarta. Oleh karena itu, diperlukan evaluasi kebijakan melalui pemeriksaan dengan objektif, sistematis, dan empiris terhadap efek kebijakan serta program publik di sarasannya, dengan fokus di tujuan dengan ingin dicapai. Evaluasi ini mencakup dua dimensi, yaitu bagaimana kebijakan tersebut dapat diukur menurut tujuan dengan telah ditetapkan dan dampak nyata dengan dihasilkan oleh kebijakan tersebut.¹³ Atas kemarahan sejumlah elemen masyarakat tersebut, ternyata tidak serta merta membuat Pemerintah Kota Yogyakarta menjadi benar-benar menghentikan pembangunan hotel, dengan justru terjadi adalah pihak Pemerintah Kota Yogyakarta bersikap acuh dan tidak melakukan tanggapan apapun terhadap sejumlah protes dengan diladengankan kedi pihak pemerintah dan juga pengembang hotel.

B. TUJUAN PENELITIAN

Tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah untuk mengidentifikasi, mengetahui, dan menganalisis pengendalian pembangunan hotel di Kota Yogyakarta serta kendala yang dihadapi dalam implementasi kebijakan tersebut. Penelitian ini juga bertujuan untuk mengevaluasi efektivitas pelaksanaan kebijakan pengendalian pembangunan hotel oleh Pemerintah Kota Yogyakarta.

C. KERANGKA TEORITIS (EVALUASI WILLIAM N DUNN)

1. Pengertian Kebijakan

Kebijakan adalah istilah dengan sampai dengan saat ini masih menjadi perdebatan bagi beberapa kalangan, dimana beberapa pihak memberikan definisi tentang kebijakan dengan bentuk dengan beragam baik dalam arti luas dan sempit. Kebijakan dengan direncanakan memiliki efek dengan bertujuan untuk dapat menghadapi setiap permasalahan dengan berkaitan dengan masalah sosial dan juga

¹² Puspitasari, “Kajian Pembatasan Izin Pendirian Hotel Untuk Mewujudkan Pembangunan Dengan Berkelanjutan Di Kota Yogyakarta.”

¹³ Sesanti, A. D. (2016). *Jogja-Ku (Dune Ora) Didol*. STPN Press.

ekonomi. Kebijakan dengan dihasilkan adalah produk kesepakatan antara legislatif dengan eksekutif. Hofferbet berpendapat terkait kebijakan adalah sebuah hasil keputusan dengan diambil oleh pelaku tertentu demi tercapainya tujuan publik. Hofferbert juga menawarkan dua jenis cara untuk memahami sebuah kebijakan, dengan terdiri dari:¹⁴

- a. Pertama, Mendekati kebijakan dari substansinya yakni rumusan redaksi dari kebijakan dengan berisi tujuan akhir dengan hendak dicapai;
- b. Kedua, dalam proses pelaksanaannya dengan membeberkan kedi masyarakat mengenai hasil ataupun dampak dari hadirnya kebijakan tersebut, baik dengan bersifat sementara atau dengan sudah bersifat final.

Menurut beberapa uraian tersebut dapat diartikan terkait kebijakan adalah rangkaian dari konsep dan juga beberapa asas dengan kemudian menjadi pedoman dalam pelaksanaan sebuah pekerjaan, program, dan cara bertindak.¹⁵

2. Tahapan Kebijakan

William N Dunn mengemukakan pendapatnya mengenai kebijakan dengan membagi kebijakan menjadi beberapa tahapan. Berikut adalah tahapan demi tahapan dari kebijakan menurut William N Dunn, yaitu:¹⁶

- a. Tahap penyusunan agenda

Pada tahap ini, dipilih permasalahan yang dianggap penting untuk masuk dalam agenda kebijakan, karena tidak semua isu dapat diakomodasi. Beberapa masalah diabaikan, sementara yang lain ditetapkan sebagai prioritas utama.

- b. Tahap formulasi kebijakan

Permasalahan yang masuk agenda dibahas

oleh para aktor kebijakan untuk diuraikan dan dicari solusinya. Beberapa alternatif disusun, lalu dipilih yang paling tepat. Pada tahap ini, setiap aktor kebijakan memberikan pandangannya terkait solusi yang diusulkan.

- c. Tahapan adopsi kebijakan

Beberapa alternatif solusi yang ditawarkan oleh aktor kebijakan akan dipilih satu yang terbaik untuk dijadikan kebijakan, dengan dukungan dari legislatif dan lembaga terkait.

- d. Tahapan implementasi kebijakan

Keputusan program yang dipilih sebagai solusi masalah harus diimplementasikan agar tidak sekadar menjadi dokumen. Pelaksanaannya dilakukan oleh badan pemerintah dengan mengerahkan sumber daya finansial dan manusia. Pada tahap ini, sering muncul kepentingan yang saling bersaing, dengan dukungan dan penolakan dari pelaksana.

- e. Tahapan evaluasi kebijakan

Pada tahap ini dilakukan penilaian terhadap kebijakan yang telah dijalankan untuk melihat sejauh mana efektivitasnya dalam menyelesaikan masalah. Evaluasi bertujuan menilai dampak kebijakan terhadap kehidupan masyarakat, dengan menggunakan ukuran atau kriteria tertentu sebagai dasar penilaian.

3. Evaluasi Kebijakan

Teori kebijakan dengan disebutkan di atas selalu berkaitan dengan teori evaluasi, sesampai kemudian disebut menjadi teori evaluasi kebijakan. Menurut WHO, dalam evaluasi dan juga *monitoring* memungkinkan untuk pihak pengelola atau pembuat kebijakan untuk menilai keefektifan dari kebijakan atau program dengan telah dikeluarkan. Tujuan khusus dilakukannya evaluasi adalah untuk mengukur pencapaian dan kemajuan program, mendeteksi dan juga memecahkan permasalahan dengan ada, melakukan penilaian terhadap keefisienan program atau keefektifan kebijakan. Evaluasi dilakukan untuk melihat hasil akhir dari pelaksanaan sebuah kebijakan dan juga untuk melihat dampak dari adanya

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Joko Widodo, *Analisis Kebijakan Publik* (Jakarta: Bayumedia, 2016), hlm. 57.

¹⁶ William N Dunn, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik Edisi Kedua* (Yogyakarta: Hanindita, 2000), hlm. 22.

kebijakan tersebut.¹⁷

William N. Dunn memiliki pendapatnya mengenai teori evaluasi kebijakan terkait evaluasi kebijakan dapat disamakan dengan penafsiran tertentu, penilaian dan pemberian angka. Dalam hal dilakukannya evaluasi kebijakan di dalamnya harus terdapat pemberian informasi dengan jelas dan juga dapat dipercaya perihal kinerja sebuah kebijakan. Lebih jelasnya Dunn mengatakan terkait dalam evaluasi terdapat sumbangan pemikiran terhadap nilai dengan mendasari pemilihan tujuan dan juga target. Umumnya sebuah nilai dapat diberikan kritik dengan terlebih dahulu menanyakan tentang tujuan dan target dengan telah dicapai.¹⁸

William N. Dunn kemudian mengemukakan terkait dalam evaluasi kebijakan terdapat 6 kriteria dengan terdiri dari efektifitas, efisiensi, kecukupan, perataan, responsifitas dan ketepatan. Untuk lebih jelasnya, berikut akan diuraikan mengenai hal tersebut.¹⁹

- a. Efektivitas berarti tercapainya tujuan yang telah ditetapkan. Menurut William N. Dunn, efektivitas mengukur apakah alternatif kebijakan berhasil mencapai tujuan yang diharapkan.
- b. Efisiensi berkaitan dengan penggunaan sumber daya secara optimal. Dunn menyatakan efisiensi mengukur usaha yang diperlukan untuk mencapai hasil, biasanya dilihat dari biaya per unit layanan. Kebijakan efisien menghasilkan efektivitas tertinggi dengan biaya terendah.
- c. Kecukupan menunjukkan sejauh mana kebijakan mampu memenuhi kebutuhan atau mengatasi masalah secara memadai. Ini mengukur tingkat efektivitas dalam menjawab tuntutan masyarakat.
- d. Pemerataan merujuk pada distribusi hasil kebijakan secara adil antar kelompok sosial. Menurut Dunn, kebijakan yang merata harus rasional secara legal dan

sosial, serta dirasakan adil, efektif, efisien, dan mencukupi.

- e. Pemerataan merujuk pada distribusi hasil kebijakan secara adil antar kelompok sosial. Menurut William N. Dunn, kebijakan yang merata harus rasional secara legal dan sosial, serta dirasakan adil, efektif, efisien, dan mencukupi.
- f. Ketepatan mengacu pada kesesuaian kebijakan dengan tujuan dan asumsi dasarnya. Dunn menekankan ketepatan sebagai kriteria dalam memilih alternatif solusi terbaik.

Teori evaluasi kebijakan ini akan dikaitkan dengan penelitian ini guna melihat apakah peraturan kebijakan Pemerintah Kota Yogyakarta mengenai pembangunan hotel di Yogyakarta sudah berjalan efektif.

D. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif yang bertujuan untuk menggambarkan dan menganalisis fenomena secara sistematis dan mendalam. Menurut Hamid Darmadi, penelitian deskriptif bertujuan menggambarkan fakta dan karakteristik objek atau subjek secara tepat. Pendekatan kualitatif dipilih karena data yang digunakan bersumber dari wawancara lisan maupun tulisan, dan peneliti bertindak sebagai instrumen utama dalam pengumpulan serta analisis data.²⁰

Penelitian dilakukan di Kota Yogyakarta, yang dalam tiga tahun terakhir memiliki tingkat pembangunan hotel tertinggi. Subjek penelitian mencakup instansi pemerintah, masyarakat, hingga organisasi lingkungan. Informan dipilih menggunakan teknik purposive sampling, yaitu pemilihan informan secara sengaja berdasarkan relevansi dan kedalaman informasi yang dimiliki. Teknik snowball sampling juga digunakan untuk menjangkau informan tambahan berdasarkan rekomendasi dari informan awal.

Sumber data terdiri dari data primer dan sekunder. Data primer diperoleh melalui wawancara mendalam dan observasi langsung

¹⁷ Rapotan Hasibuan, *Perencanaan Dan Evaluasi Kesehatan Masyarakat* (Pekalongan: NEM Publishing, 2021), hlm. 150.

¹⁸ William N. Dunn, *Op.Cit.*, hlm. 36

²⁰ E.P Widoyoko, *Teknik Penyusun Instrumen Penelitian* (Yogyakarta: Pustaka Belajar, 2016), hlm. 33.

di lapangan.²¹Wawancara dilakukan secara terstruktur dan tidak terstruktur kepada narasumber seperti Dinas Tata Ruang, DPRD, dan warga masyarakat. Sedangkan data sekunder diperoleh dari dokumen, peraturan perundang-undangan, serta literatur yang relevan dengan topik penelitian lainnya.²²

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui wawancara dan dokumentasi. Wawancara dilakukan untuk menggali informasi langsung dari narasumber, sedangkan dokumentasi digunakan untuk memperoleh data tertulis dari buku, koran, atau arsip hukum yang mendukung analisis permasalahan.²³

Analisis data dalam penelitian ini menggunakan model Miles dan Huberman, yang meliputi tiga tahapan, yaitu reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Reduksi data dilakukan dengan menyaring dan mengelompokkan informasi penting, penyajian data dilakukan dalam bentuk narasi agar mudah dipahami, dan penarikan kesimpulan dilakukan untuk memberikan jawaban atas rumusan masalah penelitian.²⁴

E. HASIL DAN PEMBAHASAN

Kota Yogyakarta merupakan salah satu destinasi wisata utama di Indonesia yang mengalami perkembangan pesat dalam sektor pariwisata, termasuk industri perhotelan. Pertumbuhan hotel yang signifikan membawa dampak positif terhadap perekonomian, tetapi di sisi lain juga menimbulkan permasalahan lingkungan, tata ruang, serta sosial budaya. Oleh karena itu, pemerintah setempat menerapkan kebijakan pengendalian pembangunan hotel guna menjaga keseimbangan antara pertumbuhan ekonomi dan keberlanjutan lingkungan serta sosial.

Kebijakan pengendalian pembangunan hotel di Kota Yogyakarta yang diatur dalam Perwali Kota Yogyakarta Nomor 138 Tahun

2021 memiliki peran penting dalam menjaga keseimbangan antara pertumbuhan ekonomi, kelestarian lingkungan, dan kesejahteraan masyarakat. Implementasi kebijakan ini melibatkan berbagai pemangku kepentingan, termasuk pemerintah daerah, pengusaha perhotelan, serta masyarakat. Namun, dalam penerapannya masih ditemukan berbagai kendala yang menghambat efektivitas kebijakan ini.

1. Analisis Data Berdasarkan Kriteria Evaluasi Kebijakan

a. Efektivitas

Kebijakan publik yang baik tidak hanya dilihat dari keberadaannya dalam dokumen hukum, tetapi dari sejauh mana kebijakan tersebut mampu mencapai tujuan yang telah ditetapkan secara nyata. Salah satu dimensi utama dalam evaluasi kebijakan menurut William N. Dunn adalah efektivitas, yang merujuk pada sejauh mana kebijakan berhasil menyelesaikan masalah publik yang dituju. Dalam konteks kebijakan pengendalian pembangunan hotel di Kota Yogyakarta, efektivitas diukur dari keberhasilan pemerintah dalam membatasi pertumbuhan hotel yang tidak terkendali, khususnya hotel non-bintang yang kerap tidak mematuhi aturan zonasi dan tata ruang kota. Namun, data yang tersedia menunjukkan bahwa kebijakan yang dituangkan dalam Peraturan Wali Kota Yogyakarta Nomor 138 Tahun 2021 belum menunjukkan keberhasilan yang signifikan.

Tabel 3
Jumlah Hotel dan Homestay di Kota Yogyakarta (2020–2024)

| Tahun | Hotel Bintang 1 | Hotel Bintang 2 | Hotel Bintang 3 | Hotel Bintang 4 | Hotel Bintang 5 | Hotel Non Bintang | Total |
|-------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-------------------|-------|
| 2020 | 9 | 25 | 49 | 20 | 4 | 391 | 498 |
| 2021 | 9 | 25 | 49 | 20 | 4 | 391 | 498 |
| 2022 | 9 | 25 | 49 | 20 | 4 | 391 | 498 |
| 2023 | 9 | 25 | 49 | 20 | 4 | 392 | 498 |

Sumber: Badan Pusat Statistik Kota Yogyakarta. (2024). Yogyakarta Dalam Angka 2024. Diakses dari: <https://yogyakarta.kota.bps.go.id/publication> (diakses pada 10 Januari 2025).

Berdasarkan data dari Badan Pusat Statistik (BPS) Kota Yogyakarta, jumlah hotel di Kota

²¹ Trisna Rukhmana, *Metode Penelitian Kualitatif* (Batam: Rey Media Grafika, 2022), hlm. 166.

²² *Ibid.*

²³ Beni Ahmad Saebani, *Metode Penelitian Kualitatif* (Bandung: Pustaka Setia, 2019), hlm. 25.

²⁴ *Ibid.*

Yogyakarta selama periode 2020 hingga 2023 menunjukkan kecenderungan yang stagnan secara kuantitatif. Tercatat sebanyak 107 unit hotel berbintang dan 391 unit akomodasi non-bintang, yang secara total berjumlah 498 unit akomodasi setiap tahunnya. Tidak terdapat perubahan signifikan dalam jumlah tersebut selama empat tahun berturut-turut.

Namun demikian, perlu dicatat bahwa stabilitas angka pada data BPS tidak serta-merta mencerminkan realitas spasial dan sosial secara menyeluruh. Terdapat disparitas signifikan apabila dibandingkan dengan data dari sumber-sumber non-BPS, seperti Dinas Pariwisata atau pemetaan lapangan, yang menunjukkan bahwa jumlah hotel dan homestay mengalami kenaikan cukup drastis dari tahun ke tahun. Kebijakan pengendalian pembangunan hotel di Kota Yogyakarta secara formal diatur melalui Peraturan Wali Kota Yogyakarta Nomor 138 Tahun 2021. Kebijakan ini merupakan bentuk respons pemerintah terhadap masifnya pembangunan hotel yang berlangsung sejak awal dekade 2010-an, yang berujung pada moratorium tahun 2014 dan pengaturan pemanfaatan ruang untuk usaha akomodasi secara ketat. Tujuan utama dari kebijakan ini adalah untuk mengendalikan pertumbuhan jumlah hotel yang berpotensi menimbulkan tekanan terhadap daya dukung lingkungan, keseimbangan tata ruang, dan keberlanjutan sosial-ekologis kota. Namun demikian, hasil evaluasi terhadap implementasi kebijakan ini menunjukkan bahwa kebijakan tersebut belum efektif secara substansial. Meskipun secara administratif tercatat adanya kontrol yang ketat terhadap pemberian izin hotel baru, fakta di lapangan memperlihatkan fenomena yang berbeda, yakni terus meningkatnya jumlah akomodasi terutama dari kategori non-bintang dan homestay informal.

Namun, kestabilan ini berbanding terbalik dengan pertumbuhan pesat hotel, terutama hotel non-bintang. Meskipun telah diterapkan moratorium dan regulasi melalui Perwali No. 138 Tahun 2021, pembangunan hotel baru masih terus berlangsung. Pernyataan narasumber seperti Tama dan tokoh masyarakat lainnya menguatkan bahwa kebijakan pengendalian belum berjalan efektif. Banyak hotel tetap dibangun meskipun tidak memiliki izin lengkap, dan pengawasan terhadap implementasi kebijakan lemah.

Kritik juga datang dari DPRD dan WALHI, yang menilai bahwa pengendalian hotel hanya berjalan secara administratif tanpa pengawasan substansial. Data menunjukkan sebagian besar hotel beroperasi secara ilegal atau semi-legal, dan aspirasi warga tidak diakomodasi. Kondisi ini memperlihatkan bahwa kebijakan belum mampu melindungi kepentingan masyarakat secara adil. Lemahnya evaluasi rutin dan celah regulasi, seperti penggunaan izin lama untuk pembangunan baru, menunjukkan bahwa substansi kebijakan belum menyentuh akar persoalan. Oleh karena itu, efektivitas kebijakan perlu diperkuat dengan reformulasi berbasis partisipasi masyarakat, evaluasi dampak sosial-lingkungan, serta penegakan hukum yang lebih konsisten dan adil.

1) Dampak Kebijakan terhadap Pembangunan dan Sosial Ekonomi

Kebijakan pengendalian pembangunan hotel di Yogyakarta memiliki dampak ganda. Secara positif, investasi sektor perhotelan meningkat, menciptakan lapangan kerja, dan menyumbang pada Pendapatan Asli Daerah (PAD). Namun, lapangan kerja lokal bersifat temporer dan selektif. Di sisi lain, dampak negatif lebih luas, mencakup alih fungsi lahan, kemacetan, dan berkurangnya ruang hijau. WALHI menyoroti pelanggaran terhadap regulasi lingkungan, termasuk eksploitasi air tanah.

Kebijakan ini juga memicu “turistikasi budaya,” di mana tradisi lokal berubah menjadi tontonan komersial. Masyarakat menyatakan bahwa pembangunan hotel mengganggu kenyamanan, meningkatkan kebisingan, dan menggerus nilai-nilai budaya. Wawancara dengan tokoh masyarakat dan WALHI menunjukkan bahwa masyarakat merasa terpinggirkan, dan ruang publik berubah fungsi untuk kepentingan investor. Slogan “Jogja Ora Didol” mencerminkan kritik terhadap komersialisasi ruang kota.

Meskipun ada Perwali No. 138 Tahun 2021, masih terjadi pelanggaran seperti penggunaan izin lama, pembangunan tanpa izin lingkungan, serta hotel yang beroperasi di zona tidak sesuai. DPRD mengakui lemahnya pengawasan, sementara masyarakat tidak diberi

ruang untuk menolak pembangunan.

Data pengaduan masyarakat antara 2020–2024 menunjukkan tren penurunan, namun belum signifikan. Pengaduan terbanyak terkait gangguan lingkungan, pelanggaran zonasi, serta penyalahgunaan rumah tinggal sebagai hotel. Misalnya, tahun 2021 mencatat 113 pengaduan, dan meskipun jumlahnya menurun menjadi 39 di 2024, permasalahan struktural tetap ada. Hasil wawancara mengungkapkan masalah serius seperti pelanggaran Koefisien Lantai Bangunan (KLB), kebisingan, parkir liar, dan rusaknya estetika lingkungan. Akibatnya, terjadi konflik sosial dan berkurangnya rasa kepemilikan warga terhadap lingkungan mereka.

Maka disimpulkan, kebijakan pengendalian belum efektif mencegah dampak negatif pembangunan hotel. Reformulasi kebijakan diperlukan agar lebih berpihak pada lingkungan, budaya lokal, dan masyarakat, bukan sekadar pada kepentingan ekonomi. Pelibatan masyarakat dalam perencanaan dan pengawasan mutlak dibutuhkan agar keberlanjutan kota Yogyakarta tetap terjaga.

b. Efisiensi

Efisiensi kebijakan pengendalian pembangunan hotel di Kota Yogyakarta mencerminkan sejauh mana sumber daya (tenaga, waktu, anggaran) digunakan secara optimal. Sayangnya, proses implementasi kebijakan ini masih menghadapi berbagai hambatan. Sistem OSS yang belum berjalan baik, lambannya validasi data, serta ketidaksesuaian informasi antarinstansi menyebabkan proses perizinan tidak efisien. Warga dan pelaku usaha sering bingung, dan proses menjadi memakan waktu lama.

Hasil wawancara dengan berbagai pihak, seperti Suroño, Susanto (DPRD), Gandor (WALHI), dan Wiwin (Dinas Perizinan), mengungkapkan banyaknya hotel yang masih beroperasi tanpa izin lengkap. Dari 712 hotel, hanya sekitar 130 yang legal sepenuhnya. Hal ini menunjukkan lemahnya pengawasan, minimnya personel, serta tidak adanya sanksi tegas yang konsisten diberlakukan.

Ketidakefisienan juga tampak dari buruknya koordinasi antarlembaga, kurangnya transparansi proses izin, hingga tidak sinkronnya data antarinstansi. Masalah seperti parkir hotel yang menggunakan trotoar, ekstraksi air tanah berlebihan, dan ketidakterlibatan masyarakat dalam pengambilan keputusan memperparah kondisi. WALHI menyebut ini sebagai bentuk "pemiskinan struktural", di mana warga menanggung dampak buruk sementara investor besar diuntungkan.

Dari segi tata kelola, lemahnya sistem digital dan minimnya pemanfaatan teknologi memperlambat integrasi data dan proses pemantauan. Kurangnya pelatihan pengawas dan tidak adanya evaluasi berkala memperjelas bahwa pelaksanaan kebijakan masih jauh dari efisien. Sebagai solusi, pemerintah disarankan membentuk unit pengawasan khusus dengan kewenangan lintas sektor, memperbaiki sistem data digital, serta melibatkan masyarakat dalam pengawasan. Evaluasi partisipatif dan indikator keberhasilan yang konkret seperti peningkatan izin legal dan penurunan konflik dapat membantu mengukur capaian efisiensi secara lebih objektif.

c. Kecukupan

Dimensi kecukupan menurut William N. Dunn menilai sejauh mana kebijakan dapat menjawab akar permasalahan. Dalam kasus Perwali No. 138 Tahun 2021 tentang pengendalian pembangunan hotel di Kota Yogyakarta, kebijakan ini masih dianggap belum mencukupi secara substansi.

Meski secara normatif telah mengatur izin dan zonasi, implementasi kebijakan hanya menasar hotel berbintang, tidak mencakup penginapan nonformal seperti kostel atau guest house yang tumbuh pesat tanpa izin dan perencanaan. Hal ini menimbulkan dampak seperti kepadatan, kekurangan fasilitas parkir, dan limbah tak terkelola.

Menurut Susanto, Ketua Komisi A DPRD, kebijakan ini bersifat parsial dan tidak menyentuh akar permasalahan. Selain itu, ketiadaan petunjuk teknis dan indikator keberhasilan membuat implementasinya tak

terarah. WALHI menilai kebijakan lebih administratif daripada substantif, serta belum melarang eksplisit alih fungsi lahan hijau, padahal sejak 2019 sudah hilang lebih dari 100 hektar RTH.

Dari sisi sosial, masyarakat tidak dilibatkan dalam proses pembangunan. Ketua RT 37 dan RW 10 menyebutkan bahwa banyak pembangunan dilakukan tanpa pemberitahuan. Mekanisme pelaporan juga belum tersedia secara resmi, sehingga aduan warga sering tak ditanggapi. Pengawasan pun minim, menyebabkan pembangunan terus berjalan meski moratorium berlaku.

WALHI menambahkan bahwa hotel-hotel besar kerap mengeksploitasi air tanah secara berlebihan tanpa pengawasan yang memadai, memicu kekeringan dan ketidakadilan ekologis. Penegakan hukum juga lemah—banyak hotel beroperasi tanpa izin lengkap namun tetap berjalan tanpa sanksi.

Dampak sosial seperti kemacetan, kebisingan, dan “turistikasi budaya” juga belum disentuh kebijakan ini. Gandor dari WALHI menyatakan bahwa pembangunan lebih menguntungkan pemilik modal dan menciptakan ketimpangan. Slogan "Jogja Ora Didol" muncul sebagai simbol kritik atas komersialisasi ruang kota yang tak berpihak pada masyarakat.

Sebagai solusi, WALHI mendorong moratorium total dan audit terhadap hotel-hotel yang telah berdiri, serta mengembangkan model pariwisata berbasis masyarakat seperti homestay dan kampung wisata yang lebih adil dan berkelanjutan.

Secara keseluruhan, kebijakan ini belum mencukupi karena tidak menjangkau penginapan nonformal, minim indikator keberhasilan, dan lemah dalam pengawasan serta partisipasi publik. Pemerintah perlu merevisi kebijakan dengan pendekatan yang lebih holistik dan responsif terhadap kondisi riil di lapangan.

d. Responsivitas

Responsivitas kebijakan merujuk pada

sejauh mana pemerintah menanggapi aspirasi dan keluhan masyarakat. Dalam konteks Peraturan Wali Kota Yogyakarta No. 138 Tahun 2021, respons terhadap keresahan warga akibat maraknya pembangunan hotel dinilai masih sangat rendah. Warga di kawasan seperti Kraton, Kotagede, dan Prawirotaman mengeluhkan dampak seperti kemacetan, polusi, dan terganggunya ketenangan lingkungan, namun merasa tidak dilibatkan dalam proses perencanaan.

Banyak pembangunan hotel dilakukan tanpa sosialisasi yang memadai. Mekanisme pengaduan tidak tersedia secara formal, membuat keluhan warga sering kali tidak ditindaklanjuti. Bahkan tokoh masyarakat seperti RT dan RW mengaku bingung harus melapor ke mana, dan hanya diberitahu setelah proyek berjalan. Hal ini menunjukkan lemahnya transparansi dan minimnya forum komunikasi publik.

Contoh konkret dari lemahnya respons adalah aksi penolakan warga terhadap pembangunan Hotel Cordela di eks Kartika Dewi, yang menggambarkan ketidakpuasan terhadap kurangnya pelibatan masyarakat. Pemerintah dinilai lebih berpihak pada investor dibanding warga lokal, sementara evaluasi terhadap implementasi kebijakan belum dilakukan.

Wawancara dengan tokoh masyarakat dan DPRD mengungkap bahwa hanya sebagian kecil hotel yang memiliki izin lengkap. Banyak hotel tetap beroperasi tanpa izin yang sah. Pemerintah mengaku akan bertindak tegas, namun tetap mempertimbangkan investasi, menimbulkan dualisme antara penegakan hukum dan pertumbuhan ekonomi.

Minimnya pelibatan warga juga tampak dalam proses rekrutmen tenaga kerja hotel. Warga sekitar hanya dilibatkan saat pembangunan awal, kemudian digantikan oleh tenaga profesional. Kompensasi dari hotel terhadap masyarakat, seperti bantuan ke tempat ibadah, dianggap tidak setara dengan dampak lingkungan yang ditimbulkan.

Kebijakan ini juga belum menunjukkan respons terhadap ketimpangan spasial.

Pembangunan hotel masih terkonsentrasi di zona wisata padat, tanpa upaya mendistribusikan pembangunan ke wilayah pinggiran. Tidak ada peta zonasi berbasis daya dukung lingkungan, dan praktik akal-akalan izin masih marak.

Minimnya sosialisasi, lemahnya pengawasan, dan kurangnya ruang partisipasi menyebabkan kebijakan ini tidak berjalan secara inklusif. Respons pemerintah masih bersifat administratif, bukan substantif. Gerakan masyarakat seperti "Jogja Ora Didol" muncul sebagai bentuk perlawanan terhadap komersialisasi ruang kota yang tidak berpihak pada warga. Diperlukan reformasi dalam sistem perizinan dan perencanaan pembangunan hotel, termasuk pelibatan masyarakat secara aktif, penyediaan kanal pengaduan yang jelas, serta pengawasan yang lebih transparan. Tanpa itu, kebijakan berisiko memperlebar kesenjangan sosial dan melemahkan legitimasi pemerintah.

e. Ketepatan

Menurut William N. Dunn, ketepatan kebijakan publik mengacu pada sejauh mana kebijakan sesuai dengan nilai, kondisi, dan kebutuhan masyarakat. Kebijakan tidak hanya harus efektif dan efisien, tetapi juga relevan dengan konteks sosial-budaya setempat. Dalam konteks Kota Yogyakarta, kebijakan pengendalian pembangunan hotel perlu selaras dengan karakter kota sebagai pusat budaya dan sejarah.

Sayangnya, kebijakan yang tertuang dalam Perwali No. 138 Tahun 2021 masih belum mencerminkan sensitivitas terhadap nilai budaya lokal. Pembangunan hotel di kawasan heritage seperti Kraton dan Kotagede sering mengabaikan konteks lingkungan sosial dan budaya, bahkan menyebabkan bangunan bersejarah hilang. Regulasi yang ada hanya fokus pada pembatasan izin baru tanpa memperhatikan pelestarian kawasan dan keberlanjutan sosial.

Fenomena gentrifikasi juga menjadi persoalan: harga tanah melonjak dan warga lokal tergusur. Perwali belum mengatur perlindungan bagi masyarakat terdampak.

Selain itu, tidak ada integrasi antara kebijakan ini dengan dokumen perencanaan lain seperti RDTR atau kebijakan pelestarian budaya, sehingga pelaksanaannya cenderung parsial dan tidak holistik.

Kritik dari WALHI menyoroti lemahnya ketepatan kebijakan dalam merespons isu lingkungan. Penggunaan sumur dalam oleh hotel memperparah krisis air tanah di beberapa wilayah. Simbol seperti mural "Jogja Ora Didol" mencerminkan perlawanan warga terhadap komersialisasi ruang kota yang tidak mempertimbangkan nilai budaya.

Dari sisi implementasi, masih banyak hotel beroperasi meskipun tidak memiliki izin lengkap. DPRD mencatat dari 712 hotel di Yogyakarta, hanya sekitar 130 yang memiliki izin operasional penuh. Celah regulasi, lemahnya pengawasan, dan koordinasi antar-OPD yang belum optimal memperparah situasi. Sistem perizinan digital belum berjalan lancar, dan keterbukaan informasi masih minim.

Tidak adanya sanksi tegas terhadap pelanggaran, serta lemahnya pengawasan terhadap penggunaan sumber daya alam, menunjukkan bahwa kebijakan belum berjalan tepat sasaran. Komitmen terhadap keberlanjutan lingkungan dan perlindungan warga belum terlihat jelas.

Untuk meningkatkan ketepatan, kebijakan perlu direvisi agar lebih adaptif, terintegrasi lintas sektor, dan berpihak pada pelestarian budaya serta kesejahteraan masyarakat lokal. Penguatan koordinasi antarlembaga, transparansi, serta pembentukan unit pengawasan independen juga menjadi langkah penting agar Perwali ini tidak hanya menjadi dokumen normatif, tetapi benar-benar menjawab persoalan di lapangan.

2. Analisa Evaluasi Kebijakan Pengendalian Pembangunan Hotel di Kota Yogyakarta Studi Perwali Kota Yogyakarta Nomor 138 Tahun 2021)

Evaluasi dilakukan dengan mengacu pada teori evaluasi kebijakan menurut William N. Dunn yang meliputi enam dimensi utama, yaitu efektivitas, efisiensi, kecukupan,

pemerataan, responsivitas, dan ketepatan. Data evaluasi bersumber dari temuan lapangan, wawancara, serta dokumentasi kebijakan.

Table 5
Ringkasan Kriteria Evaluasi

| Kriteria | Temuan Utama |
|---------------|--|
| Efektivitas | Aturan belum mampu mengendalikan pembangunan hotel non-bintang dan ilegal. |
| Efisiensi | Proses perizinan lambat, sistem manual, anggaran tidak efektif. |
| Kecukupan | Tidak menyentuh isu mendasar seperti krisis air, kemacetan, dan sosial-budaya. |
| Pemerataan | Manfaat hanya dirasakan investor, warga terdampak tidak dapat kompensasi. |
| Responsivitas | Keluhan warga tidak direspons serius, partisipasi publik rendah. |
| Ketepatan | Tidak mempertimbangkan daya dukung lingkungan dan nilai budaya lokal. |

Sumber: Diolah oleh penulis berdasarkan observasi lapangan yang dilakukan di Kota Yogyakarta pada Januari 2025.

a. Efektivitas

Kebijakan belum menunjukkan keberhasilan substantif. Meskipun sudah diterbitkan moratorium pembangunan hotel, data menunjukkan jumlah hotel, khususnya non-bintang, terus meningkat. Selain itu, pengaduan masyarakat tentang dampak negatif pembangunan seperti kebisingan, kemacetan, dan pencemaran lingkungan tidak menunjukkan penurunan yang signifikan.

b. Efisiensi

Pelaksanaan kebijakan cenderung tidak efisien. Proses perizinan masih banyak dilakukan secara manual, belum terintegrasi secara digital. Koordinasi antarinstansi, seperti antara Dinas Perizinan, PUPR, dan Satpol PP, masih lemah sehingga menghambat penegakan kebijakan secara menyeluruh.

c. Kecukupan

Substansi kebijakan belum mencakup

seluruh aspek penting, seperti krisis air tanah, alih fungsi ruang terbuka hijau, dan perubahan sosial akibat gentrifikasi. Regulasi ini juga tidak menyoar penginapan informal seperti kostel dan guest house yang tumbuh pesat di permukiman warga.

d. Pemerataan

Manfaat kebijakan belum merata. Pembangunan hotel terkonsentrasi di zona pariwisata padat, sementara masyarakat di kawasan tersebut mengalami beban sosial dan ekologis. Tidak tersedia kebijakan afirmatif untuk mendukung pelaku lokal, seperti pengusaha homestay atau UMKM.

e. Responsivitas

Keluhan warga tidak ditanggapi secara cepat dan sistematis. Tidak ada forum resmi untuk menampung aspirasi atau mekanisme pelaporan yang mudah diakses masyarakat. Proses pelibatan warga lebih banyak bersifat formalitas daripada substansi.

f. Ketepatan

Kebijakan belum relevan dengan karakteristik Yogyakarta sebagai kota budaya. Banyak hotel dibangun di kawasan heritage tanpa mempertimbangkan nilai historis dan sosial. Pendekatan kebijakan lebih menekankan aspek teknis dan administratif, tanpa memperhatikan nilai-nilai lokal dan daya dukung lingkungan.

F. KESIMPULAN

Kebijakan pengendalian pembangunan hotel di Kota Yogyakarta, khususnya yang tertuang dalam Peraturan Wali Kota Nomor 138 Tahun 2021, pada dasarnya bertujuan untuk membatasi pertumbuhan hotel yang berlebihan guna menjaga keseimbangan antara kebutuhan pariwisata dan daya dukung lingkungan serta sosial kota. Namun hasil penelitian, data lapangan menunjukkan bahwa kebijakan ini tidak efektif dalam menekan laju pembangunan hotel, terutama hotel non-bintang. Meskipun secara regulatif terdapat pembatasan yang jelas mengenai pembangunan hotel baik dari segi zonasi maupun jenis hotel yang diizinkan

dibangun nyatanya jumlah hotel justru terus meningkat, bahkan di luar kawasan yang seharusnya dilindungi. Hal ini menunjukkan bahwa kebijakan tidak mencapai tujuannya secara konkret. Proses administratif seperti perizinan memang berjalan, namun di lapangan ditemukan banyak hotel yang tetap beroperasi meskipun tidak memiliki Izin Mendirikan Bangunan (IMB) atau Persetujuan Bangunan Gedung (PBG), Sertifikat Laik Fungsi (SLF), serta izin operasional dari Dinas Pariwisata. Artinya, pengendalian hanya berhenti pada aspek normatif, tanpa diiringi kontrol substansial terhadap implementasinya.

Evaluasi ini menunjukkan bahwa kebijakan pengendalian pembangunan hotel di Kota Yogyakarta melalui Perwali No. 138 Tahun 2021 menghadapi berbagai hambatan di hampir semua dimensi evaluasi Dunn. Hambatan-hambatan tersebut menunjukkan bahwa keberhasilan kebijakan ini bukan hanya bergantung pada larangan administratif, tetapi juga pada integrasi antar lembaga, partisipasi masyarakat, transparansi, serta pemikiran jangka panjang yang mempertimbangkan kapasitas kota dan keadilan sosial.

Kendala pertama yang sangat dominan dalam implementasi kebijakan pengendalian pembangunan hotel adalah dari sisi regulasi. Meskipun Peraturan Wali Kota Nomor 138 Tahun 2021 menjadi dasar hukum pengendalian, namun kedudukannya yang hanya berupa peraturan kepala daerah membuatnya memiliki daya ikat yang lemah dibandingkan dengan peraturan daerah. Dalam praktiknya, Perwali sering kali tidak dijadikan rujukan utama oleh pelaku usaha, karena sifatnya yang lebih administratif ketimbang normatif. Kedua, dari aspek kelembagaan, kapasitas dan komitmen lembaga pelaksana juga menjadi kendala yang signifikan. Satpol PP, yang seharusnya menjadi garda terdepan dalam penegakan kebijakan, tidak memiliki cukup sumber daya untuk menjangkau seluruh wilayah yang rawan pelanggaran pembangunan hotel. Ketiga, hambatan dari aspek sosial turut menjadi batu sandungan serius dalam keberhasilan kebijakan ini. Penolakan masyarakat terhadap pembangunan hotel yang tidak terkendali tidak direspon secara serius oleh pemerintah. Aspirasi warga sering kali

dianggap sebagai bentuk resistensi tanpa dasar, padahal keluhan masyarakat mencerminkan kerusakan nyata yang dialami di tingkat lingkungan. Kelima, lemahnya sistem pelaporan dan pengawasan juga menjadi masalah yang tidak bisa diabaikan.

Dengan demikian, kendala implementasi kebijakan pengendalian pembangunan hotel di Kota Yogyakarta tidak hanya terletak pada satu aspek, melainkan merupakan akumulasi dari masalah regulatif yang lemah, struktur kelembagaan yang tidak solid, resistensi sosial yang diabaikan, konflik kepentingan ekonomi yang tidak dikontrol, serta sistem pengawasan yang belum mapan. Tanpa perbaikan menyeluruh terhadap semua dimensi ini, kebijakan tidak akan mampu menghasilkan perubahan yang berarti. Pembangunan hotel yang masif di Kota Yogyakarta selama satu dekade terakhir telah meninggalkan berbagai konsekuensi serius terhadap struktur sosial dan kondisi lingkungan kota. Dampak lingkungan yang ditimbulkan juga tidak kalah serius. Alih fungsi lahan menjadi bangunan hotel mengakibatkan menyusutnya ruang terbuka hijau yang semestinya menjadi daerah resapan air dan habitat alami.

Oleh sebab itu, dapat disimpulkan bahwa pembangunan hotel yang tidak dikendalikan secara ketat telah melahirkan berbagai dampak multidimensional yang belum direspons secara sistemik dalam kebijakan pemerintah. Baik dari sisi sosial, lingkungan, maupun budaya, yang menunjukkan adanya masalah yang cukup serius terhadap keseimbangan kota. Pemerintah perlu memandang pengendalian pembangunan hotel tidak hanya sebagai kebijakan spasial atau ekonomi, tetapi sebagai instrumen perlindungan masyarakat dan keberlanjutan kota secara holistik.

G. SARAN

Berdasarkan hasil evaluasi, disarankan agar Pemerintah Kota Yogyakarta melakukan reformulasi kebijakan pengendalian hotel yang lebih komprehensif dan berbasis jangka panjang. Kebijakan perlu diselaraskan dengan RTRW, RDTR, dan strategi pelestarian budaya lokal agar tidak hanya bersifat administratif tetapi juga substantif dalam mengendalikan

ruang dan dampaknya. Selanjutnya, perlu dibentuk tim koordinasi lintas sektor yang melibatkan dinas terkait, masyarakat, LSM, dan akademisi, guna memastikan adanya sinkronisasi data dan pengambilan keputusan yang partisipatif. Pemerintah juga sebaiknya mengembangkan sistem perizinan dan pengawasan berbasis digital yang transparan serta membuka ruang partisipasi publik untuk pelaporan pelanggaran secara terstruktur.

Langkah strategis lainnya adalah menetapkan zona perlindungan lingkungan dan budaya secara tegas. Pelanggaran terhadap zonasi seharusnya ditindak dengan sanksi tegas, sementara pengembangan akomodasi berbasis komunitas perlu didorong untuk menjaga keseimbangan ekonomi dan budaya lokal. Evaluasi kebijakan juga perlu dilakukan secara rutin dengan melibatkan pihak independen dan memperhatikan aspek outcome serta dampak sosial-ekologis, bukan hanya laporan administratif. Akhirnya, keterlibatan masyarakat perlu diperkuat melalui forum konsultasi publik yang inklusif. Aspirasi warga harus menjadi pertimbangan utama dalam perumusan kebijakan. Dengan menempatkan masyarakat sebagai mitra, pemerintah dapat meningkatkan legitimasi kebijakan serta meminimalisir konflik sosial di masa depan.

DAFTAR PUSTAKA

Alvionita, Hesti. "Pengaturan Otonomi Khusus Bagi Daerah Khusus Di Indonesia." Universitas Bengkulu, 2014.

Ardhiansyah, Nino. "Perubahan Tata Guna Lahan Kampung Prawirotaman Kota Yogyakarta Menjadi Dampak Keberadaan Kawasan Komersial." *Jurnal Arteks* 3, no. 2 (2019): 131–38.

Arikunto, Suharsimi. *Dasar-Dasar Evaluasi Pendidikan*. Jakarta: Rineka Putra, 2017.

———. *Program Penelitian*. Jakarta: Rineka Putra, 2017.

Aryani, Sylvia. "Eksistensi Peraturan Kepala Daerah Menjadi Peraturan Pelaksana Peraturan Daerah." *Jurnal Badamai Law* 2, no. 1 (2017):

155.

Bahri, Syamsul. *Metode Penelitian Kualitatif*. Yogyakarta: Deepublish, 2014.

Dakhi, Rahmat Alyakin. *Metode Penelitian Administrasi Kesehatan Masyarakat*. Grobogan: Sarnu Untung, 2022.

Dunn, William N. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik Edisi Kedua*. Yogyakarta: Hanindita, 2000.

Fauzi, Nasrullah Nurul. "Prosedur Perizinan Pembangunan Hotel Oleh Padanas Perizinan Kota Yogyakarta Ditinjau Dari Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2012." Universitas Sebelas Maret, 2016.

Harun, Rochajat. *Komunikasi Pembangunan Dan Perubahan Sosial*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2013.

Hasibuan, Rapotan. *Perencanaan Dan Evaluasi Kesehatan Masyarakat*. Pekalongan: NEM Publishing, 2021.

"Investor Kembali Diizinkan Bangun Hotel Di Yogyakarta," 2019. <https://news.republika.co.id/berita/pkp2re370/investor-kembali-diizinkan-bangun-hotel-di-yogyakarta>.

Kadarupadan. *Penelitian Di Bidang Ilmu Hukum*. Semarang: Formaci, 2021.

Lamber, A., Lesawengen, L., & Kawung, E. (2022). Pengelolaan Dana Desa Dalam Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat. *Jurnal Ilmiah Wahana Bhakti Praja*, 9(1), hal.4.

Mega, Paramapadana Reforma. "Implikasi Kebijakan Pembangunan Yogyakarta Internasional Airport Terhadap Perekonomian Masyarakat." Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, 2021.

Murod, I. N., Isnanda, B., & Nawangsari, R. (2020). Peran Pemerintah Desa Dalam Pembentukan Bumdesa (Studi Di Bumdesa Di Desa Soko Kecamatan Glagah Kabupaten Lamongan) Role of the Village Government in the Establishment of Bumdesa (Study of

- Bumdesa in Soko Village, Glagah District, Lamongan Regency). *Jurnal Sosial Ekonomi Dan Politik*, 1(2), 1–8.
- Nugroho, Riant. *Otonomi Daerah: Desentralisasi Tanpa Revolusi*. Jakarta: Elex Media Computindo, 2017.
- Pemkot Yogyakarta. (2012). *Perda No.2 Tahun 2012*.
- Puspitasari, Padanarjati Eka. “Kajian Pembatasan Izin Pendirian Hotel Untuk Mewujudkan Pembangunan Dengan Berkelanjutan Di Kota Yogyakarta.” *Jurnal Prioris* 5, no. 1 (2022): 121–51.
- Putri, Melya Alfa. “Implementasi Kebijakan Pengendalian Pembangunan Hotel Di Kota Yogyakarta.” Universitas Indonesia, 2017.
- Rahayu, Ani Sri. *Pengantar Pemerintahan Daerah*. Jakarta: Sinar Grafika, 2018.
- Rohman, Chanifur. “Implementasi Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 55 Tahun 2016 Tentang Pengendalian Pembangunan Hotel Di Kota Yogyakarta.” Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga, 2019.
- Rukhmana, Trisna. *Metode Penelitian Kualitatif*. Batam: Rey Media Grafika, 2022.
- Saebani, Beni Ahmad. *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung: Pustaka Setia, 2019.
- “Sebaran Hunian Hotel Bintang Januari 2023, Yogyakarta Tertinggi,” 2023. <https://dataindonesia.id/pariwisata/detail/sebaran-hunian-hotel-bintang-januari-2023-yogyakarta-tertinggi>.
- Sesanti, A. D. (2016). *Jogja-Ku (Dune Ora) Didol*. STPN Press.
- Sudaryono. *Metode Penelitian Pendidikan*. Jakarta: Kencana, 2016.
- Sulistiyani. *Evaluasi Pendidikan*. Surabaya: Paramita, 2019.
- Takaredase, S. Y., Komalig, H., & Kekenusa, J. S. (2019). Pengelompokan Desa di Kabupaten Kepulauan Sangihe Menurut Indikator Sosial Ekonomi dengan Menggunakan Analisis Komponen Utama dan Analisis Gerombol. *D’CARTESIAN*, 8(1), 45. <https://doi.org/10.35799/dc.8.1.2019.24594>
- Tangkilisan. *Evaluasi Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Balairung, 2013.
- “Tingkat Penghunian Kamar Hotel Daerah Istimewa Yogyakarta 2023,” 2023. [https://yogyakarta.bps.go.id/publication/2020/09/10/c276ac09fcce52d940c1ab31/tingkat-penghunian-kamar-hotel-daerah-istimewa-yogyakarta-2019.html#:~:text=Tercatat ada 163 hotel bintang, Daerah Istimewa Yogyakarta di 2019](https://yogyakarta.bps.go.id/publication/2020/09/10/c276ac09fcce52d940c1ab31/tingkat-penghunian-kamar-hotel-daerah-istimewa-yogyakarta-2019.html#:~:text=Tercatat%20ada%20163%20hotel%20bintang,Daerah%20Istimewa%20Yogyakarta%20di%202019).
- Utami, N., Saragih, R. F., Daulay, M., Daffa Maulana, M., & Ramadani, P. (2023). Sosial Dan Ekonomi Indonesia. *Journal of Management and Social Sciences*, 2(1), 2963–5047.
- Wibawa, Samodra. *Politik Perumusan Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Graha Ilmu, 2013.
- Wicaksono, Ajie. “New Normal Pariwisata Yogyakarta.” *Jurnal Kepariwisata* 14, no. 3 (2020): 139–50.
- Widodo, Joko. *Analisis Kebijakan Publik*. Jakarta: Bayumedia, 2016.
- Widoyoko, E.P. *Teknik Penyusun Instrumen Penelitian*. Yogyakarta: Pustaka Belajar, 2016.
- Winarno, Budi. *Teori Dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Media Pressindo, 2018.
- Wisnu Hadi. (2024). Menggali Potensi Kampung Wisata Di Kota Yogyakarta Menjadi Daya Tarik Wisatawan. *Journal of Tourism and Economic*, 2(2), 129–139. <https://doi.org/10.36594/jtec/08yq9670>
- Yudyastawa, Edhita Berlianditta Putri. “Evaluasi Kebijakan Pengendalian