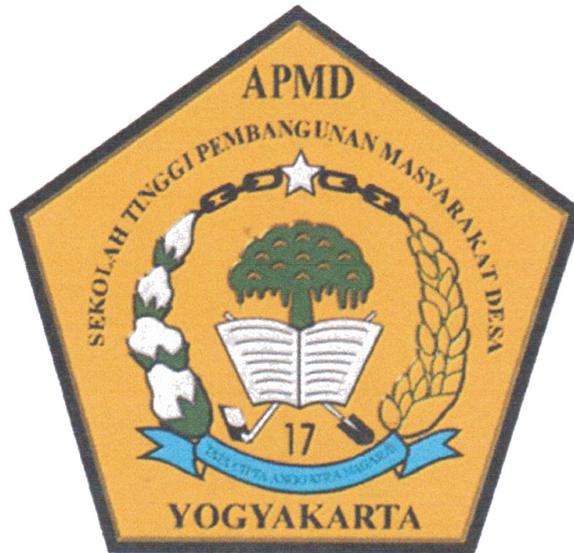


SKRIPSI

**KONSISTENSI PEMERINTAH KOTA YOGYAKARTA DALAM PELAKSANAAN  
KEBIJAKAN MORATORIUM PEMBANGUNAN HOTEL DI KOTA  
YOGYAKARTA**

*(Studi Deskriptif kualitatif Pelaksanaan Kebijakan Moratorium pembangunan hotel di  
Kota Yogyakarta. DIY)*



Disusun oleh

**MEGAWATI S.G TAREK**  
14520096

**PROGRAM STUDI IMLU PEMERINTAHAN S-1**

**SEKOLAH TINGGI PEMBANGUNAN MASYARAKAT DESA “APMD”  
YOGYAKARTA**

**2018**



**KONSISTENSI PEMERINTAH KOTA YOGYAKARTA DALAM PELAKSANAAN  
KEBIJAKAN MORATORIUM PEMBANGUNAN HOTEL DI KOTA  
YOGYAKARTA**

*(Studi Deskriptif kualitatif Pelaksanaan Kebijakan Moratorium pembangunan hotel di Kota  
Yogyakarta. DIY)*

**SKRIPSI**

**Diajukan Untuk Memenuhi Persyaratan Guna Mencapai Derajat  
Kesarjanaan Jenjang Strata Satu (S1) Program Studi Ilmu Pemerintahan**



**SEKOLAH TINGGI PEMBANGUNAN MASYARAKAT DESA “APMD”  
YOGYAKARTA**

**2018**



## LEMBAR PERYATAAN

Dengan ini saya menyatakan bahwa skripsi sebagai syarat memperoleh gelar sarjana merupakan hasil karya tulis sendiri dan sepanjang pengetahuan saya juga tidak ada karya yang pernah di tulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang tertulis diacu dalam naskah ini dan disebutkan dalam daftar pustaka. Saya bersedia menerima sanksi pencabutan gelar akademik yang saya peroleh dan sanksi-sanksi lainnya sesuai peraturan yang berlaku, apabila di kemudian hari ditemukan adanya plagiat dalam skripsi ini.

Yogyakarta, 14 Maret 2018



Megawati S.G Tarek  
NIM : 14520114

HALAMAN PENGESAHAN

SKRIPSI INI TELAH DIUJI DAN DIPERTAHANKAN DI DEPAN TIM PENGUJI  
PROGRAM STUDI ILMU PEMERINTAHAN PADA SEKOLAH TINGGI  
PEMBANGUNAN MASYARAKAT DESA “APMD” YOGYAKARTA

Hari : Selasa  
Tanggal : 20 Maret 2018  
Jam : 11.00 – 12.00 WIB  
Tempat : Ruang Sidang STPMD “APMD” Yogyakarta

1. Penguji I / Ketua Sidang

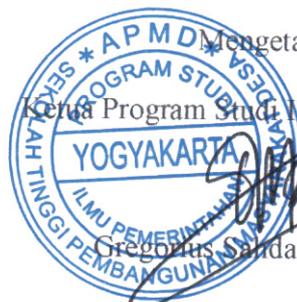
Dr. R. Widodo Triputro, M.M, M.Si

2. Penguji Samping I

Dra. Tri Daya Rini, M.Si

3. Penguji Samping II

Dra. Herawati, MPA



Mengetahui

Ketua Program Studi Ilmu Pemerintahan

Gregorius, Andan, S.IP, MA

PROGRAM STUDI ILMU PEMERINTAHAN  
SEKOLAH TINGGI PEMBANGUNAN MASYARAKAT DESA “APMD”  
YOGYAKARTA  
2018

## ~ MOTTO ~

"SEGALA MISI YANG BESAR PASTI AKAN MELALUI PROSES YANG TIDAK MUDAH. LALUI SEMUA ITU DENGAN BERDOA DAN BERUSAHA"

Penulis

"KARENA MASA DEPAN SUNGGUH ADA, DAN HARAPAN TIDAK AKAN HILANG"

Amsal 23:18

"SI TOU TIMOU TUMOUMOU TOU"

(Manusia Hidup Untuk Memanusiakan Orang Lain)

Dr. Sam Ratulangi

"BERMIMPILAH SETINGGI LANGIT. JIKA ENKAU JATUH, ENKAU AKAN JATUH  
DI ANTARA BINTANG-BINTANG"

Ir. Soekarno

*HALAMAN*  
*PERSEMBAHAN*

SKRIPSI INI PENULIS PERSEMBAHKAN UNTUK :

ORANG TUA TERCINTA

**“PAPA DAN MAMA”**

TERIMAKASI UNTUK SEGALA PENGORBANAN YANG  
KALIAN BERIKAN.

SEMOGA KARYA INI DAPAT MEMBUSUNGGKAN DADA  
KALIAN YANG TELAH LAMA MEMBUNGKUK KARENA  
BERJUANG DEMI KESUKSESAN PENDIDIKAN ANAK  
MU INI.

DAN UNTUK KEDUA ADIK KU

**DEWI DAN ARJUNA**

TERIMAKASIH UNTUK SEGALA DOA DAN MOTIVASI  
YANG KALIAN BERIKAN.

## KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kepada Tuhan Yesus Kristus atas rahmat dan penyertaan-nya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi dengan judul Konsistensi Pemerintah Kota Yogyakarta Dalam Pelaksanaan Kebijakan Moratorium Pembangunan Hotel Di Kota Yogyakarta . Penulisan skripsi ini diajukan untuk memenuhi salah satu syarat memperoleh gelar sarjana pada program studi Ilmu Pemerintahan di Sekolah Tinggi Pembangunan Masyarakat Desa “APMD” Yogyakarta.

Dalam Penyusunan skripsi ini penulis tidak lepas dari bimbingan, bantuan dukungan dan doa dari berbagai pihak. Oleh karena itu pada kesempatan ini penulis ingin menyampaikan terimakasih yang sebesar-besarnya kepada :

1. Bapak Habib Muhsin, S.sos, M.si selaku Ketua Sekolah Tinggi Pembangunan Masyarakat Desa “APMD” Yogyakarta.
2. Bapak Gregorius Sahdan, S.IP, M,A selaku ketua prodi ilmu pemerintahan STPMD “APMD” Yogyakarta
3. Bapak Dr. R. Widodod Triputro, MM, M.Si selaku Dosen Pembimbing yang selama ini membimbing penulis dalam penyelesaian skripsi ini.
4. Bapak dan Ibu dosen program studi ilmu pemerintahan STPMD “APMD” Yogyakarta.
5. Terimakasih tak terhingga untuk kedua orang tua Papa Beni dan Mama Siske. Segala pengorbanan kalian baik itu doa, motivasi, materi, nasihat dan kerja keras kalian untuk kesuksesan saya. Semua itu tidak dapat terbalaskan, semoga kalian selalu diberkati oleh Tuhan Yesus.

6. Untuk kedua adiku Dewi dan Arjuna. Atas segala doa dan support yang kalian berikan. Tetap berjuang demi masa depan kalian untuk membanggakan orang tua.
7. Untuk orang tua kedua ku. Papi Muryanto dan Mami Kartini. Terimakasih untuk semua bantuan dan doa selama saya kuliah di Yogyakarta. juga buat kak Rafi, kak ningsih, kak candra dan kak Yunda untuk segala motivasi dan bantuannya.
8. Buat Opa Emil, Oma Yeni, Opa Yance, Almh. Oma Syul dan Almh Oma Siti. Berkat doa dan bantuan kalian kepada cucu kalian ini sehingga penulis bisa menyelesaikan pendidikan ini.
9. Buat Muda Telmi, Papi Yani, mami heli. Untuk ade-ade sepupu ku lina, rofiq, ana, ela, fani. Trimakasi untuk doa dan motivasi kalian untuk saya.
10. Untuk Mu Kekasih hati ku Doni Ariansyah S.IP. Terimakasih sudah menemani saya berjuang dengan segala doa, dukungan dan motivasi yang Ngana berikan.
11. Untuk Squad sister Sella, Bonita, Ade, Fina, Vio, Chrisna. Trimakasih segala motivasi, doa dan kebersamaan kita selama ini. Sukses terus untuk kita semua.
12. Untuk Saudara ketemu gede Kembaran ku Dorote S.IP, kak Eva Anzaya S.IP, kak Roderani Girsang S.IP, Riska dan Risma dan Jumi (saudara satu daerah). Trimakasih untuk segala motivasi kalian dan untuk cerita indah selama di Jogja.
13. Untuk Teman-teman dan keluarga di Manado khususnya yang ada di Kalait. Terimakasih untuk doa dan support dari kalian.
14. Untuk teman-teman Kos Hibrida 1 untuk segala support dan kebersamaan selama tinggal bersama.

15. Untuk teman-teman Badan Legislatif Mahasiswa STPMD “APMD” Yogyakarta masa bakti 2016/2017.
16. Untuk UKM Paduan Suara STPMD “APMD” Yogyakarta
17. Untuk teman-teman seperjuangan di bawah bendera Marhaen GMNI komisariat STPMD “APMD” Yogyakarta. Bung dan Sarinah yang banyak memberikan masukan dan motivasi buat saya. Merdeka!
18. Teman-teman KKN kelompok 8, Ibu Dra. MC. Ruswahyuningsih M.A selaku DPL dan masyarakat Pedukuhan Ngentak Desa Pagerharjo.
19. Untuk Dinas Perizinan Kota Yogyakarta, Dinas Pariwisata Kota Yogyakarta, Bagian Hukum Kota Yogyakarta, PHRI DIY, Gaia Cosmo Hotel, Pop Hotel dan Tokoh Masyarakat di kelurahan Baciro yang sudah bersedia memeberikan informasi dalam penelitian skripsi ini.
20. Untuk Teman-teman angkatan 2014.
21. Untuk Almamater Tercinta.

Penulis menyadari bahwa dalam penulisan skripsi ini jauh dari kesempurnaan. Penulis selalu terbuka dan berterimakasih atas saran dan kritik yang sifatnya membangun yang tentunya akan menjadi pelajaran yang tidak akan penulis lupakan.

Yogyakarta, 14 Maret 2018

Penulis

## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN SAMPUL</b> .....	i
<b>HALAMAN PERNYATAAN</b> .....	ii
<b>HALAMAN PENGESAHAN</b> .....	iii
<b>MOTTO</b> .....	iv
<b>HALAMAN PERSEMBAHAN</b> .....	v
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	vi
<b>DAFTAR ISI</b> .....	ix
<b>DAFTAR TABEL</b> .....	xi
<b>DAFTAR GAMBAR</b> .....	xii
<b>SINOPSIS</b> .....	

### **BAB I PENDAHULUAN**

A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah.....	10
C. Tujuan Penelitian.....	10
D. Manfaat Penelitian.....	10
E. Kerangka Teori.....	11
1. Kebijakan .....	11
2. Kebijakan Publik.....	13
3. Implementasi Kebijakan .....	17
4. Konsistensi .....	23
5. Kebijakan Moratorium Pembangunan Hotel .....	25
F. Ruang Lingkup Penelitian.....	27
G. Metode Penelitian.....	29
1. Jenis Penelitian.....	29
2. Unit Analisis.....	29

3. Teknik Pengumpulan Data.....	30
4. Teknik Analisis Data.....	31

## **BAB II PROFIL KOTA YOGYAKARTA**

A Geografi.....	33
B.Demografi.....	38
C. Kesehatan.....	47
D.Pemerintahan.....	48
E. Pariwisata dan Perhotelan.....	49

## **BAB III : ANALISIS DATA**

A. Deskripsi Informan.....	54
B. Konsistensi Pemerintah Kota Yogyakarta Dalam Pelaksanaan Kebijakan Moratorium Pembangunan Hotel.....	57
1. Komunikasi.....	64
2. Pemahaman terhadap kebijakan moratorium pembangunan hotel.....	72
3. Disposisi.....	80

## **BAB IV PENUTUP**

A. Kesimpulan.....	88
B. Saran.....	90

## **DAFTAR PUSTAKA**

## **LAMPIRAN**

## DAFTAR TABEL

Tabel II.1 Luas Wilayah, Jumlah Rwjumlah RT Menurut Kecamatan Dan Kekurahan Kota Yogyakarta.....	35
Tabel II.2 Jumlah Penduduk Dan Rasio Jenis Kelamin Menurut Kecamatan Di Kota Yogyakarta, 2016.....	39
Tabel II.3 Jumlah Penduduk Menurut Kelompok Umur Dan Jenis Kelamin Di Kota Yogyakarta 2016.....	340
Tabel II.4 Data Banyaknya Transmigran Menurut Kecamatan Di Kota Yogyakarta, 2016.....	41
Tabel II.5 Jumlah Penduduk Berdasarkan Jenis Kegiatan Di Kota Yogyakarta, 2016.....	42
Tabel II. 6 Presentase Penduduk Berdasarkan Tingkat Pendidikan (Persen) Tahun 2016.....	43
Tabel II.7 Jumlah jumlah sekolah Taman Kanak-Kanak dan Raudhatul Athfa dan Bustanul Atfha Di Kota Yogyakarta, 2016.....	44
Tabel II.8 Jumlah Sekolah SD, SMP, SMA, SMK Di Kota Yogyakarta, 2016.....	45
Tabel II.9 Jumlah Guru dan Murid Taman Kanak-kanak, SD, SMP, SMA dan SMK Di Kota Yogyakarta, 2016.....	46
Tabel II.10 Jumlah pengunjung wisata menurut jenis pengunjung di Yogyakarta 2016.....	49
Tabel II. 11 Data Hotel Menurut Kecamatan dan Golongan Hotel di Kota Yogyakarta, 2015.....	51
Tabel II. 12 Jumlah Hotel Di Kota Yogyakarta Tahun 2012-2013 Sebelum Masa Kebijakan Moratorium Pembangunan Hotel.....	52
Tabel II.13 Jumlah Akomodasi Hotel Di Kota Yogyakarta Tahun 2014-2017 Disaat Kebijakan Moratorium Pembangunan Hotel Dilaksanakan.....	52
Tabel III.1 : Deskripsi informan.....	55

## DAFTAR GAMBAR

Gambar II.I Peta Administrasi Kota Yogyakarta.....	38
--	----

## SINOPSIS

Sebagai Kota yang dikenal dengan pariwisatanya, membuat Kota ini menjadi salah satu tujuan wisatawan sehingga tak heran setiap tahunnya jumlah wisatawan yang datang di Kota Yogyakarta begitu ramai. Dengan banyaknya wisatawan yang datang mendorong jumlah kebutuhan hotel sebagai sarana peristirahatan dan penginapan turut meningkat. Banyaknya pembangunan hotel membuat persaingan antara pengusaha hotel yang tidak sehat lagi, masalah lingkungan dengan masyarakat dan luas wilayah Kota Yogyakarta semakin sempit. Moratorium Pembangunan Hotel yang di atur dalam Peraturan Walikota Nomor 77 Tahun 2013 tentang Pengendalian Pembangunan Hotel merupakan salah satu respon pemerintah untuk mengatasi masalah hotel di Kota Yogyakarta. Dengan dikeluarkannya Peraturan Wali Kota Nomor 77 Tahun 2013, pemerintah sebagai pihak pelaksana harus melaksanakan kebijakan ini secara konsisten sesuai aturan agar supaya jumlah permohonan izin pembangunan hotel pun semakin terkendali pula. Namun, semenjak perwal tersebut dikeluarkan pada awal Januari 2014 sampai saat ini tahun 2018 masih saja ditemui beberapa pembangunan hotel yang belum terkendali. Berdasarkan latar belakang yang ada, maka peneliti merumuskan masalah dalam penelitian ini adalah “Bagaimana Konsistensi pemerintah Kota Yogyakarta Dalam Pelaksanaan Kebijakan Moratorium Pembangunan Hotel Di Kota Yogyakarta?”

Dalam penelitian ini penulis menggunakan metode penelitian Kualitatif. Obyek penelitian ini adalah Informasi mengenai konsistensi pemerintah Kota Yogyakarta dalam pelaksanaan kebijakan moratorium pembangunan hotel. Jumlah informan dalam penelitian ini adalah 10 orang. Yang terdiri dari 3 informan dari Dinas Perizinan, 1 informan dari dinas pariwisata, 1 informan dari bagian hukum pemerintah Kota Yogyakarta, 1 informan dari PHRI DIY, 2 Informan dari pihak hotel dan 2 informan dari tokoh masyarakat. Adapun teknik pengumpulan data sebagai berikut : wawancara, dokumentasi dan observasi. Teknik analisis data yang digunakan yaitu: Reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan.

Berdasarkan hasil penelitian dan analisis dapat disimpulkan bahwa Komunikasi dalam pelaksanaan kebijakan ini sudah berjalan secara konsisten. Apa yang dimuat dalam Peraturan Walikota Nomor 77 Tahun 2013 sesuai dengan apa yang diinformasikan kepada target kebijakan secara jelas tanpa adanya perubahan. Adanya Informasi yang konsisten kepada seluruh stakeholder kebijakan moratorium pembangunan hotel menyebabkan pemahaman seluruh stakeholder terhadap kebijakan ini dari pemahaman tentang aturan dan masa berlaku kebijakan ini dipahami sesuai yang di muat dalam Peraturan Walikota Nomor 77 Tahun 2013. Konsistensi berbicara tentang perilaku yang tetap dan tidak berubah-ubah, hal itu ditunjukkan pemerintah Kota Yogyakarta melalui Disposisi implementor dalam pelaksanaan kebijakan moratorium pembangunan hotel. hal itu ditunjukkan perilaku taat tidak mengeluarkan IMB baru, adanya pengawasan dalam pelaksanaan dan memberlakukan sanksi ketika ada pelanggaran. Walaupun Dari sisi pelaksanaan pemerintah telah melaksanakan sesuai aturan, namun kebijakan ini di rasa oleh target kebijakan belum memberikan dampak sesuai yang diharapkan yaitu untuk mengendalikan pembangunan hotel.

Kata Kunci : Kebijakan Publik, Implementasi Kebijakan, Konsistensi Kebijakan

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Negara Republik Indonesia sebagai Negara Kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi. Pelaksanaan desentralisasi yang menghasilkan otonomi tersebut dijalankan dan dikembangkan dalam dua nilai dasar, yaitu nilai unitaris dan nilai desentralisasi teritorial. Nilai dasar unitaris diwujudkan dalam pandangan Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak akan mempunyai kesatuan pemerintah lain di dalamnya yang bersifat Negara. Artinya, kedaulatan yang melekat pada rakyat, bangsa dan negara Republik Indonesia tidak akan terbagi di antara kesatuan pemerintahan. Sementara itu, nilai dasar desentralisasi teritorial diwujudkan dalam penyelenggaraan pemerintah di daerah dalam bentuk otonomi.

Upaya menerapkan desentralisasi di Indonesia, terdapat empat sifat yang melekat di dalamnya (Hari Sabarno, 2007:4), yaitu :

1. Pembentukan dan penghapusan suatu daerah, baik provinsi, kabupaten/kabupaten/ kota yang bersifat otonom, pada dasarnya merupakan prakarsa pemerintah pusat berdasarkan peraturan perundangan-undangan setelah mendengarkan aspirasi dan kebutuhan di daerah itu sendiri;
2. Pengambilan kebijakan desentralisasi berada di tangan pemerintah pusat, sedangkan pelaksanaan otonomi daerah dilakukan pemerintah daerah;
3. Pelaksanaan hubungan antara pemerintah otonom dan pemerintah pusat bersifat bergantung (*dependent*) dan hierarki (*subordinate*);

4. Perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diwujudkan dengan pembagian yang proposional dalam pengelolaan dan penerimaan hasil sumber daya di daerah melalui suatu peraturan perundang-undangan tingkat nasional.

Oleh sebab itu, otonomi daerah yang dijalankan selain bersifat nyata dan luas, tetap harus dilaksanakan secara bertanggung jawab. Maksudnya otonomi daerah harus dipahami sebagai perwujudan pertanggungjawaban konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dilaksanakan daerah.

Lahirnya reformasi kebijakan desentralisasi pertama kali melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang kemudian mengalami perubahan dan dilanjutkan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Maksud dan tujuan dari peraturan tersebut agar daerah mampu mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat menurut prakarsanya sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dan untuk meningkatkan semangat otonomi yang telah muncul dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 maka direvisi dan digantikan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Semangat otonomi yang muncul dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah membuat daerah semakin gencar mengembangkan potensi yang ada di daerahnya dalam rangka meningkatkan pembangunan untuk kesejahteraan masyarakat. Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pasal 285 ayat (1) menyebutkan Daerah melaksanakan

pembangunan untuk peningkatan dan pemerataan pendapatan masyarakat, kesempatan kerja, lapangan berusaha, meningkatkan akses dan kualitas pelayanan publik dan daya saing Daerah. Selanjutnya pada ayat (2) dijelaskan bahwa Pembangunan daerah merupakan bagian integral dan merupakan penjabaran dari pembangunan nasional. Dan dalam rangka mencapai sasaran pembangunan yang disesuaikan dengan potensi, aspirasi dan permasalahan pembangunan daerah diarahkan untuk memacu pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya.

Sebagai suatu perubahan terencana dan berkesinambungan, pembangunan pada hakekatnya bertujuan untuk memperbaiki dan meningkatkan kualitas hidup manusia. Untuk mencapai tujuan tersebut, maka pembangunan perlu diimplementasikan kedalam berbagai program pembangunan yang dapat secara langsung menyentuh masyarakat. (Edi Suharto, 2006:1) .

Pembangunan di bidang ekonomi merupakan salah satu aspek penting yang harus dikembangkan di suatu daerah. Pembangunan ekonomi yang baik akan memberikan banyak manfaat bagi suatu bangsa dan menunjukkan bahwa suatu negara telah berhasil meningkatkan ekonominya. Pembangunan ekonomi juga dilakukan agar tercipta suatu pemerataan pelaksanaan pembangunan baik di pusat maupun di daerah.

Salah satu kegiatan yang dapat memacu pembangunan ekonomi di suatu daerah adalah pembangunan di sektor industri. Pembangunan suatu negara dikatakan maju apabila didukung oleh majunya perindustrian yang dimiliki. Perindustrian yang semakin bertumbuh dan berkembang ikut menopang kemajuan dan kesejahteraan suatu negara. Pembangunan di bidang industri tidak pernah terlepas dari peran serta Pemerintah dalam memberikan dukungan terhadap para pelaku industri. Dukungan Pemerintah terhadap pelaku industri dapat dilakukan dengan berbagai cara, salah satunya dengan memberikan kemudahan di sektor perizinan industri. Dalam konteks ini

Pemerintah selaku pemegang kekuasaan otoritas Pemerintahan yang ada didaerahnya haruslah menggunakan otoritasnya dengan baik agar dapat menciptakan kesejahteraan masyarakat yang baik yakni tidak ada pihak yang merasa dirugikan.

Kota Yogyakarta dewasa ini merupakan salah satu kota yang tingkat kemajuan pembangunan ekonomi terus berkembang terlebih pembangunan di bidang industri. Kota Yogyakarta juga dikenal sebagai Kota Pariwisata dan Kota Pelajar dengan unsur budaya yang melekat. Hal ini menjadi magnet yang cukup kuat untuk menarik para wisatawan dari penjuru daerah tanah air maupun mancanegara berkunjung ke Kota Yogyakarta. Tidak dapat dipungkiri lagi bahwa pariwisata di Kota Yogyakarta semakin berkembang. Hal ini juga yang menyebabkan wisatawan terus berdatangan di Kota Yogyakarta.

Kunjungan wisatawan Kota Yogyakarta semakin meningkat dari tahun ke tahun, Dari data yang ada kunjungan wisatawan pada bulan Juli 2015 berjumlah 4.852 kunjungan. Dan pada bulan Juli 2016 Menjadi 11.177 kunjungan. Angka ini meningkat sebesar 130,36 persen, sumber: (<http://nasional.republika.co.id/berita/nasional/daerah/16/09/02/ocv6ce399-kunjungan-wisatawan-mancanegara-melonjak>) diakses 31/10/2017.

Hal itu yang mendorong jumlah kebutuhan hotel sebagai sarana peristirahatan dan penginapan turut meningkat, seiring jumlah wisatawan yang makin bertambah. Hal ini juga menjadi daya tarik bagi para pengusaha mengembangkan bisnis di bidang industri perhotelan. Sehingga tak jarang saat ini di Kota Yogyakarta lazim ditemukan berbagai macam bangunan hotel dari berbagai macam kelas mulai dari kelas losmen, motel, melati hingga hotel berbintang.

Melihat peluang bisnis yang sangat menjanjikan di industri perhotelan di Kota Yogyakarta tentu membuat persaingan dari para investor untuk mendirikan bangunan hotel di beberapa lokasi strategis di Kota Yogyakarta dari tahun ke tahun terus

meningkat secara signifikan. Hal ini dapat dibuktikan dengan melihat kondisi bangunan yang ada di Kota Yogyakarta yang banyak didominasi oleh berbagai macam jenis bangunan hotel baik itu hotel berbintang, melati, losmen dan bahkan masih dalam proses pembangunan.

Pembangunan hotel di Kota Yogyakarta memang sangat berkontribusi terhadap pendapatan daerah. Realisasi penerimaan pajak hotel tahun 2016 melebihi target yakni mencapai 113 miliar atau 102 persen dari target yang telah ditetapkan yakni 112 miliar. Sumber (<http://www.antarnews.com/berita/606553/pajak-hotel-yogyakarta-lampau-target>) diakses 31/10/2017.

Namun disatu sisi pembangunan hotel memang menjadi polemik di berbagai kalangan. Hotel-hotel dibangun tanpa memperhatikan bahwa lahan yang dipergunakan untuk membangun semakin terbatas. Sehingga hal ini berdampak juga pada tata ruang Kota Yogyakarta yang semakin sempit tidak mampu lagi menampung bangunan-bangunan hotel yang terus bertambah dari tahun ke tahun.

Polemik yang sangat terasa sekali dampaknya adalah masalah lingkungan. Tidak sedikit masyarakat yang mengeluhkan dampak lingkungan yang mereka rasakan ketika hotel ramai dibangun di sekitar mereka. Salah satu masalah lingkungan yang disebabkan oleh adanya bangunan Hotel adalah kurangnya ketersediaan air bersih atau bahkan sumur yang mulai mengering. Dari informasi yang pernah Penulis dapatkan saat wawancara dengan Kepala Dinas Perizinan Kota Yogyakarta untuk memenuhi salah satu tugas mata kuliah, bahwa kasus serupa pernah terjadi di daerah Kelurahan Semaki Kecamatan Umbulharjo di tahun 2013, dimana masyarakat Semaki pernah melakukan aksi demo kepada salah satu hotel yang berdiri di sekitar Kelurahan Semaki. Karena semenjak hotel bersangkutan mendirikan bangunan di daerah Kelurahan

Semaki, masyarakat kesulitan mendapatkan air bersih karena sumur mereka mengalami kekeringan.

Melihat dari beberapa kasus yang sudah banyak terjadi di beberapa daerah, masyarakat semakin gencar melakukan penolakan terhadap pembangunan hotel di wilayah mereka. Sering ditemui di beberapa tempat, terpasang poster yang menyatakan bahwa warga menolak berbagai macam pembangunan hotel di wilayah mereka. Hal tersebut tidak lain masyarakat lakukan karena melihat pembangunan hotel yang terus bertambah tanpa memperhatikan dampak yang dimunculkan terhadap masyarakat.

Dengan adanya gejala tentang pembangunan hotel di kota Yogyakarta pemerintah sangat responsif dengan memandang bahwa hal ini penting, sehingga perlu sebuah peraturan untuk mengatur. Hal-hal yang mendasar di atas menjadi latar belakang Lahirnya Peraturan Walikota Nomor 77 Tahun 2013 tentang pengendalian pembangunan hotel. Peraturan ini juga merupakan salah satu bukti kebijakan pemerintah untuk merespon masalah yang dihadapi oleh masyarakat terkait dampak pembangunan hotel di kota Yogyakarta.

Menurut Nugroho (Herabudin, 2016:39) kebijakan pemerintah dalam perpustakaan *Unternasional* disebut sebagai *Public Policy* , yaitu aturan kehidupan bersama yang harus di taati dan berlaku mengikat seluruh warganya. Aturan atau peraturan secara sederhana kita pahami sebagai kebijakan pemerintah. Dengan demikian, kebijakan pemerintah ini dapat di artikan suatu hukum yang harus ditaati.

Peraturan yang dikenal dengan kebijakan Moratorium Hotel tersebut merupakan kebijakan yang diambil oleh pemerintah untuk menghentikan sementara ijin mendirikan hotel di Kota Yogyakarta. Dengan dikeluarkannya Peraturan Wali Kota Nomor 77 Tahun 2013, maka diharapkan jumlah permohonan izin pembangunan hotel pun

semakin terkendali pula dan peraturan ini dapat ditaati oleh pihak-pihak yang bersangkutan.

Namun, semenjak Peraturan Wali Kota Nomor 77 Tahun 2013 dikeluarkan pada awal Januari 2014 sampai Desember 2016, dan sudah diperpanjang pada tahap pertama masa berlakunya sampai Desember 2017 dan pada tahap kedua diperpanjang sampai Desember 2018 masih saja ditemui beberapa pembangunan hotel yang belum terkendali yang menyebabkan permasalahan lingkungan dan ekonomi terkait persaingan pengusaha hotel yang tidak sehat lagi. Dari data Badan Pusat Statistik (BPS) Kota Yogyakarta tahun 2016 jumlah hotel di Kota Yogyakarta terus meningkat. Sejak tahun 2011 jumlah hotel sebanyak 387 hotel. dan meningkat di tahun 2012 menjadi 397 hotel, 2013 jumlah mencapai 400 hotel dan sampai dengan tahun 2014 jumlah hotel dan menginap yang ada di wilayah Kota Yogyakarta tercatat 419 buah yakni terdiri dari 57 hotel berbintang dan 419 non bintang dengan jumlah kamar terdiri dari 11.732 kamar. Belum lagi di tambah dengan hotel-hotel yang bertambah sejak tahun 2015 hingga sekarang yang di mana masa kebijakan moratorium sedang dijalankan.

Hal ini terjadi bukan tanpa alasan, Berdasarkan Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 77 Tahun 2013 khususnya dalam Pasal 4 ayat (1) yang berisi, “Permohonan IMB bangunan hotel yang telah terdaftar pada Dinas Perizinan sebelum 1 Januari 2014, maka perizinannya tetap diproses berdasarkan peraturan perundang-undangan”. Hal ini menimbulkan permasalahan pada beberapa pihak. Disatu sisi Peraturan Walikota Yogyakarta tersebut diharapkan mampu untuk mengendalikan jumlah pembangunan hotel serta jumlah permohonan izin hotel yang masuk, tetapi disisi lain berdasar Peraturan Walikota Nomor 77 Tahun 2013 Pasal 4 ayat (1) menyebutkan Permohonan IMB bangunan hotel yang telah terdaftar pada Dinas Perizinan sebelum 1 Januari 2014, maka perizinannya tetap diproses berdasar peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Aturan tersebut menyebabkan para investor berbondong-bondong memasukkan izin atau mendaftarkan izin mendirikan hotel sebelum tagal 1 Januari 2014 terlebih dahulu ke Dinas Perizinan, yakni sebelum moratorium pembangunan hotel diberlakukan, hal-hal strategis seperti lokasi, sarana prasarana nanti menyusul karena ingin menegjar Izin yang akan di ajukan. Dengan adanya pengecualian yang diatur dalam Perwal Nomor 77 Tahun 2013, menggambarkan bahwa pemerintah masih memberikan peluang yang besar terhadap pertumbuhan pembangunan hotel di Kota Yogyakarta. Jika memang dengan adanya kebijakan ini bertujuan untuk mengendalikan pembangunan hotel pemerintah tidak harus memberikan pengecualian dalam Perwal Nomor 77 Tahun 2013.

Izin pembangunan hotel yang diajukan sebelum kebijakan moratorium dikeluarkan pada 2014 silam berjumlah 104 buah. Terakhir, pada penghujung akhir tahun 2015, terdata sudah sekitar 81 IMB yang sudah diterbitkan oleh Pemkot Yogyakarta, dalam hal ini Dinas Perizinan. Jumlah ini terus bertambah menjadi 84 IMB terbit, tercatat sampai bulan April 2016 ini. Akibatnya, walaupun moratorium terus berjalan, izin baru untuk membangun hotel tidak diberikan, tetapi pembangunan hotel dari IMB lama yang sebelumnya telah diterbitkan akan terus menjamur di Yogyakarta. Sumber (<http://jogja.tribunnews.com/2016/04/12/selama-persayaratan-lengkap-pemkot-yogyakarta-akui-tak-bisa-menolak-izin-membangun-hotel>) diakses 2/11/2017.

Sehingga tak heran di masa kebijakan moratorium pembangunan hotel saat ini banyak ditemukan hotel-hotel baru berdiri maupun dalam proses pembangunan. Penerbitan Peraturan Walikota Yogyakarta menimbulkan permasalahan dan dilema, karena pada awalnya Peraturan Walikota Yogyakarta tersebut ditujukan untuk mengendalikan jumlah pembangunan hotel di Yogyakarta dan jumlah permohonan izin pembangunan hotel yang masuk, justru tidak sesuai dengan tujuan yang di maksud.

Karena dengan adanya kebijakan moratorium hotel dampaknya menyebabkan banyak investor yang mengajukan izin pembangunan hotel sebelum moratorium diberlakukan. Dengan demikian permohonan izin pembangunan hotel pun sukar untuk dikendalikan, hal itu pula yang menyebabkan jumlah pembangunan hotel tidak bisa terkontrol walaupun di masa kebijakan moratorium hotel diberlakukan, terlebih apabila seluruh syarat perizinan hotel telah terpenuhi, maka Dinas Perizinan pun akan mengeluarkan izin sesuai dengan prosedur.