

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) merupakan salah satu Provinsi di Indonesia yang terletak di bagian selatan Pulau Jawa bagian tengah. Berdasarkan data sejarah yang ada, sebelum Indonesia merdeka Yogyakarta telah memiliki pemerintahan sendiri dengan sebutan Daerah Swapraja yang merupakan gabungan dari Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dengan Kadipaten Pakualaman dan telah mendapat pengakuan dari dunia internasional. Tetapi setelah diumumkannya Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia, Yogyakarta menyatakan niatnya untuk bergabung menjadi bagian dari negara kesatuan Republik Indonesia dan menggunakan nama Daerah Istimewa Yogyakarta.¹

Disamping itu kota Yogyakarta juga merupakan kota kebudayaan, kota pelajar, dan kota pariwisata. Kota Yogyakarta memiliki daya tarik tersendiri bagi wisatawan baik domestik maupun mancanegara. Keberadaan Kraton Yogyakarta yang sarat dengan budaya Jawa yang masih kental di tengah-tengah kehidupan masyarakat modern merupakan salah satu keunikan yang mampu menarik minat wisatawan untuk berkunjung di kota Yogyakarta. Tempat-tempat perbelanjaan seperti pasar Beringharjo dan pertokoan di sepanjang

¹ Jawahir thontowi. Apa istimewa Yogyakarta, Yogyakarta ,pustaka fahim, 2007, Hal 7

malioboro menjadi sasaran utama bagi wisatawan yang ingin membeli berbagai kerajinan tangan dan batik.

Serta Faktor lokasi kota Yogyakarta yang strategis dekat dengan tempat-tempat kepentingan kepariwisataan, dan juga suasana nyaman merupakan nilai jual bagi kota ini. Julukan sebagai kota kebudayaan, kota pendidikan, dan kota pariwisata sudah sangat erat dengan kota Yogyakarta sebagai bagian dari percepatan pertumbuhannya.

Selain itu, sikap ramah masyarakat Yogyakarta juga turut memegang peranan penting dalam meningkatkan kunjungan wisatawan domestik maupun mancanegara. Dan itu juga yang menjadi pemicu perkembangan kota Yogyakarta. Tentu bukan alasan lagi, kota Yogyakarta mempunyai atmosfer kultur kebudayaan yang sangat membantu masyarakat untuk tumbuh berkembang, dari segi seni maupun budayanya. Hal tersebut terlihat pada visi pengembangan Kota Yogyakarta tahun 2005-2025 yaitu “Menjadikan Daerah Kota Yogyakarta sebagai Kota Pendidikan Berkualitas, Pariwisata Berbasis Budaya, dan Pusat Pelayanan Jasa, yang Berwawasan Lingkungan Dan Ekonomi Kerakyatan”.

Untuk mewujudkan visi tersebut maka strategi kebijakan yang ditempuh pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta diarahkan dan diprioritaskan menuju sembilan bidang strategis dan bidang pariwisata menjadi prioritas kedua setelah bidang pendidikan. Dipilihnya bidang pariwisata menjadi salah satu prioritas pembangunan dikarenakan kota Yogyakarta

sebagai kota pariwisata dan sektor pariwisata yang diharapkan dapat memberikan pemasukan yang signifikan untuk pendapatan daerah.

Tetapi akhir-akhir ini sering ditemukannya fakta yang tidak seimbang dengan eksistensi kota Yogyakarta sebagai kota Kebudayaan ini, yaitu maraknya pengembangan/pembangunan gedung seperti hotel dengan kuantitas atau jumlah yang cukup banyak, yang tidak sebanding dengan terbatasnya objek wisata, yang mengakibatkan beberapa efek negatif. Contohnya yang paling dialami yaitu kekeringan dan kemacetan lalu lintas.²

Riwayat perhotelan pada hakikatnya sejalan bersama kemajuan manusia. Manusia selalu memerlukan tempat dimana ia dapat berlindung. Terutama saat ia berpergian jauh dari tempat tinggalnya. Dunia perhotelan berkembang sejajar dengan kebutuhan manusia pada umumnya, penginapan yang tadinya hanya menyediakan tempat untuk menginap sekarang sudah berkembang dengan fasilitas penyedia makanan, karaoke, ruang pertemuan, kolam renang, dan lain-lain.³

Dari penjelasan diatas maka secara otomatis kebutuhan lahan pun akan semakin meningkat. Pembangunan sendiri menggambarkan rangkaian upaya yang berkesinambungan yang meliputi seluruh kehidupan masyarakat bangsa dan negara untuk melaksanakan tugas menjalankan tujuan nasional. Bagi

² Intan Nadia dan Suharno, Implementasi Kebijakan Perizinan Pembangunan Hotel Di Kota Yogyakarta (Pendidikan Kewarganegaraan dan Hukum), Fakultas Ilmu Sosial, Universitas Negeri Yogyakarta. 2015, hal 3.

³ Oka, 1983, *Pengantar Ilmu Pariwisata*, Bandung, Angkasa, hal 12

Negara Indonesia yang terdiri atas 33 provinsi dan 530 kota/kabupaten, pembangunan nasional bertujuan melahirkan masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 dengan memanfaatkan kekayaan daerah yang dimiliki daerah masing-masing. pembangunan ekonomi daerah yaitu suatu cara di mana pemerintah daerah dan seluruh elemen masyarakat mengelola beraneka macam sumberdaya yang ada dan membuat suatu pola kemitraan untuk melahirkan suatu lapangan kerja baru dan merangsang aktivitas ekonomi di daerah tersebut.

Oleh karena itu, pemerintah dalam melakukan pembangunan nasional berupaya untuk pemeratakan pembangunan beserta hasil-hasilnya. Pembangunan di daerah perlu mendapat kepedulian, supaya pertumbuhan ekonomi di daerah dapat meningkat. Pembangunan di daerah perlu dibina agar dapat lebih mendorong pertumbuhan ekonomi daerah sekaligus meningkatkan perekonomian nasional.⁴

Berdasarkan dari ketentuan tersebut, secara tidak langsung pembangunan pasti akan berkaitan dengan lingkungan hidup, maka terlihat bahwa pembangunan yang diselenggarakan di Indonesia memiliki salah satu prinsip yakni pembangunan yang berkelanjutan. Pembangunan berkelanjutan didefinisikan dalam Undang-undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun

⁴ Sudarmadji, *Pembangunan Berkelanjutan, Lingkungan hidup, dan Otonomi Daerah*, diakses <http://gerakanindonesiahijau.blogspot.com/2010/09/pembangunan-berkelanjutan-lingkungan.html>, pada 6 Juli 2014 pukul 20.58 WIB.

2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup Pasal 1 Angka 3 (UUPPLH),⁵ yaitu:

“ Pembangunan berkelanjutan adalah upaya sadar dan terencana yang memadukan aspek lingkungan hidup, sosial ekonomi ke dalam strategi pembangunan untuk menjamin keutuhan lingkungan hidup serta keselamatan, kemampuan, kesejahteraan, dan mutu hidup generasi masa kini dan generasi masa depan ”

Artinya, dalam melaksanakan proses pembangunan Pemerintah sebagai pihak yang memiliki kewenangan untuk melaksanakan pembangunan secara terintegrasi antar-aspek kehidupan terkait (lingkungan hidup, sosial, dan ekonomi).

Aktivitas pembangunan tentu saja memerlukan lahan dan ruang sebagai tempat untuk menampung kegiatan tersebut, aktivitas pembangunan, termasuk pemanfaatan sumberdaya alam, merupakan peristiwa fisik yang terjadi di lingkungan tersebut yang sedikit banyak merubah zona lingkungan awal menjadi zona lingkungan baru dan mengakibatkan adanya perubahan kesinambungan lingkungan.⁶

Berdasarkan data Distribusi Produk Domestik bruto menurut Lapangan Usaha atas dasar harga konstan 2000 yang dikeluarkan oleh Badan Pusat

⁵ Undang-undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup Pasal 1 Angka 3 (UUPPLH).

⁶ Juniarso Ridwan, Achmad Sodik, 2013, *Hukum Tata Ruang Dalam Konsep Kebijakan Otonomi Daerah*, Nuansa, Bandung, hlm 19.

Statistik pada tahun 2012, lapangan usaha perdagangan, hotel, dan restoran memiliki Distribusi Produk Domestik bruto paling besar dengan jumlah sebesar kurang lebih 25,34%.⁷

Dan hasil survey yang dilakukan website traveling, *skyscanner*. Yogyakarta menempati urutan ke 4 setelah Jakarta, Bali, dan Surabaya dalam 10 besar kota tujuan wisata domestik Indonesia, selain itu juga *Travel industry* saat ini telah menjadi salah satu pemicu peningkatan perekonomian di Yogyakarta, karena secara geografis Yogyakarta memiliki banyak lokasi wisata yang mudah ditempuh dan sangat terjangkau oleh berbagai kalangan. Perkembangan pariwisata di Kota Yogyakarta pada tahun-tahun terakhir ini menunjukkan trend yang meningkat. Konsekuensi yang timbul dari perkembangan wisata di Kota Yogyakarta adalah meningkatnya kebutuhan akomodasi penginapan atau hotel di Kota Yogyakarta. Kebutuhan akomodasi ini dipenuhi melalui penambahan jumlah kamar melalui pembangunan atau pengembangan gedung hotel atau akomodasi penginapan lain. Seperti pada tabel 1.1

⁷ Nasrullah Nurul Fauzi, 2016, prosedur perizinan pembangunan hotel oleh Dinas perizinan kota yogyakarta ditinjau dari Peraturan Daerah Kota Yogyakarta No 2 Tahun 2012 tentang bangunan gedung, 2016, hal 9.

Tabel 1.1
Jumlah Kamar Yang Disediakan Hotel/Jasa Akomodasi Menurut kelas Hotel dan Kecamatan di Kota Yogyakarta Tahun 2015

Kecamatan / distrik	Kelas hotel		
	Bintang	Non bintang	Jumlah
1. Mantrijeron	146	742	888
2. Keraton	-	-	-
3. Mergangsan	459	937	1.396
4. Umbulharjo	206	966	1.172
5. Kotagede	-	140	140
6. Gondokusuman	846	452	1.298
7. Danurejan	529	369	898
8. Pakualaman	250	244	494
9. Gondomanan	280	82	362
10. Ngampilan	208	210	418
11. Wirobrajan	-	410	410
12. Gedungtengen	1.108	1.443	2.551
13. Jetis	1.355	153	1.508
14. Tegalrejo	66	177	243
Jumlah	5.453	6.325	11.778

Sumber: BPS Kota Yogyakarta 2015

Hal yang perlu dipahami adalah pariwisata merupakan industri yang digerakkan oleh permintaan atau dihidupi oleh wisatawan dan suplainya

disediakan dan ditentukan oleh kegiatan sektoral terutama hotel, akomodasi, restoran, transportasi, komunikasi, jasa-jasa dan lainnya.⁸

Predikat kota Yogyakarta sebagai kota pariwisata menjadi magnet yang sangat besar untuk menarik pengunjung, baik dari dalam negeri maupun dari mancanegara, untuk mengetahui perkembangan pariwisata salah satunya dapat diketahui melalui indikator kunjungan tamu ketempat-tempat dan tingkat penghunian kamar hotel, seperti tabel 1.2 yang di publikasikan oleh statistik pariwisata kota Yogyakarta 2015 sehingga dapat dijadikan sebagai salah satu bahan acuan dalam perencanaan dan evaluasi baik oleh pemerintah maupun swasta.

Tabel 1.2
Jumlah Pengunjung Wisatawan dikota Yogyakarta tahun 2015

Bulan	Kraton		Taman Sari		Pagelaran keraton		Kereta Keraton	
	Asing	Domestik	Asing	Domestik	Asing	Domestik	Asing	Domestik
Januari	7.430	45.920	3.599	25.372	1.476	22.103	7	1.543
Februari	7.406	37.765	3.953	24.538	983	2.020	11	1.412
Maret	7.068	37.367	3.475	22.078	1.408	24.415	5	1.270
April	7.322	36.933	3.791	26.669	1.388	24.731	12	1.300
Mei	9.392	70.040	4.944	30.324	5.106	44.052	9	1.893
Juni	9.066	32.439	3.898	22.063	3.572	240.904	8	1.662
July	11.478	20.453	7.790	35.189	6.702	445.566	42	4.400
Agustus	19.428	24.581	10.892	29.934	5.100	255.178	29	2.043
September	11.062	18.154	8.270	26.952	2.585	18.943	32	1.300

⁸ Vidya D.A Aliandi, Herniwati R.H, 2013, "Pengaruh Jumlah Wisatawan, Jumlah Hotel dan Tingkat Hunian Hotel Terhadap Penerimaan Pajak Hotel (Studi Kasus Pada Kota Yogyakarta)", *Diponegoro Journal Of Economics*, Volume 2 Nomor 4, hlm 4.

Oktober	9.526	37.748	5.864	21.694	2.695	21.441	42	1.519
November	7.452	34.361	4.338	21.545	892	20.685	19	1.336
Desember	11.260	86.906	4.323	48.475	1.214	65.328	34	2.671
Jumlah	117.890	483.703	65.137	334.833	33.120	1.184.916	250	22.349

Sumber : Dinas Pariwisata Kota Yogyakarta

Terkait dengan perhotelan, banyak gedung-gedung baru yang kemudian dibangun di Kota Yogyakarta dan diperuntukkan untuk perhotelan. Hal ini terlihat pada peningkatan jumlah hotel di Kota Yogyakarta mulai tahun 2011 hingga tahun 2015. Pada tahun 2011 tercatat ada 387 hotel, tahun 2012 ada 397 hotel dan terakhir data tahun 2013 mencatat ada 400 hotel, 2014 ada 419 hotel.⁹ Sampai dengan tahun 2015 jumlah hotel dan penginapan yang ada di wilayah kota Yogyakarta tercatat sebanyak 413 unit yakni terdiri dari 59 hotel berbintang dan 354 hotel non bintang. Secara keseluruhan, jumlah hotel sedikit menurun dibanding tahun 2014 karena ada beberapa hotel masih dalam tahap pembangunan dan ada beberapa hotel non bintang yang tidak beroperasi lagi.

Hampir sepertiga dari jumlah hotel di Kota Yogyakarta terdapat di Kecamatan Godongtengen yaitu 116 hotel dan di susul oleh Kecamatan Mergangsan dengan jumlah 65 hotel. Sementara hotel paling sedikit terdapat di Kecamatan Gondomanan dan Kecamatan Kotagede yaitu masing-masing sebanyak 6 hotel, sedangkan Kecamatan Kraton tidak terdapat hotel.

⁹ Badan Pusat Statistik, "Statistik Daerah Istimewa Yogyakarta 2015", diakses page 64.html, pada 13 Oktober 2017 pukul 12.16 WIB.

Tabel 1.3
Jumlah Hotel/Jasa Akomodasi menurut Kelas Hotel dan Kecamatan
di Kota Yogyakarta Tahun 2015

Kecamatan	Kelas hotel		
	Bintang	Non bintang	Jumlah
1. Mantrijeron	3	43	46
2. Keraton	-	-	-
3. Mergangsan	9	56	65
4. Umbulharjo	4	40	44
5. Kotagede	-	6	6
6. Gondokusuman	8	23	31
7. Danurejan	4	26	30
8. Pakualaman	2	12	14
9. Gondomanan	1	5	6
10. Ngampilan	1	8	9
11. Wirobrajan	-	15	15
12. Gedungtengen	14	102	116
13. Jetis	11	10	21
14. Tegalrejo	2	8	10
Jumlah	59	354	413

Sumber: BPS Kota Yogyakarta 2015

Melihat realita yang ada di Kota Yogyakarta dengan maraknya pembangunan gedung baru perhotelan diharapkan dapat memberikan efek positif bagi Kota Yogyakarta yaitu berupa peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) melalui retribusi IMB dan lapangan pekerjaan. PAD sendiri digunakan untuk membiayai urusan rumah tangga daerah itu sendiri, maka dengan adanya peningkatan PAD, diharapkan pembangunan daerah dapat

dilaksanakan lebih maksimal guna mensejahterakan masyarakat kota Yogyakarta. Selain Efek positif yang ditimbulkan dari perkembangan pariwisata terdapat juga efek negatif yang patut dipertimbangkan oleh pemerintah. Efek-efek negatif yang dikhawatirkan adalah munculnya pemanfaatan ruang yang menyimpang dari ketentuan RT/RW yang telah ditentukan.¹⁰

Sebagai contoh pada tahun 2014, terdapat indikasi adanya pemakaian sumur bor oleh salah satu hotel di kawasan jalan Kusumanegara yang membuat debit air sumur dangkal warga sekitar lokasi hotel menyusut.¹¹ Seharusnya pemerintah kota Yogyakarta selaku pelaku utama harus memiliki suatu perencanaan atau konsep tata ruang, yang dulu sering disebut dengan masterplan, di mana konsep tersebut sebagai arahan dan pedoman dalam melaksanakan pembangunan, sehingga masalah-masalah yang akan timbul yang diakibatkan dari hasil pembangunan akan dapat diminimalisir. Perlu diingat juga Kota Yogyakarta merupakan kota yang memiliki potensi bencana alam, gempa bumi dan banjir lahar dingin, membuat pembangunan gedung baru perhotelan di Kota Yogyakarta harus dilakukan secara ketat sesuai aturan yang berlaku untuk meminimalisasi risiko bencana alam.

Bangunan gedung merupakan salah satu wujud fisik pemanfaatan tata ruang. Maka dari itu dalam penataan bangunan gedung tetap berpedoman pada peraturan penataan ruang sesuai kebijakan perundang-undangan yang berlaku.

¹⁰ Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 77 Tahun 2013 Tentang Pengendalian Pembangunan Hotel.

¹¹ (harianjogja.2014./08/07/sumur-warga-mengering-warga-menduga-pembangunan-hotel-baru-jadi-penyebab-524478) diakses pada 13 oktober 2014.

Untuk menjamin kepastian dan ketertiban hukum dalam penataan bangunan gedung, setiap bangunan gedung harus memenuhi persyaratan administratif dan teknis bangunan serta harus dilaksanakan secara tertib.¹²

Penataan ruang merupakan serangkaian prosedur yang diikuti secara konsisten sebagai satu kesatuan, yaitu kegiatan perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang. Pemerintah selaku pelaku utama dalam pengendalian pemanfaatan ruang, mempunyai berbagai instrumen atau alat pengendalian. Kegiatan pemanfaatan ruang pada dasarnya adalah upaya memadukan berbagai pelaksanaan rencana pembangunan sosial ekonomi dan fisik ke dalam tindakan pemanfaatan ruang secara terkendali untuk dapat menghindari kerugian eksternal dan sesuai dengan kebutuhan ke depan dan aspirasi masyarakat.¹³

Terlebih adanya kebijakan daerah yang mengatur untuk digunakan sebagai pedoman pembangunan bangunan gedung di Kota Yogyakarta yaitu Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Bangunan Gedung, yang mengatakan bangunan gedung merupakan salah satu wujud fisik pemanfaatan ruang. kebijakan yang diberlakukan sejak tanggal 1 Januari 2014 sampai dengan 31 Desember 2016 dengan maksud memperbaiki tata ruang. Maka dari itu dalam kebijakan bangunan gedung tetap berpedoman pada pengaturan penataan ruang sesuai peraturan perundang – undangan yang berlaku.

¹² Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Bangunan Gedung.

¹³ Juniarso Ridwan, Achmad Sodik, 2013, *Hukum Tata Ruang Dalam Konsep Kebijakan Otonomi Daerah*, Nuansa, Bandung, hlm 19.

Bangunan gedung sebagai tempat manusia melakukan kegiatannya, mempunyai peranan yang sangat strategis dalam pembentukan watak, perwujudan produktivitas, dan jati diri manusia. Oleh karena itu, penyelenggaraan bangunan gedung perlu diatur dan dibina demi kelangsungan dan peningkatan kehidupan serta penghidupan masyarakat, sekaligus untuk mewujudkan bangunan gedung yang fungsional, andal, berjati diri, serta seimbang, serasi, dan selaras dengan lingkungannya. Pengaturan bangunan gedung dilandasi oleh asas kemanfaatan, keselamatan, keseimbangan, dan keserasian bangunan gedung dan lingkungannya bagi masyarakat yang berperikemanusiaan dan berkeadilan.

Oleh karena itu, masyarakat diupayakan untuk terlibat dan berperan aktif, positif, konstruktif dan bersinergi bukan hanya dalam rangka pendirian maupun pemanfaatan bangunan gedung untuk kepentingan mereka sendiri, tetapi juga dalam meningkatkan pemenuhan persyaratan bangunan gedung serta tertib dalam melaksanakan bangunan gedung pada umumnya.¹⁴ Selain itu berdasarkan analisis yang ada secara umum sepanjang tahun 2014 hingga 2015 terdapat banyak bangunan gedung contohnya seperti bangunan hotel yang dibangun di Yogyakarta. Hotel yang dibangun pun beragam, mulai dari berukuran sedang hingga berkapasitas besar. Hotel-hotel baru itu pada umumnya didirikan di kawasan strategis pariwisata Yogyakarta.

Badan Pusat Statistik kota Yogyakarta mencatat hingga tahun 2015 terdapat 59 hotel berbintang dan 354 non bintang, serta beberapa hotel yang

¹⁴ Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Bangunan Gedung.

masih dalam tahap pembangunan, sehingga dampak dari pembangunan gedung tersebut menyebabkan kendala tersendiri bagi kearifan lokal kota Yogyakarta.¹⁵

Dilihat dari realita yang ada, penulis kira perlu adanya peningkatan komitmen bagi seluruh *Stakeholder* terkait, baik pemerintah sebagai fasilitator dan pemberi izin pembangunan maupun pihak swasta sebagai investor dan juga tak kalah penting peran dari masyarakat sebagai pengawal setiap kebijakan pemerintah, agar tetap berpihak pada masyarakat. karena dengan kata lain pembangunan yang ada sudah tidak terkendali.

Dari berbagai masalah yang cukup kompleks yang telah dikemukakan penulis diatas, maka dengan ini penulis mengambil judul **“Implementasi Kebijakan Peraturan Daerah No 2 Tahun 2012 Tentang Pendirian Hotel”**

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana implementasi peraturan daerah no 2 tahun 2012 tentang Pendirian Hotel?

C. Tujuan Penelitian

1. Mengetahui upaya Pemerintah Kota Yogyakarta dalam implementasi peraturan daerah no 2 tahun 2012 tentang pendirian hotel.
2. Mengetahui peran masyarakat dalam mengawal kebijakan pemerintah kota yogyakarta dalam mendirikan hotel berdasarkan peraturan daerah no 2 tahun 2012 tentang pendirian hotel.

¹⁵ Intan Nadia dan Suharno, Implementasi Kebijakan Perizinan Pembangunan Hotel Di Kota Yogyakarta (Pendidikan Kewarganegaraan dan Hukum), Fakultas Ilmu Sosial, Universitas Negeri Yogyakarta. 2015, hal 3.

D. Manfaat Penelitian

a. Manfaat Teoritis

1. Diharapkan dapat memberikan kontribusi positif terhadap pengembangan studi politikal, terutama dalam pelaksanaan formulasi kebijakan untuk menghasilkan Peraturan Daerah yang berkualitas.
2. Diharapkan juga dapat memberi kontribusi positif terhadap proses implementasi kebijakan, terutama pada proses pengawasan, sehingga dapat menghasilkan implementasi yang telah ditargetkan.

b. Manfaat Praktis

1. Hasil dari penelitian ini diharapkan menjadi masukan bagi Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta untuk dapat mengevaluasi, mencari solusi sebagaimana yang telah ditetapkan guna adanya peningkatan komitmen bagi seluruh *Stakeholder* terkait perencanaan atau konsep tata ruang, agar pembangunan dapat terkendali.
2. Hasil penelitian ini juga diharapkan bermanfaat bagi masyarakat umum selain menambah wawasan juga karena masyarakat merupakan aktor sebagai pengawal setiap kebijakan pemerintah.

E. Kerangka Teori

Kerangka dasar teori merupakan bagian yang terdiri dari uraian yang menjelaskan variabel-variabel dan hubungan-hubungan antar variabel

berdasarkan konsep definisi tertentu. Dan didalam bagian ini dikemukakan teori yang menjadi acuan bagi peneliti yang akan dilakukan.

Masri Singarimbun dan Sofian Efendi mengatakan teori adalah serangkaian asumsi, konsep, definisi, dan proposi untuk menerangkan suatu fenomena secara sistematis dengan cara merumuskan hubungan antar konsep

Menurut definisi ini teori mengandung tiga hal yaitu, pertama adalah teori adalah serangkaian proposi antar konsep yang saling berhubungan. Kedua, teori menerangkan secara sistematis suatu fenomena sosial dengan cara menentukan hubungan antar konsep. Ketiga, teori menerangkan fenomena tertentu dengan cara menentukan konsep yang mana berhubungan dengan konsep lainya dan bagaimana bentuk hubungannya.¹⁶

Definisi teori yang lain menurut koentjoroningrat adalah Teori merupakan pernyataan mengenai adanya suatu hubungan positif antara gejala-gejala yang diteliti dalam satu atau beberapa faktor tertentu dalam masyarakat.¹⁷

Dari uraian diatas maka dapat diambil pengertian bahwa teori merupakan suatu alat yang digunakan untuk mengetahui hubungan antara variabel-variabel yang diteliti dan pemecahan masalah secara teoritis. Kerangka dasar teori akan memberikan landasan teoritis dalam menganalisa data tentang implementasi kebijakan pemerintah kota yogyakarta dalam mendirikan hotel berdasarkan peraturan daerah no 2 tahun 2012 adalah sebagai berikut

¹⁶ Masri singarimbun dan Sofyan efendi, Metode Penelitian Survey, LP3, Jakarta, 1989, hal 37.

¹⁷ Koentjoroningrat, Metodologi Penelitian Masyarakat, PT Gramedia, jakarta, 1997.

1. Implementasi Kebijakan

Eugene Bardach dalam tulisannya menyebutkan bahwa penulis yang lebih awal menyampaikan perhatian terhadap masalah implementasi ialah Douglas R. Bunker dalam penyajiannya di depan *the American Association for the Advancement of Science* pada tahun 1970. Pada saat itu dicetuskan untuk pertama kali secara konseptual tentang peraturan proses implementasi kebijakan sebagai suatu fenomena sosial politik.¹⁸ Konsep tersebut akhirnya semakin marak dibahas seiring dengan banyaknya ahli yang memberikan pandangan tentang implementasi kebijakan sebagai salah satu tahap dari proses kebijakan. Wahab dan beberapa ahli menempatkan tahap implementasi kebijakan pada posisi yang berbeda, tetapi pada prinsipnya setiap kebijakan publik selalu ditindaklanjuti dengan implementasi kebijakan.¹⁹

Oleh karena itu, implementasi merupakan tahap yang sangat menentukan dalam proses kebijakan. Hal tersebut sesuai dengan pernyataan Edwards III bahwa tanpa implementasi yang efektif maka keputusan pembuat kebijakan tidak akan berhasil dilaksanakan. Implementasi kebijakan adalah aktivitas yang terlihat setelah dikeluarkan pengarahannya yang sah dari suatu kebijakan yang meliputi upaya mengelola *input* untuk menghasilkan *output* atau *outcomes* bagi masyarakat.

Tahap implementasi kebijakan dapat dicirikan dan dibedakan dengan tahap pembuatan kebijakan. Pembuatan kebijakan di satu sisi merupakan

¹⁸ Edward III, George C (edited), 1984, *Public Policy Implementing*, Jai Press Inc, London-England.

¹⁹ Wahab, Solichin A. 1991. *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan*, Bumi Aksara Jakarta.

proses yang memiliki logika *bottom-up*, dalam arti proses kebijakan diawali dengan penyampaian aspirasi, permintaan atau dukungan dari masyarakat. Sedangkan implementasi kebijakan di sisi lain di dalamnya memiliki logika *top-down*, dalam arti penurunan alternatif kebijakan yang abstrak atau makro menjadi tindakan konkrit atau mikro.²⁰

2. Pengertian Implementasi Kebijakan

Grindle mengatakan, implementasi merupakan proses umum tindakan administratif yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu.²¹ Sedangkan Van Meter dan Horn di dalam Wibawa, dkk. menyatakan bahwa implementasi kebijakan merupakan aksi yang dilakukan oleh pemerintah maupun swasta baik secara individu dan secara kelompok yang ditunjukkan untuk mencapai tujuan. Grindle menambahkan bahwa proses implementasi baru akan dimulai apabila tujuan dan sasaran telah ditetapkan, program kegiatan telah tersusun dan dana telah siap dan telah disalurkan untuk mencapai sasaran.²²

Menurut Lane, di dalam sebatier implementasi sebagai konsep dapat dibagi ke dalam dua bagian. Pertama, *implementation = F (Intention, Output, Outcome)*. Sesuai definisi tersebut, implementasi merupakan fungsi yang terdiri dari maksud dan tujuan, hasil sebagai produk dan hasil dari akibat. Kedua, implementasi merupakan persamaan fungsi dari *implementation = F (Policy, Formator, Implementor, Initiator, Time)*. Penekanan utama kedua

²⁰ Ripley dan Franklin, 1982, dalam Tarigan, 2000: 14; Wibawa dkk., 1994: 15

²¹ Grindle, Merilee S. 1980. *Politics and Policy Implementation in The Third World*, Princeton University Press, New Jersey.

²² Wibawa, Samodra. 1994. *Kebijakan Publik*, Intermedia Jakarta.

fungsi ini adalah kepada kebijakan itu sendiri, kemudian hasil yang dicapai dan dilaksanakan oleh implementor dalam kurun waktu tertentu.²³

Implementasi kebijakan menghubungkan antara tujuan kebijakan dan realisasinya dengan hasil kegiatan pemerintah. Hal ini sesuai dengan pandangan Van Meter dan Horn di dalam Grindle, bahwa tugas implementasi adalah membangun jaringan yang memungkinkan tujuan kebijakan publik direalisasikan melalui aktivitas instansi pemerintah yang melibatkan berbagai pihak yang berkepentingan (*policy stakeholders*).

3. Model Implementasi Kebijakan

Sabatier menyatakan, ada dua model yang berpacu dalam tahap implementasi kebijakan, yaitu model *top down* dan model *bottom up*. Kedua model ini ada pada setiap proses pembuatan kebijakan. Model elit, model proses dan model inkremental dianggap sebagai acuan pembuatan kebijakan berdasarkan model *top down*. Sedangkan acuan model *bottom up* dapat dilihat pada model kelompok dan model kelembagaan.²⁴

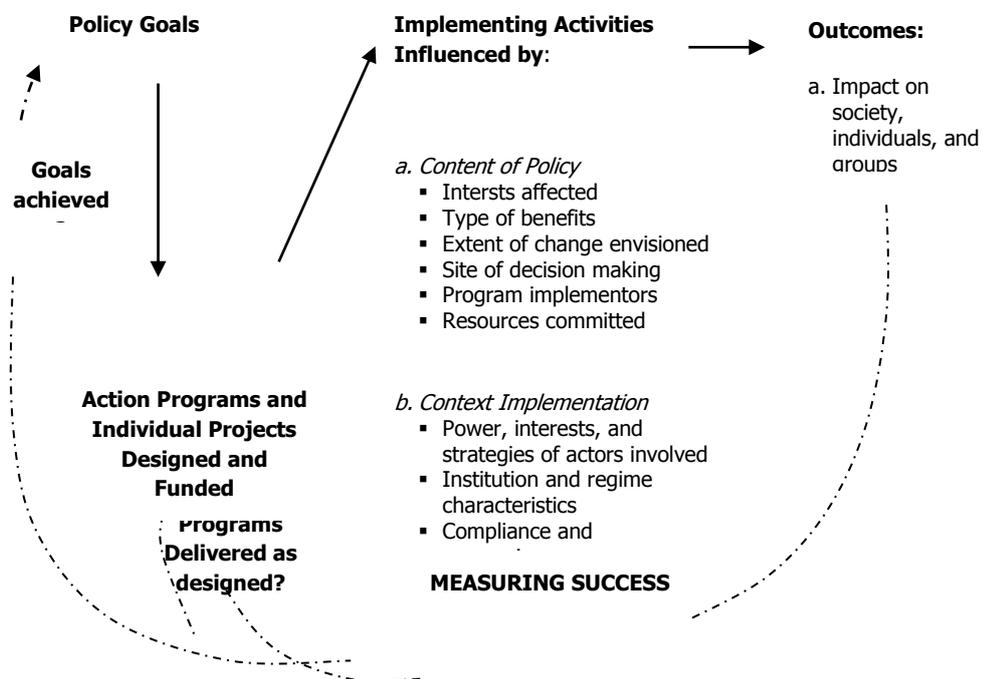
Grindle menjelaskan bahwa model implementasi sebagai prosedur politik dan administrasi. Model tersebut uraian proses pengambilan keputusan yang dilakukan oleh beragam aktor, dimana keluaran akhirnya ditentukan oleh baik materi program yang telah dicapai maupun melalui interaksi para pembuat keputusan dalam kerangka politik administratif. Proses politik dapat terlihat melalui proses pengambilan keputusan yang bisa melibatkan berbagai aktor

²³ Sabatier, Paul. 1986. "Top down and Bottom up Approaches to Implementation Research" *Journal of Public Policy* 6, (Jan), h. 21-48.

²⁴ *ibid*

kebijakan, sedangkan proses administrasi dapat dilihat melalui proses umum mengenai tindakan administratif yang bisa diuraikan pada tingkat program tertentu.

Gambar 1.1
Implementation as a Political and Administrative Process



Sumber: Merilee S. Grindle. 1980. *Politics and Policy Implementation in the Third World*, Princeton University Press, New Jersey, p. 11.

Gambar diatas menjelaskan bahwa suatu kebijakan mempunyai sasaran dan tujuan yang jelas sebagai bentuk orientasi nilai kebijakan. Tujuan implementasi kebijakan diterapkan ke dalam program aksi dan proyek tertentu yang disusun dan dibiayai. Program dilakukan sesuai dengan rencana. Implementasi kebijakan atau program secara keseluruhan dipengaruhi dengan isi kebijakan dan kerangka implementasi. Secara garis besar implementasi

kebijakan dipertimbangkan dengan cara mengukur luaran program berdasarkan tujuan kebijakan. Luaran program dapat dilihat dengan efek terhadap sasaran yang dituju baik individu, kelompok dan masyarakat. Luaran implementasi kebijakan ialah perubahan dan didapatnya perubahan oleh kelompok sasaran.

1. Isi Kebijakan:

- a. Kepentingan yang dipengaruhi, yaitu: kepentingan yang menyangkut banyak pihak yang berbeda akan sulit diimplementasikan di banding yang menyangkut sedikit kepentingan.
- b. Tipe manfaat, yaitu: suatu kebijakan yang memberikan manfaat dan langsung dapat dirasakan oleh sasaran, bukan hanya formal, ritual, dan simbiolis akan tetapi lebih mudah diimplementasikan.
- c. Jangkauan perubahan, yaitu: proses kebijakan cenderung lebih mudah diimplementasikan jika dampak yang diharapkan dapat memberi hasil yang pemanfaatnya jelas dibandingkan dengan tujuan terjadi perubahan sikap dan prilaku penerima kebijakan.
- d. Posisi pembuat keputusan, yaitu: kedudukan pembuat kebijakan akan mempengaruhi implementasi. Selanjutnya pembuatan kebijakan yang mempunyai kewenangan dan otoritas yang tinggi akan lebih mudah dan mempunyai wewenang dalam pengkoordinasian di bawahnya.
- e. Pelaksanaan program, yaitu: keputusan siapa yang akan ditugasi untuk mengimplementasikan program yang ada dapat mempengaruhi proses implementasi dan hasilnya. Dalam hali ini tingkat

kemampuan, efektif dan dedikasi yang tinggi akan berpengaruh dalam prosesnya.

- f. Sumber daya yang dilibatkan, yaitu: sumber daya yang disebutkan apakah sebuah program didukung oleh sumber daya yang memadai.

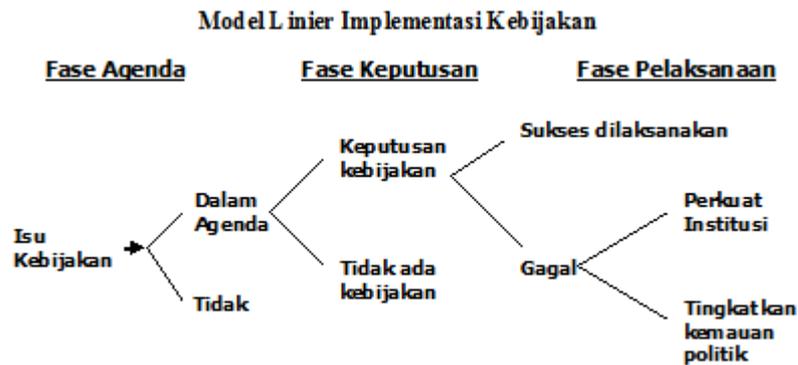
2. Konteks Implementasi

- a. Strategi yang digunakan dalam proses, kekuasaan, dan badan pelaksana atau leit politik dan penguasa setempat akan mempengaruhi implementasi kebiakan.
- b. Kondisi dan keberadaan badan pelaksana yang didukung otoritas penguasa akan sangat berpengaruh.
- c. Kepatuhan dapat berupa dukungan dari elit politik, kesediaan instansi pelaksanaan program, juga kepatuhan masyarakat penerima manfaat atau sasaran program. Sedangkan daya tanggap berupa kepekaan lembaga publik seperti birokrasi terhadap kebutuhan atau permasalahan yang timbul dari implementasi kebijakan.

3. Hasil akhir

- a. Dampak pada masyarakat, individu dan kelompok
Efek yang ditimbulkan terhadap pelaksanaan program, hasil dari implementasi kebijakan.
- b. Perubahan penerimaan oleh masyarakat
Ketetapan yang dibuat oleh badan pembina dan pengawasan terkait ketentuan yang dibuat.

Gambar 1.2

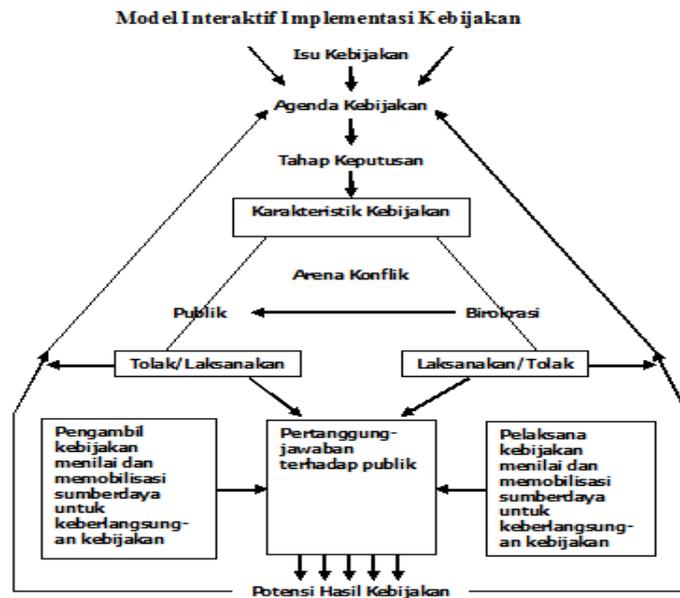


Dikutip dari Baedhowi, 46-48

Pada aspek pelaksanaan, terdapat dua model implementasi kebijakan publik yang efektif, yaitu model linier dan model interaktif.²⁵ Pada model linier, fase pengambilan keputusan merupakan aspek terpenting, sedangkan fase pelaksanaan kebijakan kurang mendapat perhatian atau dianggap sebagai tanggung jawab kelompok lain. Keberhasilan pelaksanaan kebijakan tergantung pada kemampuan instansi pelaksana. Jika implementasi kebijakan gagal maka yang disalahkan biasanya adalah pihak manajemen yang dianggap kurang memiliki komitmen sehingga perlu dilakukan upaya yang lebih baik untuk meningkatkan kapasitas kelembagaan pelaksana.

²⁵ Baedhowi. 2004. *Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah Bidang Pendidikan: Studi Kasus di Kabupaten Kendal dan Kota Surakarta*, Disertasi Departemen Ilmu Administrasi FISIP Universitas Indonesia, Jakarta.

Gambar 1.3



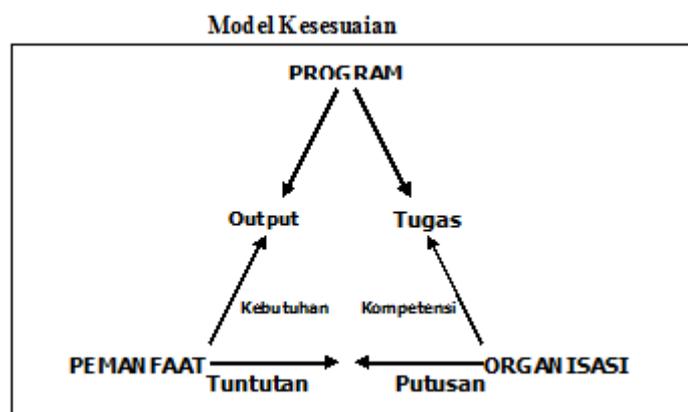
Thomas R. Dye. 1981. *Understanding Public Policy*, Prentice-Hall International, Inc., Englewood Cliffs, NY

Tidak sama dengan model linier, model interaktif memandang implementasi kebijakan sebagai proses yang dinamis, karena setiap bagian yang terlibat bisa memberikan perubahan dalam setiap tahap pelaksanaan. Hal itu dilaksanakan ketika kebijakan publik dianggap tidak memenuhi ekspektasi *stakeholders*. Itu berarti bahwa setiap tahap implementasi kebijakan publik akan diulas dan dipertimbangkan oleh berbagai aspek sehingga potensi, kelebihan dan kekurangan setiap bagian pelaksanaannya dapat terlihat dan bisa segera diperbaiki untuk mencapai tujuan dan sasaran.

Gambar 03 menjelaskan bahwa meskipun persyaratan input sumberdaya merupakan keharusan dalam proses pelaksanaan kebijakan, namun hal itu tidak dapat menjamin suatu kebijakan akan dilakukan dengan baik. Input sumberdaya dapat digunakan secara optimal jika dalam prosedur pengambilan keputusan dan pelaksanaan kebijakan terjadi interaksi positif dan dinamis antara pengambil kebijakan, pelaksanaan kebijakan dan pengguna kebijakan yaitu masyarakat dengan suasana dan lingkungan yang kondusif.

Korten di dalam Tarigan, menciptakan Model Kesesuaian pelaksanaan kebijakan atau program dengan menggunakan pendekatan prosedur pembelajaran. Model ini menjelaskan kesesuaian antara tiga elemen yang ada dalam pelaksanaan program, yakni program itu sendiri, pelaksanaan program dan kelompok sasaran program.²⁶

Gambar 1.4



Dikutip dari David C. Korten (1988) dalam Tarigan, hal. 19

²⁶ Tarigan1, Antonius. 2000. *Implementasi Kebijakan Jaring Pengaman Sosial: Studi Kasus Program Pengembangan Kecamatan di Kabupaten Dati II Lebak, Jawa Barat*, Tesis Masigter Administrasi Publik UGM Yogyakarta.

Korten berpendapat bahwa suatu program akan berhasil diterapkan jika terdapat kesesuaian dari tiga unsur implementasi program. Pertama, kesesuaian antara program dengan pemanfaat, yakni kesesuaian antara apa yang ditawarkan oleh program sesuai apa yang dibutuhkan dengan kelompok sasaran. Kedua, hubungan antara program dengan badan pelaksana, yakni kesesuaian antara tugas yang telah ditentukan oleh program dengan kemampuan organisasi pelaksana. Ketiga, hubungan antara kelompok pemanfaat dengan organisasi pelaksana, yakni kesesuaian antara ketentuan yang diputuskan organisasi untuk dapat memperoleh output program dengan apa yang dapat dilaksanakan oleh kelompok sasaran program.

Berlandaskan pola yang dikembangkan Korten, bisa dimengerti bahwa jika tidak adanya kesesuaian antara tiga unsur implementasi kebijakan, kinerja program tidak akan bisa sesuai dengan apa yang diharapkan. Jika output program tidak sesuai dengan kebutuhan kelompok sasaran jelas outputnya tidak bisa dimanfaatkan. Jika badan pelaksana program tidak memiliki kemampuan melaksanakan tugas yang telah ditentukan oleh program maka organisasinya tidak dapat menyampaikan output program dengan tepat.²⁷

Menurut Van Meter dan Van Horn (1975), ada enam variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi, yakni:

²⁷ Korten, David C dan Syahrir. 1980. *Pembangunan Berdimensi Kerakyatan*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.

a. Standar dan sasaran kebijakan

Setiap peraturan publik harus mempunyai standar suatu sasaran kebijakan jelas dan terukur. Dengan syarat tersebut tujuannya dapat terlaksana. Dalam standart sasaran kebijakan tidak jelas, sehingga tidak bisa terjadi multi-interpretasi dan efeknya adalah mudah menimbulkan kesalahpahaman dan konflik di antara para agen implementasi.

b. Sumberdaya

Dalam suatu implementasi kebijakan perlu adanya suport sumberdaya, baik sumberdaya manusia dan sumberdaya materi dan sumberdaya metoda. Dari ketiga sumberdaya tersebut yang paling penting yakni sumberdaya manusia, karena termasuk sebagai subjek implementasi kebijakan dan juga objek kebijakan publik.

c. Hubungan antar organisasi

Dalam banya program implementasi kebijakan, sebagai fakta dari program kebijakan perlu adanya hubungan yang baik antar instansi yang terkait, berupa dukungan komunikasi dan koordinasi. Untuk itu, diperlukannya koordinasi dan kerjasama antar instansi untuk keberhasilan suatu program tersebut, supaya program-programnya dapat direalisasikan dengan tujuan dan sasarannya.

d. Karakteristik agen pelaksana.

Dalam implementasi kebijakan untuk mencapai keberhasilan maksimal harus diidentifikasi dan diketahui karakteristik agen pelaksana yang mencakup struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi, semua itu akan mempengaruhi implementasi suatu program kebijakan yang telah ditentukan.

e. Disposisi implementor

Dalam implementor ini dibedakan menjadi tiga hal yaitu:

- a) respon implementor terhadap kebijakan yang terkait kemauan implementor untuk melaksanakan kebijakan publik.
- b) Kondisi, yakni pemahaman terhadap kebijakan yang telah ditetapkan.
- c) Intens disposisi implementor yakni preferensi nilai yang dimiliki tersebut.

f. Kondisi lingkungan sosial, politik dan ekonomi.

Variabel ini mencakup sumberdaya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan, sejauh mana kelompok-kelompok kepentingan memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan. Karakteristik para partisipan yaitu mendukung atau menolak bagaimana sifat opini

publik yang ada dilingkungan dan apakah elite politik mendukung implementasi kebijakan.²⁸

Disamping itu implementasi kebijakan banyak pula dipengaruhi oleh isi atau muatan kebijakan dan konteks politik atau karakteristik rezim atau sistem politik atau lingkungan organisasi yang dapat menjadi faktor-faktor pendukung maupun penghambat pelaksanaan kebijakan itu. Banyak contoh diberbagai macam organisasi dimana penerapan kebijakan gagal karena isi kebijakan yang kurang mencerminkan kepentingan dan kebutuhan stakeholders organisasi. Banyak contoh pula penerapan kebijakan yang gagal karena konteks atau lingkungan yang lebih memberi kekuasaan kepada sekelompok elit untuk mengambil keuntungan sendiri dari kebijakan itu. Jadi pelaksanaan kebijakan banyak dipengaruhi oleh isi kebijakan (content) dan lingkungan (context) yang dapat mendukung ataupun menghambat pelaksanaan kebijakan itu.²⁹

4. Indikator Implementasi Kebijakan

Berbagai macam indikator telah dikembangkan untuk bisa mengukur keberhasilan suatu Implementasi kebijakan publik karena biasanya suatu peraturan itu mudah dalam formulasinya tetapi dalam mengimplementasikannya tidaklah mudah. Berikut ini adalah model

²⁸ Tarigan1, Antonius. 2000. *Implementasi Kebijakan Jaring Pengaman Sosial: Studi Kasus Program Pengembangan Kecamatan di Kabupaten Dati II Lebak, Jawa Barat*, Tesis Masigter Administrasi Publik UGM Yogyakarta.

²⁹ Wahab, Solichin A. 1991. *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan*, Bumi Aksara Jakarta

implementasi kebijakan yang dikembangkan oleh Edward III yang dikutip oleh Winarno dalam bukunya “teori dan proses kebijakan publik” sebagai berikut:

a. Komunikasi

Ada tiga indikator yang bisa dipakai dalam mengukur keberhasilan variabel komunikasi, diantaranya yaitu: transmisi, penyaluran komunikasi yang baik akan menghasilkan suatu implementasi yang baik pula. Seringkali yang terjadi dalam penyaluran komunikasi adalah adanya kesalahpahaman. Maksudnya adalah, komunikasi yang diterima oleh pemerintah selaku pelaksana kebijakan haruslah jelas, ketidakjelasan isi kebijakan tidak selalu menghambat implementasi pada tataran tertentu. Para badan pelaksana membutuhkan fleksibilitas dalam melaksanakan kebijakan. Konsistensi, perintah yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi haruslah suatu konsisten dan jelas.

b. Sumberdaya

Sumberdaya utama dalam melaksanakan kebijakan adalah staff. Dibutuhkan staff yang ahli dan mumpuni dalam mengimplementasikan suatu kebijakan. Yang kedua yaitu informasi, informasi berhubungan dengan melaksanakan suatu kebijakan, implementator harus memahami apa yang harus dilakukan disaat mereka diberi amanah untuk melakukan tindakan.

c. Struktur birokrasi

Edward III menyatakan, yang mempengaruhi tingkat keberhasilan pelaksanaan kebijakan publik salah satunya yaitu struktur birokrasi. Walaupun sumber-sumber untuk melaksanakan suatu kebijakan memahami apa yang seharusnya dilakukan, dan mempunyai keinginan untuk melakukan suatu kebijakan, kemungkinan kebijakan tersebut tidak bisa terlaksana atau terealisasi karena adanya kelemahan dalam struktur birokrasi. Kebijakan yang begitu kompleks menuntut adanya kerjasama banyak pihak, ketika struktur birokrasi tidak kondusif pada kebijakan yang ada, maka hal ini akan menyebabkan sumberdaya-sumberdaya menjadi tidak efektif dan menjadi penghambat jalannya kebijakan. Birokrasi sebagai pelaksana sebuah kebijakan yang telah diputuskan secara politik dengan jalan melakukan koordinasi dengan baik.³⁰

Sedangkan menurut Hogwood dan Gun di dalam wahab dalam bukunya “Analisis Kebijakan Dari Formasi Ke Implementasi Kebijaksanaan Negara” kalau kita memandang kebijakan sebagai suatu proses, maka pusat pemerhatian diberikan tahap-tahap yang biasanya dilalui oleh kebijakan itu pada umumnya, tahap-tahap proses kebijakan tersebut menciptakan isu-isu penyusun agenda pemerintah, perumusan isu kebijakan, pelaksanaan kebijakan dan program-program evaluasi

³⁰ Winarno, Budi. 2002. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, Media Pressindo Yogyakarta.

dampak kebijakan, dan revisi kebijakan. mereka menyatakan bahwa syarat-syarat kebijakan negara secara perfect,³¹ sebagai berikut:

1. Keadaan eksternal tidak menyebabkan kendala yang serius
2. Adanya waktu
3. Adanya sumber-sumber
4. Kebijakan berladaskan oleh hubungan kausalitas
5. Hubungan kausalitas bersifat langsung dan sedikit mata rantai kaitannya
6. keadaan saling ketergantungan harus kecil
7. Pengetahuan yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan
8. Tugas yang detail dan penempatan yang tepat
9. Komunikasi dan koordinasi harus sempurna
10. Pihak yang mempunyai kewenangan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna.

F. Definisi Konseptual

Definisi konseptual adalah suatu definisi yang dapat digunakan untuk memberikan gambaran secara abstrak suatu gejala sosial yang akan diteliti Masri Singarimbun.³² Berdasarkan penjelasan tersebut maka diperoleh definisi konseptual dari variabel tersebut adalah :

1. Implementasi kebijakan adalah aktifitas yang dapat dilihat setelah dikeluarkan arahan yang sah dari suatu kebijakan pemerintah kota

³¹ Wahab, Solichin A. 1991. *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan*, Bumi Aksara Jakarta

³² Masri singarimbun dan Sofyan efendi, *Metode Penelitian Survey*, LP3, Jakarta, 1989, hal 37.

yogyakarta dalam mendirikan hotel di kota yogyakarta berdasarkan PERDA no 2 tahun 2012 tentang bangunan gedung yang meliputi upaya mengelola *input* untuk menghasilkan *output* atau *outcomes* bagi masyarakat.

2. Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2012 merupakan peraturan daerah tentang Bangunan Gedung yang dibuat oleh Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta dengan maksud sebagai alat kendali sekaligus pedoman dalam proses pembangunan.

G. Definisi Operasional

Merupakan unsur penting dalam penelitian yang memberikan informasi tentang bagaimana cara mengukur variabel atau semacam petunjuk pelaksanaan bagaimana suatu variabel dapat diukur.

Definisi operasional dari implementasi kebijakan tentang mendirikan hotel sebagai berikut:

1. Standar dan sasaran kebijakan
 - a) Kejelasan terkait dengan tujuan dan sasaran dari kebijakan
 - b) Kejelasan terkait standar pelayanan kebijakan mendirikan hotel
2. Sumberdaya
 - a) Kejelasan tugas yang dimiliki implementator terkait kebijakan mendirikan hotel.
 - b) Kejelasan terkait kualitas, kuantitas dan profesionalitas aparat pelaksana.

3. Hubungan antar organisasi
 - a) Kejelasan terkait kewenangan dalam mengurus kebijakan mendirikan hotel
 - b) Kejelasan terkait dengan bentuk sosialisasi yang dilakukan
4. Karakteristik agen pelaksana yang mencakup:
 - a) Kejelasan terkait karakter, fungsi dan peran aktor-aktor dalam kebijakan mendirikan hotel
 - b) Kejelasan terkait relasi dan koordinasi antar implementator
5. Kondisi lingkungan sosial, politik dan ekonomi
 - a) Kejelasan terkait dengan keadaan ekonomi, sosial dan politik
 - b) Kejelasan terkait dengan keadaan kelompok-kelompok kepentingan memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan

A. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang akan digunakan dalam penelitian adalah deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Bahwa pada penelitian deskriptif ditujukan untuk menguraikan fenomena dan karakteristik objek atau subjek dengan teliti secara tepat dan sistematis. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif karena sumber data dalam penelitian ini yaitu tampilan yang berupa tulisan atau lisan dalam bentuk wawancara yang dicermati oleh peneliti.³³ Berdasarkan hal tersebut penelitian

³³ Moh natsir. Metode Penelitian, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1998, hal 63.

deskriptif kualitatif ini dipilih untuk menguraikan atau menjelaskan implementasi pemerintah kota Yogyakarta dalam mendirikan hotel berdasarkan peraturan daerah no 2 tahun 2012 tentang bangunan gedung.

2. Lokasi Penelitian

Dalam penelitian ini penulis mengambil lokasi penelitian di Dinas Penanaman Modal dan Perizinan kota Yogyakarta, selaku pemberi kewenangan atau keputusan dalam memberi kebijakan terkait mendirikan Bangunan Gedung khususnya hotel.

3. Sumber Data

Dalam penelitian ini data yang dibutuhkan yaitu data primer dan data sekunder

a. Data primer

Data primer adalah “data lengkap dan segera diperoleh dari sumber data penyidik” dalam data primer ini peneliti mendapatkan informasi secara langsung kepada narasumber melalui wawancara dan diskusi, sumber dari Dinas Penanaman Modal dan Perizinan kota Yogyakarta.³⁴

b. Data sekunder

Data sekunder adalah data yang dipilih dan dikumpulkan oleh orang luar dari penyidikan atau bisa juga dari hasil dokumen studi pustaka seperti buku-buku, artikel, jurnal, makalah, media massa dan dokumen-dokumen yang

³⁴ Winarno Surachmad, Pengantar Ilmu Imiah, Tarsito, Bandung, 1982, hal 140.

berhubungan dengan penelitian yang dilakukan. Data ini diperoleh melalui setelah ada pengolahan terlebih dahulu, artinya data yang peneliti dapatkan adalah dari pihak kedua seperti data dari BPS (Badan Pusat Statistik), Dinas Penanaman Modal dan Perizinan kota Yogyakarta.

4. Teknik Pengumpulan Data

Sesuai bentuk penelitian kualitatif dan jenis sumber data yang dimanfaatkan, maka teknik pengumpulan data yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah dokumentasi dan wawancara terhadap pihak-pihak yang terkait dalam penelitian ini, terutama Dinas Penanaman Modal dan Perizinan kota Yogyakarta.

a. Dokumentasi

Data diperoleh dari berbagai literatur, buku, jurnal, serta sumber-sumber yang relevan yang terkait dengan penelitian ini. Mengenai hal ini penulis mengambil dokumentasi dari dokumen-dokumen dari Dinas Penanaman Modal dan Perizinan, berita media massa, serta buku-buku yang mendukung terhadap penelitian ini.

b. Wawancara (interview)

Wawancara adalah percakapan dengan maksud tertentu. Maksud mengadakan wawancara, seperti yang ditegaskan oleh Lincon dan Guba, antara lain: mengontruksi mengenai orang,

kejadian, kegiatan, organisasi, perasaan, motivasi, tuntunan, dan lain-lain.³⁵

5. Unit analisis Data

Unit analisis data yaitu menganalisa data-data Dinas Penanaman Modal dan Perizinan kota Yogyakarta. Sedangkan sumber-sumber data penelitian adalah dokumen-dokumen dari Dinas Penanaman Modal dan Perizinan kota Yogyakarta.

6. Teknik Analisis Data

Menurut winarno surachmad penelitian yang bersifat kualitatif sebagai berikut:

“memutuskan dan menafsirkan data yang ada, misalnya tentang situasi yang dialami suatu hubungan kegiatan pandangan sikap yang nampak atau tentang proses yang sedang bekerja, kelainan yang sedang muncul, pertentangan yang sedang meruncing, dan sebagainya”.³⁶

Menurut Milles dan Huberman, komponen analisa model interaktif pada penelitian deskriptif kualitatif yaitu sebagai berikut:

a. Reduksi data (Penegumpulan Data)

Merupakan proses seleksi dan penyederhanaan data yang diperoleh dilapangan. Teknik ini digunakan agar data dapat digunakan spraktis dan seefesien mungkin, sehingga hanya data yang diperlukan dan dinilai valid yang dijadikan sumber penelitian.

³⁵ Dr Iexy J. Moleong, M.A, Metode Penelitian Kualitatif, PT Remaja Rosdakarya, Bandung, 2002, hal 135

³⁶ Winarno Surachmad, Pengantar Ilmu Imiah, Tarsito, Bandung, 1982.

Tahap ini berlangsung terus-menerus dari tahap awal hingga tahap akhir.

b. Concluding Drawing (Penarikan Kesimpulan)

Dari awal pengumpulan data peneliti harus sudah mulai mengerti apa dari hal-hal yang di temui. Dari data yang di peroleh di lapangan maka dapat di di ambil suatu kesimpulan hasil akhir penelitian tersebut.³⁷

c. Penyajian Data

Merupakan merancang organisasi secara teratur agar data yang disampaikan secara tertulis mudah di lihat dan di mengerti dalam bentuk yang kompak untuk menarik kesimpulan kesimpulan penelitian. Sangat berhubungan dengan pembahasan dan analisa.

³⁷ Sutopo, H.B. Metodologi Penelitian Kualitatif (Surakarta: Sebelas Maret University Press, 2002 diakses pada tanggal 19 maret 2017 dari:http://lib.uin-malang.ac.id/thesis/chapter_abdul-choliq.ps