

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Globalisasi, investasi dan pemerintahan berkaitan sangat erat. Dengan adanya globalisasi maka arus barang, jasa dan modal sangat terbuka. Setiap individu, perusahaan dan pemerintahan mampu mengendalikan sebuah kegiatan ekonominya di negara lain. Dari segi ekonomi, individu yang mempunyai keuangan atau modal banyak mampu melakukan kegiatan jual beli barang dan jasa ke negara lain dengan ketentuan yang sangat mudah. Bagi sebuah perusahaan dapat dengan mudah masuk ke negara lain dengan tujuan menambah keuntungan dan memperkecil kerugian dengan mencari sumber bahan produksi yang mudah dan biaya tenaga kerja yang murah.

Bagi suatu negara atau pemerintah, globalisasi adalah sebuah tantangan sekaligus sebuah kesempatan untuk membangun dan memajukan kondisi politik, ekonomi, sosial dan budaya di dalam suatu pemerintahan.

Menghadapi adanya arus globalisasi, pemerintah harus bisa memaksimalkan sumber daya alam dan sumber daya manusia untuk mencapai kemajuan bersama. Apabila tidak maka pemerintahan tersebut akan mengalami kemunduran, karena persaingan di dalam arus globalisasi yang sangat cepat. Arus teknologi informasi, transaksi dan arus tenaga kerja sangat terbuka. Bahkan arus imigrasi sudah terjadi di kawasan Eropa untuk mencari sumber penghidupan yang lebih baik.

Menghadapi fenomena-fenomena sosial yang begitu beragam menjadi tantangan tersendiri bagi Pemerintah Indonesia. Pemerintah harus mampu menghadapi konsekuensi dunia internasional untuk membuka diri dan turut berpartisipasi di dalamnya meskipun ada dampak yang harus bisa diminimalkan oleh pemerintah Indonesia.

Investasi (penanaman modal asing) adalah salah satu bentuk dari bantuan asing. Negara berkembang seperti Indonesia mempunyai masalah di dalam modal pembangunan. Kekurangan valuta asing berdampak pada kesulitan dalam pembiayaan impor. Pemerintah Indonesia sudah mengatur investasi tersebut melalui Undang-Undang (*UU No.1/1967 dan UU No. 11/1970*)

yang kemudian di perbaharui pada tahun 1999 di dalam UU No. 25/1999 tentang perimbangan keuangan antara pusat dan daerah.¹

Di dalam Undang Undang tersebut dapat di maknai bahwa pemerintah daerah juga mempunyai keleluasaan di dalam menarik investor asing dengan batasan dan ketentuan yang telah di atur oleh Undang Undang.

Untuk menjalankan atau menopang sebuah roda pemerintahan daerah sangat di butuhkan modal utama yaitu anggaran. Pemerintah daerah perlu untuk mengolah sumber-sumber daya agar dapat dimanfaatkan guna meningkatkan kesejahteraan sosial bagi masyarakat daerah. Di dalam proses pengolahan dan pengaturan agar dapat berjalan dengan baik dan terarah, maka diperlukan sebuah peraturan pemerintah daerah yang berlaku dan memiliki kekuatan hukum. Peraturan daerah menjelaskan berbagai hal tentang pelaksanaan, peraturan khusus dan menjelaskan tentang sumber-sumber pendapatan daerah yang dapat diperoleh secara sah.

Sumber pendapatan daerah dalam undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah adalah sebagai berikut:²

1. Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Pendapatan Asli Daerah merupakan penerimaan yang didapat dari sumber-sumber daya dan kekayaan yang dimiliki oleh pemerintahan daerah.

Berdasarkan jenisnya Pendapatan Asli Daerah dapat dikelompokkan sebagai berikut:

- a. Pajak Daerah, di lihat dari jenisnya yang termasuk dalam cakupan pajak daerah meliputi pajak hotel dan restoran, pajak hiburan, pajak reklame, pajak penerangan jalan, pajak permukaan air dalam tanah, dan lain-lain.
- b. Retribusi Daerah dalam pengelompokannya meliputi retribusi jasa umum, retribusi jasa usaha, retribusi perizinan tertentu.
- c. Bagian Laba Usaha Daerah, penerimaan daerah yang diperoleh dari hasil keuntungan BUMD (Badan Usaha Milik Daerah) dan pengelolaan kekayaan daerah lainnya.

2. Dana Perimbangan

Sumber pendapatan daerah yang diperoleh berdasarkan pengalokasian dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang ditujukan untuk mendukung fungsi dan

¹ Sidik Jatmika, Otonomi Daerah: Perspektif Hubungan Internasional. Yogyakarta: Bigraf Publishing, 2001, hlm. 79.

² Sumber pendapatan daerah dalam undang-undang, diakses dari <http://www.dosenekonomi.com/ilmu/ekonomi/perpajakan/sumber-pendapatan-daerah.html>, 24 Januari 2018, pukul: 21.00 WIB

kewenangan pemerintahan daerah untuk mencapai dan menyelenggarakan otonomi daerah.

Berdasarkan bentuknya dana perimbangan dikelompokkan sebagai berikut:

- a. Pendapatan dari pajak, meliputi PBB (Pajak Bumi dan Bangunan), bea perolehan hak atas tanah dan bangunan (BPHTB), dan penerimaan dari sumber daya alam.
 - b. Dana alokasi umum
 - c. Dana alokasi khusus
3. Pinjaman Daerah
- Pemerintah Daerah memiliki kewenangan dalam mengajukan pinjaman dari sumber dalam negeri maupun luar negeri.
4. Lain-lain Pendapatan yang Sah
- Pendapatan daerah secara umum berupa dana darurat dan dana hibah.

DI. Yogyakarta secara geografis terletak pada sebelah barat berbatasan dengan kabupaten Purworejo jawa tengah, sebelah barat laut berbatasan dengan kabupaten Magelang jawa tengah, sebelah timur laut berbatasan dengan kabupaten Klaten jawa tengah, sebelah timur berbatasan dengan kabupaten Wonogiri jawa tengah, sebelah selatan berbatasan dengan Samudra Indonesia. Dengan keadaan yang demikian, maka Yogyakarta adalah Kota yang berada di tengah-tengah tempat pariwisata dengan memiliki begitu banyak potensi tempat pariwisata baik wisata alam, wisata sejarah perjuangan, wisata kraton, wisata kuliner, wisata cagar budaya, maupun tempat wisata yang lainnya. Kabupaten Gunung Kidul mempunyai banyak tempat pariwisata pantai dengan kondisi alam yang mempesona. Kabupaten Sleman mempunyai tempat wisata candi prambanan, kalasan, sambi sari, plaosan, dan candi lainnya. Kabupaten Sleman sebelah utara mempunyai wisata gunung berapi yang masih aktif dan sangat dekat sekali dengan kompleks candi Borobudur. Dengan melihat banyaknya tempat pariwisata ini, maka perhotelan adalah solusi bisnis.

Kota Yogyakarta yang dulu mendapat julukan sebagai Kota Pelajar karena memiliki begitu banyak kampus-kampus perguruan tinggi negeri maupun swasta, institut, lembaga-lembaga pendidikan ketrampilan dan sekolah-sekolah dari berbagai jenjang pendidikan akan berubah menjadi kota perhotelan. Hal ini terjadi akibat dari pembangunan hotel yang terus muncul dan tersebar di setiap sudut jalan di Kota Yogyakarta maupun di lingkungan strategis

lainnya seperti misalnya kampus. Mengapa hal ini terjadi? Apakah akibat dari mudahnya proses perijinan di dalam menarik investasi, ataukah akibat dari begitu mudahnya melakukan sebuah kegiatan bisnis yang di timbulkan dari keterbukaannya pasar globalisasi dengan dimulainya AFTA (*Asean Free Trade Area*) dimana Indonesia turut serta di dalamnya?

Kota Yogyakarta sebagai ibukota provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yang merupakan bagian dari wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia memiliki potensi sumber daya alam, manusia dan budaya dengan iklim demokrasi yang kondusif hal ini mampu memacu pertumbuhan investasi di bidang budaya, pendidikan dan pariwisata. Angka pertumbuhan perpindahan penduduk dan wisatawan baik lokal maupun internasional terus bertambah tiap tahun. Dari data BPS Daerah Yogyakarta menyebutkan sepanjang 2012 sampai 2016, penambahan wisata ke Yogyakarta mencapai 37-40% per tahun.³ Wisatawan Eropa merupakan pengunjung terbanyak dibandingkan wisata negara lain. Tidak hanya potensi wisata saja, tetapi juga event nasional maupun internasional berupa seminar, pameran, pertemuan dan event-event resmi yang membutuhkan tempat yang strategis, nyaman, aman dan privasi memerlukan sarana penunjang, sehingga hotel sebagai tempat penyedia ruang meeting, ballroom dan kamar hunian dalam jangka waktu tertentu sangat dibutuhkan sekali. Persoalannya kemudian, pertumbuhan angka wisatawan yang tinggi itu menuntut okupansi hotel yang cukup tinggi, terutama pada masa liburan besar tiba.

Sejalan dengan persoalan itu Pemerintah Kota Yogyakarta akhirnya membuka peluang investasi perhotelan bagi para investor. Sehingga hotel di wilayah Kota Yogyakarta mengalami tingkat pertumbuhan yang sangat pesat. Di masa kepemimpinan Haryadi Suyuti (2012-2017) sebagai Walikota Yogyakarta Kota Yogyakarta, Kota Yogyakarta menduduki peringkat tertinggi angka pertumbuhan hotel di wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta dibandingkan 4 daerah kabupaten lainnya.

Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2012 tentang Bangunan Gedung menjadi pedoman Pemerintah Daerah Kota Yogyakarta khususnya Dinas Perizinan Kota Yogyakarta untuk mengeluarkan izin pembangunan hotel. Berikut tabel tentang perkembangan hotel di Kota Yogyakarta sampai dengan Tahun 2016:

³Menangkap peluang industry MICE. <http://www.property-in.com>. Diakses pada 7 November 2015, pukul: 09.46 WIB.

Tabel 1
Rincian Perkembangan Hotel Di Kota Yogyakarta S/D Tahun 2016

No	Kecamatan	Penerbitan IMB							Pelaksanaan Pembangunan				
		Terbit			Belum Terbit			Jml	Mendirikan Bangunan			Perubahan (& Sudah Selesai)	Penertiban (Tidak Membangun)
		MB	PRB	PB	MB	PRB	PB		Belum Mulai	Sudah Mulai	Sudah Selesai		
1	Gondokusuman	11	1		3			15	3	1	7	1	
2	Pakualaman	6			0			6	5	0	1		
3	Gedongtengen	16		1	2			19	4	4	10		1
4	Gondomanan	6			1			7	2	1	1		
5	Jetis	5		1	2			8	1	2	2		1
6	Ngampilan	5						5	1	0	4		
7	Mergangsan	8		2	1			11	2	1	5		2
8	Mantrijeron	6	1	1	2			10	0	2	4	1	1
9	Tegalrejo	2		1	2			5	0	1	1		1
10	Danurejan	2		1	3			6	0	1	1		1
11	Umbulharjo	8			1			9	0	4	4		
12	Wirobrajan	2	1					3		2		1	
TOTAL IMB		77	3	7	17	0	0	104	18	19	40	3	7
		87			17				77				

Keterangan: MB: Mendirikan Bangunan PRB: Perubahan Bangunan PB: Penertiban Bangunan	Perkembangan Pembangunan Hotel	Belum mulai membangun (%)	18	20,69%	87
		Sedang membangun	19	21,84%	
		Selesai membangun (100%)	43	49,43%	
		Tidak membangun	7	8,05%	

MB (Mendirikan Bangunan) = Bangunan hotel baru atau memperluas bangunan lama menjadi hotel

PRB (Perubahan Bangunan) = Bangunan lama sudah ada dan hanya mengubah fungsi/tata ruang dalam menjadi hotel

PB (Penertiban Bangunan) = Bangunan lama berupa hotel sudah ada dan hanya dimohonkan IMBnya

(Sumber Data: Seksi Pengawasan, Bidang Pengawasan dan Pengaduan Dinas Perizinan Kota Yogyakarta)

Berdasarkan regulasi dan kebijakan Walikota dan Dinas Perizinan Kota Yogyakarta dalam Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2012, pola kebijakan perizinan berada dalam satu sistem tata ruang Kota. Perizinan hotel harus mempertimbangkan ruang publik berupa lahan parkir, ruang terbuka hijau, akses atau mobilitas jalan dan transportasi; lingkungan sosial, ekonomi, dan kesehatan terutama limbah hotel dan air; dan pembangunan penambahan jalan itu sendiri. Kemacetan menjadi persoalan kesenjangan dalam pemberian izin pembangunan hotel. Di sisi lain, sistem layanan informasi melalui Lembaga Unit Pelayanan Terpadu Satu Atap (UPTSA) dengan proses perizinan tetap di instansi/SKPD baik secara konvensional maupun on-line (<http://perizinan.jogjakota.go.id>), sudah memberikan layanan secara cepat dan profesional. Ketidakefektifan terjadi pada pelaksanaan kewenangan teknis SKPD (Satuan Kerja Pemerintah Daerah) dalam transparansi verifikasi dan pengawasan atas perizinan hotel tersebut.

Industri perhotelan merupakan industri wisata yang paling diminati investor menjadi peluang bisnis yang menjanjikan mengingat Yogyakarta merupakan daerah pendidikan, wisata dan budaya yang paling diminati oleh wisata asing, nasional, dan lokal. Persoalannya sebuah kebijakan akan mempunyai dampak, baik berupa dampak positif maupun dampak negatif, kebijakan mengenai terbuka dan mudahnya perizinan hotel di Kota Yogyakarta. di satu sisi memberi peluang bagi pertumbuhan dan perkembangan investasi wisata dan ekonomi masyarakat dan juga memberi kontribusi bagi peningkatan pendapatan asli daerah (PAD) yang diharapkan memberi dampak positif bagi pembangunan daerah. Namun di sisi yang lain berbagai kritik provokatif juga dilontarkan berbagai kalangan masyarakat agar Pemerintah Kota Yogyakarta sadar akan kesalahan-kesalahannya, dengan jargonnya *Jogja Ora Didol* dan *Jogja Asat* yang juga selalu diteriakkan oleh para warga masyarakat yang geram dengan ulah serakah para investor, akibat pembangunan yang serakah dan mulai merampas ruang hidup dan hak-hak warga Kota Yogyakarta. Dalam perkembangannya isu utama yang muncul dari masifnya pembangunan hotel yang terjadi sejak tahun 2012 sampai saat ini adalah hilangnya hak warga Kota Yogyakarta atas air tanahnya.

Kawasan Kota Yogyakarta yang sudah begitu padat dengan bangunan dengan segala problematikanya, termasuk pembangunan hotel yang tidak terkendali telah menimbulkan dampak ketidaknyamanan bagi masyarakat asli Kota Yogyakarta, melihat permasalahan tersebut, Walikota Yogyakarta mencoba menimbang dan menindak lanjuti keluhan warga

masyarakat dengan mengeluarkan regulasi kebijakan untuk menghentikan sementara (moratorium) izin mendirikan pembangunan hotel, sampai saat ini sudah ada 3 Penerbitan Peraturan Walikota Yogyakarta terkait dengan moratorium pembangunan hotel yaitu:

1. Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 77 Tahun 2013 tentang penghentian sementara penerbitan izin mendirikan bangunan hotel berlaku sejak 1 Januari 2014 sampai dengan 31 Desember 2016
2. Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 55 Tahun 2016 tentang perpanjangan penghentian sementara penerbitan izin mendirikan bangunan hotel berlaku sejak 1 Januari 2014 sampai dengan 31 Desember 2017
3. Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 100 Tahun 2017 tentang perpanjangan kembali penghentian sementara penerbitan izin mendirikan bangunan hotel berlaku sampai dengan 31 Desember 2018

Penghentian sementara pemberian izin pembangunan hotel menjadi awal dari di dengarnya suara masyarakat atas kritikan terhadap pembangunan hotel tersebut yang merindukan kondisi Kota Yogyakarta yang kembali nyaman.

Perhotelan sebagai salah satu pelaku pariwisata mempunyai hubungan yang sangat erat dengan Pemerintahan Kota, dimana sebuah hotel tersebut berdiri dan melakukan kegiatannya. Hotel merupakan penghasil pajak yang sangat besar bagi Pemerintah Kota. Pajak tersebut di bayarkan pada saat sebuah gedung hotel berdiri dan setelah gedung tersebut beroperasi atau melakukan kegiatannya. Realisasi pajak yang harus dibayarkan oleh sebuah hotel bintang lima sangatlah banyak, hal tersebut dapat diukur melalui penghitungan matematis secara nyata dan terukur.

Realisasi penerimaan pajak hotel Kota Yogyakarta selama tahun 2016 mencapai Rp 113 miliar atau 102% dari target yang ditetapkan yakni Rp 112 miliar.⁴ Realisasi pajak hotel yang melebihi target salah satunya dipengaruhi oleh bertambahnya jumlah hotel yang izin IMBnya sudah masuk dan terdaftar pada Dinas Perizinan sebelum 1 Januari 2014 sejak Peraturan Walikota Yogyakarta sudah mulai berlaku.

⁴Pajak Hotel Yogyakarta lampau target <http://antaranews.com/berita/606553/pajak-hotel-yogyakarta-lampau-target>, Diakses pada 15 Januari 2018

Tabel 2

Perkembangan Penerimaan Pajak Hotel Di Kota Yogyakarta Tahun 2012-2016

Tahun	Target	Realisasi	Perkembangan (%)
2012	61.583.000.000	42.764.948.549	69,44%
2013	62.000.000.000	68.563.528.929	110,59%
2014	87.675.000.000	88.091.506.280	9,22%
2015	87.000.000.000	84.000.000.000	96,55%
2016	112.000.000.000	113.000.000.000	102%
Rata-rata	82.051.600.000	79.283.996.752	96,63%

Sumber: Diolah dari berbagai sumber media

Penerimaan pajak hotel di Kota Yogyakarta dari tahun 2012 – 2016 rata-rata adalah sebesar Rp.79.283.996.752. Artinya besarnya penerimaan daerah yang berasal dari penerimaan pajak hotel dalam satu tahun adalah sebesar Rp79.283.996.752. Sedangkan pertumbuhan dari penerimaan pajak hotel di Kota Yogyakarta mengalami perkembangan yang cukup tinggi yaitu 96,63% per tahun.

Penerimaan pajak hotel di Kota Yogyakarta mengalami peningkatan yang cukup signifikan sehingga memberikan kontribusi terbesar dalam sumber pendapatan asli daerah (PAD) dibandingkan sektor lainnya di Kota Yogyakarta, hal ini terjadi seperti tercantum dalam Peraturan Daerah Kota Yogyakarta No. 26 tahun 2005 tentang Pembentukan Susunan Organisasi dan Tata Kerja Kantor Pelayanan Pajak Daerah Kota Yogyakarta, menjelaskan tentang program dan kegiatan lintas SKPD salah satunya adalah kegiatan optimalisasi pajak hotel dan pajak restoran, serta diperkuat dengan dikeluarkannya Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 8 Tahun 2008 mengenai penyediaan anggaran untuk mendorong perkembangan pariwisata dan pemberian penghargaan kepada wajib pajak hotel dan wajib pajak restoran yang berprestasi dalam membayar pajak, sehingga perolehan dari pajak dalam kurun waktu tahun 2012-2016 nilai tertingginya yaitu sebesar Rp 113.000.000.000 di tahun 2016.

Secara rinci penulis dapat menghitung sejumlah pajak hotel yang harus di bayarkan kepada Pemerintah Kota Yogyakarta. Seperti misalnya penggunaan sistem-sistem benda bergerak atau mesin yang ada di hotel untuk menunjang kinerja operasional sebuah hotel tersebut. Sebagai contohnya: penggunaan mesin *elevator* (lift) dan *escalator* adalah benda bergerak yang ijin penggunaannya selalu diperbaharui di dinas tenaga kerja dan transportasi, karena benda tersebut setara dengan alat transportasi pengangkut massal atau kendaraan umum berplat kuning (*bus*).

Sistem yang lain adalah sistem komunikasi dimana di dalam sebuah hotel komunikasi antar karyawan staff departemen penggunaan informasi, komunikasi dan koordinasinya menggunakan radio (*Handy Talky*) yang menggunakan pemancar dalam radius gelombang radio menengah juga melalui perijinan.

Sistem keamanan, keselamatan dan kenyamanan manusia di dalam gedung dan di sekitar gedung dilindungi dengan *fire alarm system* dan *hydrant* untuk mencegah dan menanggulangi bahaya kebakaran. Sistem ini selalu di lakukan pengecekan oleh dinas pemerintah daerah.

Mesin *Boiler* (mesin uap) atau mesin ketel uap di gunakan sebagai alat untuk memproses air bersih menjadi uap panas yang nantinya difungsikan sebagai bahan baku mencuci pakaian karyawan, tamu, kain perlengkapan kamar mandi (*hand towel, face towel, bathmat, bathrobe*), perlengkapan tidur (*europe pillow, accent, bed sheet, pillowcase, bed protector, duvet*), perlengkapan memasak dan makan yang terbuat dari kain (*napkin*) semua di cuci di rumah laundry. Perlengkapan laundry menggunakan bahan bakar gas memiliki perijinan khusus dan di haruskan orang yang menjalankannya (*operator*) sistem tersebut telah mempunyai kualifikasi khusus dan memegang surat ijin operasional yang setara dengan ijasah untuk mengoperasikannya.

Alat *Backscanner* yang mempunyai radiasi (*paparan*) sinar x dan di gunakan untuk alat pendeteksi logam mempunyai kemampuan tembus sebuah obyek pandang harus mendapatkan perijinan khusus dan operator juga di haruskan mempunyai lisensi khusus yang diterbitkan dari badan tenaga nuklir nasional (*batan*).

Sistem pengambilan air bawah tanah yang di gunakan untuk mencukupi kebutuhan operasional hotel seperti mencuci, memasak makanan, minuman, fasilitas untuk mandi dan kolam renang melalui sumur dalam atau sumur bawah tanah (*menggunakan pompa deepwell*) mempunyai sistem penghitungan tersendiri juga dikenakan pajak.

Sumber pajak dari hotel yang lain adalah masalah limbah. Baik itu limbah cair, limbah padat maupun limbah asap berupa gas buang yang dihasilkan dari mesin *Genset* (mesin penghasil listrik yang di gunakan ketika sumber listrik dari PLN mengalami *black out* atau padam. Limbah cair di hasilkan dari limbah kotor hasil penggunaan di dalam hotel dan harus melalui sebuah sistem yang nantinya sistem tersebut dapat diukur dan melalui saluran *real kota* (limbah kota) yang di atur dalam jumlah atau volume tertentu dengan ketentuan khusus beberapa jenis *senyawa* yang tidak boleh melebihi ambang batas dan kapasitas yang telah di tentukan oleh pemerintah daerah.

Pengelolaan hasil makanan yang di produksi dan di jual ke tamu di dalam sebuah hotel di haruskan juga melampirkan pajak pendapatan negara (*PPN*) sebesar 10% dari harga makanan olahan yang di jual ke konsumen sesuai dengan penjelasan undang-undang nomor 42 tahun 2009 tentang pemungutan pajak pembangunan di rumah makan dan rumah penginapan. Karyawan yang bekerja di perhotelan di dalam mendapatkan gajinya juga dikenai pajak penghasilan negara atau lebih dikenal dengan Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor PER-32/PJ/2015 tentang pajak penghasilan PPh Pasal 21.⁵

Dengan ketentuan ini, dapat dijadikan pedoman khusus bagi individu maupun perusahaan yang akan mendirikan sebuah hotel dengan klasifikasi tertentu. Secara garis besar ada 3 sistem manajemen yang ada di Kota Yogyakarta, yaitu: yang pertama adalah manajemen *asing*, kemudian yang kedua adalah manajemen *pribadi* yang di kelola sendiri oleh owner (*pemilik*) baik itu perorangan maupun sekumpulan keluarga dengan menunjuk dan merekrut sejumlah karyawannya, dan yang ketiga adalah manajemen kampus/yayasan.

Dengan bertambahnya hotel di Yogyakarta membawa dampak positif bagi pertumbuhan ekonomi di berbagai bidang usaha. Kebutuhan konsumsi berupa bahan pangan yang dibutuhkan oleh hotel di penuhi oleh suplayer-suplayer lokal yang telah memenuhi standart dan syarat yang berlaku di masing-masing hotel. Kebutuhan transportasi umum, baik itu berupa transportasi tradisional (*becak,andong*) dan transportasi umum pribadi (*taksi, mobil rental*) diambilkan dari penyedia jasa lokal. Produk lokal lain berupa kerajinan tangan, produk konveksi, mebel dapat dimasukkan kedalam kebutuhan interior hotel melalui lelang yang di lakukan oleh pihak hotel maupun di jual kembali kepada tamu-tamu yang menginap di hotel. Dampak positif yang

⁵Pajak Penghasilan Pasal 21 <http://wikiapbn.org/pajak-penghasilan-pasal-21>. Diakses pada 9 November 2015, pukul 19.36 WIB

langsung di rasakan oleh masyarakat sekitar adalah penyerapan tenaga kerja untuk membangun hotel-hotel tersebut maupun untuk mengisi hotel setelah hotel sudah beroperasi. Kebutuhan karyawan ini mampu menyerap tenaga kerja daerah dan mengurangi jumlah pengangguran.

Disamping dampak positif, ternyata pembangunan hotel juga mempunyai dampak yang negatif. Hal yang menjadi perdebatan adalah jumlah debit air. Kebutuhan manusia untuk sekedar mandi, buang hajat, mencuci di perkirakan sejumlah 800 liter air per kamar, standart kebutuhan 2 orang. Jumlah kebutuhan tersebut apabila dikalikan dengan jumlah kamar yang ada di setiap hotel, rata-rata perhari konsumsi yang diambil sebanyak 160.00 liter air (jumlah kamar 200). Hal itu belum termasuk kebutuhan mencuci pakaian hotel (*laundry*) dan kebutuhan karyawan di hotel. Bisa diperkirakan berapa banyak kebutuhan air yang diambil. Hal ini berdampak pada berkurangnya debit air yang ada di masyarakat sekitar hotel.

Kebutuhan karyawan hotel tidak selalu diimbangi dengan penyerapan langsung oleh hotel tersebut. Hal ini tergantung kepada staff manajemen yang ada di sebuah hotel. Secara tidak langsung di dalam hotel sudah terdapat manajemen yang duduk di kursi penting. Kebutuhan karyawan dari masyarakat sekitar di dalam posisi menengah kebawah. Hal ini tergantung dari kesepakatan pemerintah daerah dan masyarakat sekitar sebelum sebuah hotel tersebut berdiri.

Kondisi peningkatan pembangunan hotel di Yogyakarta tidak terlepas dari kebijakan pemerintah daerah di dalam menanggapi keputusan dan kebijakan pemerintah pusat. Bagaimanapun juga keputusan pemerintah daerah dapat di persempit lagi obyeknya. Dikarenakan pemerintahan kota (Pemkot) mempunyai struktur organisasi yang berbeda setiap lima tahun sekali. Pada Tahun 2012-2017 peningkatan jumlah pembangunan hotel sangat banyak. Pada era tersebut yang menjadi walikota Yogyakarta adalah Haryadi Suyuti. Tentu saja hal ini dapat dipertanyakan kepada beliau secara khusus maupun lembaga pemerintahan di bawah beliau secara umum mengapa investasi di dalam dunia perhotelan menjadi sasaran kebijakan yang disahkan?

Apakah tidak ada sumber lain yang dapat di jadikan sebagai sumber pemenuhan pendapatan daerah Kota Yogyakarta selain Hotel? Apakah hanya ini yang mampu di gali pemerintah daerah periode tersebut? Ataupun keputusan investasi dalam pembangunan hotel tersebut sudah ada dan di sahkan pada masa pemerintahan sebelumnya, pemerintahan Haryadi tinggal pelaksanaan saja? Ataupun juga ada indikasi keuntungan finansial yang di dapatkan secara kolektif maupun secara pribadi dari pengesahan ijin-ijin yang melegalkan proses

pembangunan hotel tersebut. Tentu saja fenomena-fenomena sosial ini sangat menarik sekali bagi penulis untuk mengetahui lebih lanjut, terukur dan disertai bukti yang jelas.

B. Rumusan Masalah

Dari latar belakang diatas, penulis menentukan pertanyaan penelitian ini adalah “Mengapa Pemerintah Kota Yogyakarta periode 2012-2017 menyepakati investasi sektor perhotelan dalam jumlah besar dan *massif*?”

C. Hipotesis

Hipotesis berasal dari kata hipo yang berarti lemah atau kurang dan tesis atau thesis yang berarti teori yang disajikan sebagai bukti. Dengan demikian maka hipotesis dapat di artikan sebagai pernyataan yang masih lemah kebenarannya dan perlu di buktikan kebenarannya.⁶ Dalam hal ini, penulis mengajukan hipotesa bahwa Pemerintah Kota Yogyakarta mengeluarkan kebijakan investasi dalam sektor perhotelan adalah upaya untuk menambah pendapatan asli daerah karena alternatif ini dipandang lebih menguntungkan dibandingkan dengan alternatif lain, meskipun akan menimbulkan dampak yang signifikan.

D. Tujuan Penelitian

Sejalan dengan latar belakang dan permasalahan yang ada dalam penelitian ini, maka tujuan yang ingin dicapai adalah:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis implementasi kebijakan Pemerintah Kota Yogyakarta dalam mengelola investasi perhotelan
2. Untuk mengetahui dan menganalisis dinamika pelaksanaan investasi perhotelan di Kota Yogyakarta.
3. Mengetahui proyeksi kebijakan Haryadi Suyuti dalam Pemerintahan Kota Yogyakarta di sektor perhotelan.

⁶ Cholid Narboko dan H. Abu Achmadi, *Metodologi Penelitian*. Jakarta: Bumi Aksara, 1997, hlm.28

E. Kontribusi Penelitian

1. Kontribusi Akademik

Penelitian ini diharapkan dapat memberi sumbangsih akademis bagi mahasiswa, dosen, dan peneliti terkait dengan isu-isu investasi, khususnya kajian kebijakan dalam hal perijinan yang dilakukan oleh Pemerintahan Kota Yogyakarta. Penelitian ini secara umum membicarakan kedudukan Yogyakarta sebagai bagian dari Pemerintah Indonesia yang telah mengikuti peraturan internasional khususnya AFTA (*Asean Free Trade Area*) sebagai bagian dari kebijakan bersama di dalam menghadapi globalisasi yang membawa dampak peningkatan ataukah penurunan di dalam perekonomian Indonesia. Pada Bab II dari penelitian ini dijelaskan mengenai kebijakan yang di keluarkan oleh Pemerintah Kota Yogyakarta sebagai bentuk respons terhadap dinamika sosial yang muncul, dalam hal ini investasi sektor pariwisata khususnya perhotelan. Dalam bab III memberikan penjabaran mengenai peningkatan investasi perhotelan dan dinamika yang muncul di dalam masyarakat Kota Yogyakarta baik sebelum maupun sesudah adanya kebijakan yang di keluarkan oleh pemerintah Kota Yogyakarta. Bab IV merupakan analisis langkah kebijakan Pemerintah Kota Yogyakarta yang menjadikan Kota Yogyakarta sebagai kota tujuan investasi perhotelan. Bab V berisi kesimpulan dan saran dari analisa sebuah dinamika sosial yang terjadi di Kota Yogyakarta.

2. Kontribusi Praktis

Penelitian ini diharapkan bisa menjadi rujukan bagi pemerintah pusat dalam mengelola investasi yang sedang berkembang di daerah-daerah dengan memperhatikan nilai positif dan negatif yang akan berdampak pada masing masing daerah. Secara praktis kontribusi pada Bab II bisa digunakan untuk mengetahui respons maupun implikasi pemerintah daerah dalam menghadapi globalisasi, AFTA dan untuk menopang anggaran belanja daerah melalui pajak. Bab III dapat digunakan untuk memberikan gambaran kondisi masyarakat sekitar atas sebuah kebijakan yang telah di keluarkan oleh pemerintah Kota. Dan poin utama dalam penelitian ini yang dijelaskan pada Bab IV dapat digunakan untuk mengetahui alasan mengapa pemerintah Kota Yogyakarta memilih perhotelan sebagai investasi yang dapat memberikan kontribusi nyata bagi pajak daerah.

F. Originalitas Penelitian

Penelitian ini murni dilakukan oleh penulis dengan mengembangkan sejumlah penelitian yang telah dilakukan oleh para peneliti sebelumnya. Penelitian ini menganalisis implementasi kebijakan Pemerintah Kota Yogyakarta dalam meratifikasi investasi sektor pariwisata khususnya perhotelan yang menjadi poin pembeda lainnya yang semakin menguatkan originalitas penelitian ini, maupun menjadi penelitian baru dengan data yang baru.

G. Studi Pustaka.

Sebenarnya sudah ada berbagai pihak yang telah berusaha mengkaji mengenai perhotelan investasi maupun regulasi kebijakan. Namun demikian, sepengetahuan penulis belum ada yang membahas atau mengkaji terlampaui jauh mengenai *decision making* yang dilakukan oleh sebuah pemerintahan kota.

Di dalam tingkat pemerintahan daerah (Propinsi, Kabupaten beserta Kota), penyelenggaraan undang-undang selain di dasarkan kepada keberlakuan kebijakan pada tingkat pemerintahan pusat juga di dasarkan kepada kebijakan-kebijakan dalam tingkat yang dalam dimensi secara hierarkis (Mustopadidjaya, 1998) dapat di sebutkan sebagai berikut :⁷

1. Kebijakan politik yang di aktualisasikan atau dituangkan oleh kebijakan hukum dalam bentuk pemerintahan daerah. Atau secara konseptualnya diartikan sebagai kehendak yang dituangkan dalam bentuk aturan hukum yang terjadinya dibentuk oleh DPRD dalam hal yang isisnya di sebut sebagai keputusan dan mengatur segala sesuatu hal yang umum di wilayah daerah dan atau hal-hal tertentu dalam wilayah daerah. Peraturan daerah sebagai kebijakan strategis dalam pelaksanaannya di jabarkan oleh eksekutif (kepala daerah) ke dalam kebijakan administratif.
2. Kebijakan kepala daerah yang diaktualisasikan ke dalam kebijakan administrasi dalam bentuk keputusan bupati kepala daerah/walikota kepala daerah, secara konseptual adalah aturan hukum yang karena terjadinya di bentuk oleh kepala daerah dan karena isinya adalah merupakan keputusan bupati kepala daerah/walikota kepala daerah dalam menyelenggarakan pemerintah daerah sesuai dengan fungsi dan tugasnya dalam

⁷Fariied Ali & Andi Syamsu. *Studi Kebijakan Pemerintah*. Bandung: PT. Rafika Adi Tama, 2012, hlm. 35.

berbagai dimensi kehidupan. Keputusan Bupati tersebut di sebut sebagai kebijakan taktis operasional.

Berbicara mengenai regulasi yang berarti peraturan yang di undangkan oleh pemerintah yang mempengaruhi kegiatan badan-badan lain dalam ekonomi, memiliki banyak bentuk yang secara umum terdapat tiga wilayah yang dapat diidentifikasi:⁸

Yang pertama adalah undang-undang yang merupakan pendekatan dari isu-isu seperti keamanan. Di dalam dunia kerja seperti kesehatan dan keselamatan kerja, dan perlindungan bagi pekerja dari mesin-mesin berbahaya. Yang kedua adalah pengaturan monopoli. Monopoli dapat menciptakan biaya yang lebih tinggi dari industri yang kompetitif. Sehingga kepentingan konsumen perlu di lindungi. Yang ketiga adalah swa-regulasi dimana sebuah industry mengawasi dirinya sendiri.

Pembangunan dan regulasi tentu saja ada keterikatan antara kebijakan pemerintah pusat dan daerah yang mengikuti arus internasional di dalam pengelolaan suatu masalah termasuk di dalamnya pajak dan limbah. Setiap keputusan atau kebijakan pemerintah selalu haruslah menjadi jawaban dari apa yang di hadapi bersama. Apabila di lihat sangatlah kompleks dalam fenomena sosial ini. Penulis berusaha merumuskan isu sosial ini dengan runtutan adanya AFTA (*Asean Free Tread Area*), kemudian sikap dari Pemerintah Kota Yogyakarta menghadapi AFTA ini, yang kemudian merumuskan sebuah kebijakan investasi dalam bidang perhotelan.

Buku *Studi Kebijakan Pemerintah* karangan Faried Ali dan Andi Syamsu Alam mengutarakan banyak pengertian dan ruang lingkup, konsep aktual kebijakan pemerintah, model kebijakan dari berbagai sisi, dan substansi dari kebijakan pemerintah. Dengan adanya pemahaman yang mendasar mengenai kebijakan pemerintah maka akan di ketahui proses-proses tahapan bagaimana sebuah kebijakan tersebut di buat, pengaruh dan realisasi yang terjadi sebenarnya. Konsep pemerintahan yang mengacu pada pandangan Wodrow Wilson (1985) memberikan petunjuk bahwa pemerintahan dapat diartikan sebagai kebijakan, dan dalam artian yang luas. Dengan mengacu kepada konsep diatas maka variabelnya dapat di sebutkan sebagai berikut : (1) *Manusia pemerintahan*; (2) *Aparatur negara dan pemerintah*;

⁸Pengertian Regulasi Peraturan. <http://www.kbbi.web.id/>. Diakses pada 9 November 2015, pukul: 20.15WIB.

(3) Birokrasi pemerintah; (4) Administrasi negara; (5) Kelembagaan negara dan pemerintah; (6) Ilmu kebijakan.⁹ Penulis setuju dengan buku ini, di dalam sebuah pemerintahan pembuatan kebijakan haruslah sesuai dengan prosedur dan mengandung kebijakan di dalamnya. Berbagai aktualisasi kebijakan pemerintah di dalam setiap sendi kehidupan bernegara disajikan di dalam buku ini. Analisis kebijakan yang telah di berlakukan juga di muat di dalam buku ini. Akan tetapi di dalam sendi kehidupan yang sudah begitu kompleks mampukah kebijakan pemerintah dapat di pelajari. Fenomena seperti misalnya globalisasi, AFTA, otonomi daerah sangat menimbulkan implikasi kompleks di dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Mampukah pemerintah memberikan tatanan kehidupan yang lebih baik dengan pengaturan dan kebijakannya. Di dalam buku ini masih sedikit di dalam menjelaskan mengenai otonomi daerah. Otonomi daerah masih diperkenalkan dan polarisasi kebijakan otonomi daerah masih di analisa. Belum ada pengetahuan yang khusus mengenai otonomi daerah di dalam daerah yang mempunyai keistimewaan (Yogyakarta).

Buku Otonomi Daerah karangan Sidik Jatmika dalam Perspektif Hubungan Internasional mampu melengkapi tentang otonomi daerah yang sudah di tulis oleh Faried Ali. Sekilas Otonomi Daerah, perspektif hubungannya dengan luar negeri, dan secara umum menjelaskan tentang penanaman modal asing. Kebijakan investasi asing di Indonesia diatur di dalam Undang Undang (*UU No.1/1967 dan UU No. 11/1970*) serta Peraturan Pemerintah (*PP.No.17/1992 dan PP No. 20/1994*), dan sekarang masalah penanaman modal asing di atur di dalam UU No.22/1999 mengenai Pemerintah Daerah (pasal 81 dan 88); dan UU No.25/1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah (pasal 11).¹⁰ Di dalam buku tersebut Sidik Jatmika membuat gambaran sejarah mengenai asal mula investasi asing atau Penanaman Modal Asing (PMA) yang diawali pada saat Indonesia mulai belajar mandiri dengan modal dasar kemerdekaan.

Ketentuan ataupun kebijakan pemerintah melalui undang-undang ternyata mengalami pasang surut dan selalu berhubungan dengan kepentingan nasional maupun politis dari pemimpin yang memimpin sebuah sistem pemerintahan. Sebagai contohnya di dalam buku ini menggambarkan kegagalan di dalam pembangunan pada masa kemerdekaan

⁹Ali Faried, *Studi Kebijakan Pemerintah*. Bandung: PT Refika Aditama, 2012, hlm. 6.

¹⁰Sidik Jatmika, *Otonomi Daerah: Perspektif Hubungan Internasional*. Yogyakarta: Bigraf Publishing, 2001, hlm. 79.

yaitu pada masa Presiden Soekarno yang menolak atau anti barat, sehingga dana yang di gunakan untuk membangun tidak ada dan pembangunan tidak berjalan. Permasalahan tersebut kemudian di perbaiki pada masa Kabinet Ali Sastroanidjojo (1952-1953) dengan menarik perusahaan asing untuk menanamkan modalnya di Indonesia.

Pergantian pemerintahan ke dalam orde baru (era kepemimpinan Soeharto) memulai langkah-langkah untuk mengundang investasi ke Indonesia dengan membuat sebuah peraturan yang baru mengenai penanaman modal asing dengan berbagai ketentuan seperti yang di jelaskan di dalam UU No.1/1967 yang di sempurnakan dengan UU no.11/1970 dan PP No.17/1992 31n PP. NO. 20/1994.¹¹ Dengan peraturan tersebut pemerintah orde baru memberikan keleluasaan berinvestasi di Indonesia dengan tetap mengacu pada proporsi, arah dan skala prioritas yang telah dikehendaki oleh pemerintah Orde Baru untuk menjamin kepentingan nasional pada saat itu.

Di dalam buku tersebut terdapat berbagai pengertian mengenai bentuk investasi langsung, keuntungan dan kesulitannya. Variasi investasi langsung tersebut adalah: (1) Perusahaan luar negeri yang 100 % dimiliki oleh perusahaan dalam negeri, dan mempunyai peran sebagai perwakilan untuk perusahaan dalam negeri. (2) Suatu perusahaan di luar negeri yang dimiliki 100% oleh warga negara investor tetapi di bentuk untuk bekerja di luar negeri. (3) Pemilikan bersama atas perusahaan di luar negeri antara warga negara investor dan warga negara asing dimana investasi dilakukan (disebut sebagai joint venture).

Di dalam bukunya Thomas Oatley berjudul *International Political Economy: interests and institutions in global economy*, memuat banyak mengenai instrument-instrument Multi National Corporation (MNC) yang mempunyai karakter masing-masing berdasarkan sebuah negara yang digunakannya untuk melakukan kegiatannya. Thomas memberikan banyak pengertian mengenai politik domestik dimana di dalamnya negara yang menjadi tuan rumah (*host*) sebenarnya mengalami dilema. Karena transfer investasi tidak selalu berdampingan dengan dampak yang positif bagi negara host tersebut. Tidak ada garansi apabila sumber daya alam di kontrol oleh MNC tersebut. Meskipun ada transfer teknologi bagi negara host, tetap di batasi di dalam jumlah yang sangat sedikit. MNC tersebut juga sangat kuat di dalam mengontrol posisi jabatan yang ada di dalam sebuah perusahaan. Pekerja lokal mempunyai kapasitas yang sedikit di dalam kapasitas

¹¹Ibid Hal 80

kedudukan tinggi, posisi strategis hanya diisi oleh asing. Thomas banyak memberikan penekanan terhadap realisasi dari MNC yang lebih banyak kerugian bagi negara host.

Dengan demikian maka pemerintah harus merespon dengan pengaturan yang ketat bagi MNC yang akan beroperasi di negaranya.¹² Dalam regulasi aktifitas MNC, pemerintah seharusnya selektif dan obyektif untuk melindungi kebijakan ekonomi di bandingkan dengan tuntutan investasi langsung dari asing. Pengetatan kebijakan dan peraturan adalah gagasan utama Thomas Oatley. Hal tersebut menjadi sangat menarik dikarenakan pemerintah seharusnya mempunyai kekuatan untuk mengatur berupa undang-undang untuk melindungi ekonominya meskipun sebenarnya sangat kontraposisi dengan pemerintah yang juga menarik investor asing. Di dalam upaya menarik investor asing supaya mau melakukan investasi di negaranya maka terkadang pemerintah memberikan kelonggaran bagi investor tersebut di dalam berbagai hal termasuk pajak, syarat-syarat dan ketentuan umum yang berlaku. Bagaimana pemerintah harus bersikap menghadapi dilema tersebut. Sebab persaingan begitu ketat dengan negara lain. Pengaturan upah minimum regional (UMR) juga merupakan tanggung jawab yang sangat berat bagi pemerintah. Pemerintah harus cermat, apabila tidak hati-hati di dalam menentukan upah dasar ini, investor akan lari ke negara yang mempunyai ongkos biaya produksi atau biaya buruh yang lebih murah seperti misalnya Tiongkok.

Penulis setuju dengan beberapa pemikiran yang disampaikan oleh Thomas mengenai dilema pemerintah, sidik jatmika mengenai bentuk investasi langsung.

Menurut Thomas Dye (1972) di dalam *Understanding Public Policy*, sistem kebijakan dapat di perhatikan di dalam pola-pola dari tiga sistem yang saling berinteraksi dalam satu kesatuan sistem tindakan.¹³ Para pelaku kebijakan atau *stakeholder* berinteraksi dengan lingkungan kebijakan (*policy environment*) dan dengan kebijakan publik yang dilakukan (*publik policy*).

¹²Thomas Oatley. *International Political Economy: Interests and Institutions in the global economy* hal 189

¹³Ibid. hlm 39.

G. Kerangka Teoritik

a. Definisi Operasional

Dengan mengembangkan konsep-konsep penelitian diatas peneliti secara khusus memberi definisi terhadap istilah-istilah yang muncul dari konsep penelitian yang digunakan selama penelitian ini, yaitu sebagai berikut:

- a. Investasi, berasal dari kata investire yang berarti memakai atau menggunakannya. Jadi investasi mempunyai pengertian memberikan sesuatu kepada orang lain untuk di kembangkan dan hasil dari sesuatu yang dikembangkan tersebut akan di bagi sesuai dengan yang di perjanjikan.¹⁴
- b. Kebijakan atau regulasi, adalah rangkaian konsep yang menjadi pedoman dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan dan cara bertindak. Istilah ini dapat diterapkan pada pemerintahan daerah, sebuah kebijakan berbeda dengan peraturan dan hukum. Jika hukum dapat memaksakan atau melarang suatu perilaku (misalnya suatu hukum yang mengharuskan pembayaran pajak), kebijakan hanya menjadi pedoman tindakan yang paling mungkin memperoleh hasil yang diinginkan.
Kebijakan atau kajian kebijakan dapat pula merujuk pada proses pembuatan keputusan-keputusan penting pemerintahan daerah, termasuk identifikasi berbagai alternatif seperti prioritas program atau pengeluaran, dan pemilihannya berdasarkan dampaknya. Kebijakan juga dapat diartikan sebagai mekanisme politis, manajemen, finansial atau administratif untuk mencapai tujuan eksplisit.¹⁵
- c. Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemerintah daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah

¹⁴Definisi dan pengertian investasi yang wajib anda pahami. Carainvestasibisnis.com/definisi-dan-pengertian-investasi/.

¹⁵Kebijakan, diakses dari <http://www.id.m.wikipedia.org/wiki/Kebijakan>_ 24 Januari 2018, pukul: 22.00 WIB

yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.¹⁶

- d. Implementasi kebijakan, adalah bagian atau salah satu tahap pelaksanaan dari proses besar bagaimana suatu kebijakan publik di rumuskan.¹⁷
- e. Investor, adalah suatu pihak baik perorangan ataupun lembaga yang berasal dari dalam negeri atau dari luar negeri yang melakukan suatu kegiatan investasi yang bersifat jangka panjang maupun jangka pendek.¹⁸
- f. Perhotelan, adalah menurut Prof K. Kraft pertama kali yang mengemukakan bahwa hotel merupakan bangunan yang sengaja dibuat untuk menyediakan berbagai pelayanan perjalanan berupa makanan dan fasilitas lainnya.

Sedangkan Keputusan Menteri Perhubungan Nomor SK 241/H/70 Thn/1970 menyatakan: Hotel adalah perusahaan yang memberikan layanan jasa dalam bentuk penginapan atau akomodasi serta menyediakan hidangan dan fasilitas lainnya untuk umum yang memenuhi syarat-syarat comfort, privacy dan bertujuan komersional.

Hal senada juga dipaparkan oleh American Hotel and Association yang mengungkapkan bahwa hotel merupakan suatu tempat yang sengaja disediakan untuk tujuan penginapan, makan dan minum, serta pelayanan lainnya yang ada berupa fasilitas hotel lainnya.¹⁹

b. Definisi Konseptual

Untuk memudahkan dan memberikan arah dalam pencapaian tujuan penelitian perlu dilakukan pendefinisian secara konseptual berupa definisi konsep yang mengekspresikan suatu abstraksi yang terbentuk melalui generalisasi dari pengamatan terhadap fenomena-fenomena. Terkait dengan penelitian lakukan, maka definisi konsep berupaya mengekspresikan abstraksi sebagai berikut:

¹⁶Undang Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, 2014, Hlm.2

¹⁷Implementasi kebijakan public. Konsep dan alikasinya di indonesia

¹⁸M. Irsan Nasarudin dan Indra Surya, 2004, *Aspek Hukum Pasar Modal Indonesia*, Jakarta: Pranada Media.

¹⁹Definisi hotel menurut para ahli, diakses dari <https://idtesis.com/definisi-hotel-menurut-para-ahli.html>, 24 januari 2018, pukul 24.00 WIB

a. Konsep Investasi

Adanya investasi dapat menumbuhkan sektor riil. Hal ini berarti pendapatan masyarakat akan mengalami kenaikan. Sejalan dengan Otonomi Daerah dimana daerah mempunyai hak untuk mencari sumber-sumber pendapatan daerah, maka pemerintah daerah saat ini berlomba-lomba untuk menggali potensi ekonomi di daerahnya agar berkembang dan menghasilkan pendapatan daerah. Salah satu sektor yang mampu menjadi sumber pendapatan asli daerah adalah sektor investasi. Adanya investasi akan menciptakan multi efek yang sangat tinggi dalam perkembangan ekonomi. Apabila investor masuk di suatu daerah dengan mendirikan hotel, maka dampak yang dapat diambil manfaatnya antara lain dampak langsung dan tidak langsung. Yang pertama berupa upah, gaji dan keuntungan yang diterima oleh pekerja, pegawai dan pengusaha hotel, yang kedua merupakan pembayaran oleh pengusaha hotel yang diterima oleh pemasok berbagai kebutuhan input yang diperlukan bagi operasi hotel, sedangkan yang ketiga berupa peningkatan penghasilan masyarakat daerah yang diterima oleh wisatawan yang berkunjung dan menginap di hotel.

b. Konsep Implementasi Kebijakan

1) Implementasi kebijakan publik, pelaksanaan kegiatan yang menyangkut perilaku badan-badan administratif yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, serta menyangkut pula jaringan kekuatan-kekuatan politik, ekonomi dan sosial yang langsung atau tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku dari semua yang terlibat dan akhirnya mempengaruhi dampak, baik yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan berdasarkan:

- Organisasi implementasi

Organisasi implementasi merupakan kemampuan alat, instrumen atau unit yang diberikan wewenang melaksanakan atau mengimplementasikan kebijakan publik untuk mengelola dan mengadministrasikan proses implementasi kebijakan.

- Lingkungan implementasi

Lingkungan implementasi adalah suasana, kondisi atau tempat dimana implementasi kebijakan dilakukan.

2) Good Governance

Merupakan sinergi keterlibatan 3 (tiga) sektor : State, Private Sector dan Community dalam sistim pemerintahan dalam suatu kegiatan kolektif untuk mengoptimalisasikan sumber daya yang dimiliki, melalui cerminan minimal menyangkut 6 (enam) elemen, berupa : Competence, Transparency, Accountability, Participation, Rule of Law, dan Social Justice.

3) Desentralisasi dan Otonomi Daerah

Desentralisasi adalah transfer kegiatan perencanaan, pengambilan keputusan, atau kewenangan administratif dari pemerintah pusat kepada organisasinya di lapangan, unit administratif lokal, semi otonom dan organisasi parastatal. sedangkan Otonomi Daerah adalah: wujud pelaksanaan asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, yang merupakan penerapan konsep teori areal division of power yang membagi kekuasaan secara vertikal dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah.

H. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan pendekatan deskriptif dan bersifat kualitatif. Penelitian deskriptif kualitatif adalah penelitian yang mendeskripsikan data apa adanya dan menjelaskan data atau kejadian dengan kalimat-kalimat penjelasan secara kualitatif Tujuan pendekatan ini adalah untuk memperoleh gambaran dan penjelasan yang mendalam mengenai permasalahan penelitian.

Beberapa alasan memilih metode pendekatan deskriptif dan bersifat kualitatif. yaitu: pertama, menyesuaikan metode ini lebih mudah apabila berhadapan dengan kenyataan jamak (kompleks/heterogen). Kedua, metode ini menyajikan secara langsung hakikat hubungan antara peneliti dan informan. Dan yang ketiga, metode ini

lebih peka dan lebih dapat menyesuaikan diri dengan banyak penajaman pengaruh bersama terhadap pola-pola nilai yang dihadapi.²⁰

Metode ini juga dapat menggambarkan pemahaman seseorang terhadap sebuah permasalahan lebih bersifat kualitatif yang didasarkan pada persepsi, eksplorasi pemikiran, penjelasan dan pengembangan konsep.

Berbicara metode penelitian kualitatif berarti berbicara pada proses dalam rangka pencapaian suatu tujuan (hasil akhir) yang diinginkan, bukan berbicara pada output (keluaran/hasil akhir), membatasi studi dengan fokus yang jelas, dan hasilnya dapat disepakati oleh kedua belah pihak (peneliti dan subyek penelitian). Dalam penelitian kualitatif, tidak sekadar mendeskripsikan sebuah fenomena, yang terpenting adalah menjelaskan makna, mendeskripsikan makna dari fenomena yang muncul, bahkan menjelaskan makna dibalik makna.

Kehandalan dari penelitian deskriptif-kualitatif terletak pada penulis sendiri. Dengan demikian, apabila format deskriptif-kualitatif ini dilakukan dengan sungguh-sungguh, dengan varian-varian deskriptif yang akurat, pengamatan terhadap fenomena yang tajam dan dengan triangulasi (baik metode pengumpulan data, sumber data maupun teori) yang sungguh-sungguh maka penelitian ini tak kalah baiknya dan tak kalah berkualitasnya dengan analisis-analisis lainnya.²¹

Pada penelitian ini, setelah penulis mengumpulkan data-data dalam bentuk hasil wawancara, dokumentasi, dan observasi. Selanjutnya data tersebut akan dianalisa lebih mendalam sehingga membentuk suatu kesimpulan ilmiah, terutama dalam hal ini Penulis ingin menggambarkan dan menjelaskan fakta-fakta atau keadaan serta gejala yang tampak dalam pelaksanaan dan dinamika serta proyeksi kebijakan Pemerintah Kota Yogyakarta dalam investasi sektor perhotelan periode 2012-2017 kepemimpinan Haryadi Suyuti sebagai obyek penelitian dalam tesis ini.

Fokus dalam penelitian ini sesuai dengan rumusan masalah dan tujuan penelitian yaitu mencoba menjawab pertanyaan :

- a. Bagaimanakah implementasi kebijakan Pemerintah Kota Yogyakarta dalam mengelola investasi perhotelan.

²⁰Lexy Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung 2004, hal 10

²¹Burhan Bungin, *Metodologi Penelitian Kualitatif, Komunikasi, Ekonomi, dan Kebijakan Publik serta Ilmu-ilmu Sosial Lainnya*, Prenada Media Group, Jakarta, 2010, hal. 150.

- b. Bagaimanakah dinamika pelaksanaan investasi perhotelan di Kota Yogyakarta.
- c. Bagaimanakah proyeksi kebijakan Haryadi Suyuti dalam Pemerintahan Kota Yogyakarta di sektor perhotelan.

2. Lokasi Penelitian

Lokasi Penelitian ini dibagi menjadi 5(lima) kategori sebagai obyek penelitian, yaitu sebagai berikut:

- a. Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yang terdiri dari:
 - Dinas Pariwisata Pemerintah Provinsi D.I Yogyakarta.
 - Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Pemerintah Provinsi D.I. Yogyakarta.
 - Badan Kerjasama dan Penanaman Modal Pemerintah Provinsi D.I. Yogyakarta.
- b. Pemerintah Kota Yogyakarta yang terdiri dari:
 - Dinas Penanaman Modal dan Perizinan Pemerintah Kota Yogyakarta.
 - Dinas Pariwisata Pemerintah Kota Yogyakarta.
 - Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Pemerintah Kota Yogyakarta.
- c. Pengusaha atau investor perhotelan
 - KADIN (Kantor Dagang dan Industri) Daerah Istimewa Yogyakarta.
 - PHRI (Persatuan Hotel dan Restoran Indonesia).
- d. Organisasi independen
 - FORPI (Forum Pemantau Independen) Kota Yogyakarta
- e. Warga Masyarakat Kota Yogyakarta
 - Warga Masyarakat Kecamatan Jetis
 - Warga Masyarakat Kecamatan Ngampilan
 - Warga Masyarakat Kecamatan Sosrowijayan

3. Jangkauan Data

Penelitian ini membatasi penggunaan data pada masa periode Kepemimpinan Haryadi Suyuti sebagai Walikota Kota Yogyakarta mulai 2012 sampai dengan 2017 dengan pertimbangan bahwa pada periode ini pembangunan hotel di Kota Yogyakarta meningkat sangat pesat dibandingkan periode sebelumnya.

a. Sumber Data

Dalam penelitian ini akan menggunakan dua sumber data untuk menyempurnakan analisis yakni sumber data primer dan data sekunder. Data Sekunder akan lebih menitik beratkan pada telaah pustaka *atau library research* yang akan di peroleh dari studi pustaka terhadap peraturan perundang-undangan seperti UU No.1/1967 dan UU No.11/1970 tentang investasi, UU No.25/1999 dan UU No.33/2004 tentang perimbangan keuangan antara pusat dan daerah, UU No.23/2014 tentang pemerintahan daerah, UU No.14/1947tentang pemungutan pajak pembangunan di rumah makan dan rumah penginapan, UU No.42/2009 tentang pajak pertambahan nilai barang dan jasa, Peraturan Dirjen Pajak No.PER-32/PJ/2015 tentang pajak penghasilan, Perda Kota Yogyakarta No 2/2012 tentang bangunan gedung, Perwal No 8/2008 tentang penyediaan anggaran untuk mendorong perkembangan pariwisata, Perwal tentang pengendalian pembangunan hotel(moratorium) antara lain: Perwal No 77/2013, No 55/2016, Perwal No 100/2017 dan lain-lain sebagai dokumen resmi dan literatur-literatur yang lain, berbagai buku, dokumen, jurnal, koran, majalah, website dan literatur lainnya yang relevan dengan masalah yang dibahas dalam tesis ini. Kemudian data primer akan dilakukan observasi lapangan dengan melakukan wawancara langsung kepada aktor-aktor (informan) yang relevan dengan kajian dalam penelitian ini. Data-data tersebut akan dijaring, dikodifikasikan dan dideskripsikan bersumber dari jawaban para informan terhadap pertanyaan yang diajukan dalam wawancara. Selain itu tidak menutup kemungkinan akan menggunakan memoing (membuat memo) untuk mencatat ide-ide, pemikiran-pemikiran dan gagasan-gagasan yang akan muncul sewaktu-waktu saat penulis berada di lapangan.

Penentuan aktor-aktor (informan):

Informan adalah orang yang diwawancarai, dimintai informasi oleh pewawancara. Informan adalah orang yang diperkirakan menguasai dan memahami data, informasi, ataupun fakta dari suatu objek penelitian.

Menurut Spreadley dan Faisal (1990), agar memperoleh informasi yang lebih terbukti, terdapat beberapa kriteria yang perlu dipertimbangkan antara lain:²²

- Subyek yang lama dan intensif dengan suatu kegiatan atau aktivitas yang menjadi sasaran atau perhatian penelitian;
- Subyek yang masih terkait secara penuh dan aktif pada lingkungan atau kegiatan yang menjadi sasaran atau perhatian penelitian;
- Subyek yang mempunyai cukup banyak informasi, banyak waktu dan kesempatan untuk dimintai keterangan;
- Subyek yang berada atau tinggal pada sasaran yang mendapat perlakuan yang mengetahui kejadian tersebut.

Kriteria yang ditentukan oleh penulis dalam menentukan informan berdasarkan pertimbangan di atas, yaitu:

- Bekerja atau beraktivitas di dalam lingkungan institusi Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dan Pemerintah Kota Kota Yogyakarta yang menjadi objek penelitian, seperti Dinas Pariwisata Pemerintah Provinsi D.I Yogyakarta, Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Aset Pemerintah Provinsi D.I. Yogyakarta, Badan Kerjasama dan Penanaman Modal Pemerintah Provinsi D.I. Yogyakarta, Dinas Penanaman Modal dan Perizinan Pemerintah Kota Yogyakarta, Dinas Pariwisata Pemerintah Kota Yogyakarta, Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Pemerintah Kota Yogyakarta.
- Pengusaha atau investor perhotelan yang tergabung dalam organisasi KADIN (Kantor Dagang dan Industri) Daerah Istimewa Yogyakarta dan PHRI (Persatuan Hotel dan Restoran Indonesia) Daerah Istimewa Yogyakarta.
- Lembaga pemantau independen FORPI yang tugasnya salah satunya sebagai pemantau pelaksanaan kebijakan pembangunan hotel di Kota Yogyakarta.

²²Sparadley dan Faisal, "Format-Format Penelitian Sosial", PT. Rajawali Perss, Jakarta, 1990.

- Warga masyarakat Kota Yogyakarta yang terkena dampak pembangunan hotel di Kota Yogyakarta antara lain: Warga Kecamatan Jetis (hotel Tentram), Warga Kecamatan Ngampilan (Hotel Cavinton), Warga Kecamatan Sosrowijayan.

b. Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini menggunakan 2 (dua) macam teknik untuk melakukan pengumpulan data, yaitu sebagai berikut:

1) Wawancara

Menurut Denzin & Lincoln, wawancara merupakan suatu percakapan, seni tanya jawab dan mendengarkan. Ini bukan merupakan suatu alat yang netral, pewawancara menciptakan situasi tanya jawab yang nyata. Dalam situasi ini jawaban-jawaban diberikan. Maka wawancara menghasilkan pemahaman yang terbentuk oleh situasi berdasarkan peristiwa-peristiwa interaksional yang khusus. Teknik wawancara yang digunakan oleh peneliti dalam penelitian ini adalah dengan menggunakan metode wawancara semistruktur (*semistructure interview*). Tujuan wawancara jenis ini adalah untuk menemukan permasalahan secara lebih terbuka dan pihak yang diajak wawancara diminta pendapatnya. Dalam melakukan wawancara, peneliti perlu mendengarkan secara teliti dan mencatat apa yang dikemukakan oleh informan. Peneliti telah membuat struktur wawancara namun tidak menentukan batasan atas jawaban dari responden. Jenis wawancara ini digunakan untuk tujuan mendapatkan hasil wawancara yang sesuai dengan pokok kajian penelitian serta mendapatkan informasi-informasi tambahan yang dibutuhkan dalam penelitian. Dalam penelitian ini peneliti melakukan wawancara dengan narasumber terkait dengan proses pelaksanaan kebijakan Pemerintah Kota Yogyakarta di sektor investasi perhotelan.

2) Dokumentasi

Menurut Sugiyono (2011) dokumen merupakan catatan peristiwa yang sudah berlalu. Dokumen bisa berbentuk tulisan, gambar, atau karya-

karya monumental dari seorang. Dokumen yang berbentuk tulisan misalnya catatan harian, sejarah kehidupan (life histories), peraturan, kebijakan. Dokumen yang berbentuk gambar misalnya foto, gambar hidup, sketsa dan lain-lain. Dokumen yang berbentuk karya misalnya karya seni, yang dapat berupa gambar, patung, film dan lain-lain. Studi dokumen merupakan pelengkap dari penggunaan metode observasi dan wawancara dalam penelitian kualitatif.

Dalam mengumpulkan data-data penulis membutuhkan alat bantu sebagai instrumen penelitian. Dalam penelitian ini peneliti menggunakan 3 alat bantu, yaitu:

- 1) Pedoman Wawancara, pedoman wawancara digunakan agar wawancara yang dilakukan tidak menyimpang dari tujuan penelitian. Pedoman ini disusun tidak hanya berdasarkan tujuan penelitian, tetapi juga berdasarkan teori yang berkaitan dengan masalah yang diteliti. Pedoman Wawancara dalam penelitian ini terlampir dalam bab lampiran,
- 2) Pedoman Observasi, pedoman observasi digunakan agar peneliti dapat melakukan pengamatan sesuai dengan tujuan penelitian. Pedoman observasi disusun berdasarkan hasil observasi terhadap perilaku subjek selama wawancara dan observasi terhadap lingkungan atau setting wawancara, serta pengaruhnya terhadap perilaku subjek dan informasi yang muncul pada saat berlangsungnya wawancara. Pedoman Wawancara dalam penelitian ini terlampir dalam bab lampiran,
- 3) Alat Perekam, alat perekam berguna sebagai alat Bantu pada saat wawancara, agar peneliti dapat berkonsentrasi pada proses pengambilan data tanpa harus berhenti untuk mencatat jawaban-jawaban dari subjek. Dalam pengumpulan data, alat perekam baru dapat dipergunakan setelah mendapat ijin dari subjek untuk mempergunakan alat tersebut pada saat wawancara berlangsung.

Data dokumentasi yang diperoleh merupakan data primer dan sekunder, dimana data primer didapatkan secara langsung oleh peneliti dengan mendatangi objek penelitian dan data sekunder diperoleh dari sumber referensi yang memiliki validitas.

I. Teknik Analisis Data

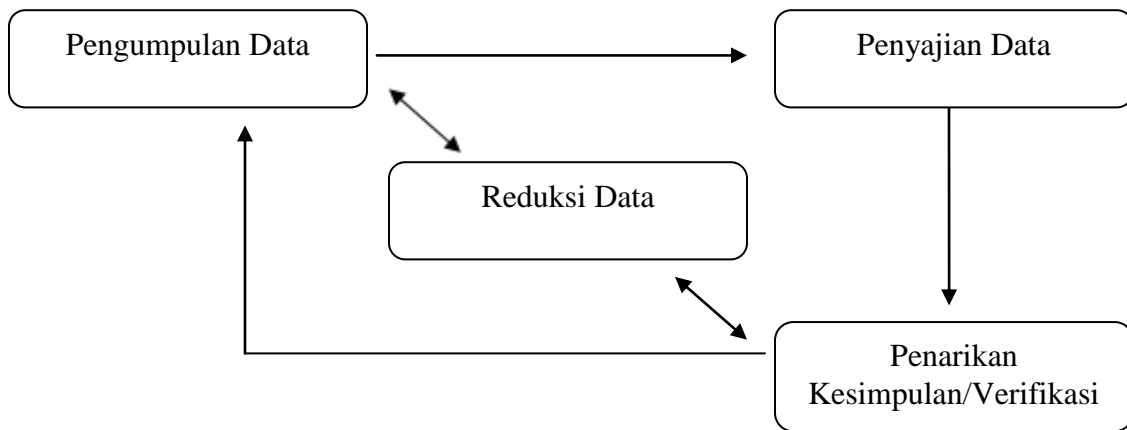
Analisis data menurut Patton (1989) dalam Moleong (2004), adalah proses mengatur urutan data, mengorganisasikannya dalam suatu pola, kategori, dan satuan uraian dasar. Analisis data berbeda dengan penafsiran data. Analisis data lebih memberikan arti yang signifikan terhadap analisis, menjelaskan pola uraian, dan mencari hubungan di antara dimensi-dimensi uraian.

Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis kualitatif. Dalam analisis kualitatif, langkah-langkah analisis yang sering digunakan untuk memahami komponen-komponen data adalah reduksi data, *display* data, dan penarikan kesimpulan. Adapun penjabaran dari masing-masing langkah tersebut adalah sebagai berikut:

1. Reduksi Data, reduksi data diartikan sebagai proses pemilihan, pemisahan, perbaikan dan penyederhanaan, pengabstrakan serta transformasi data kasar yang muncul dari catatan-catatan tertulis di lapangan. Reduksi data berlangsung terus menerus, bahkan sebelum data terkumpul antisipasi akan adanya data yang sudah tampak, ketika memutuskan kerangka konseptual, wilayah penelitian, proses penelitian dan pendekatan pengumpulan data yang dipilih. Pilihan-pilihan terhadap data mana yang diambil, mana yang dibuang, pola-pola apa yang dihasilkan atau cerita apa yang sedang berkembang merupakan pilihan analisis, sehingga kesimpulan akhir dapat ditarik.
2. Penyajian Data, penyajian data atau display data dalam penelitian ini dilakukan dengan cara menyusun sekumpulan informasi yang diperoleh dan diarahkan supaya memberi kemungkinan pada penarikan kesimpulan, verifikasi dan pengambilan tindakan.
3. Penarikan Kesimpulan/Verifikasi, penarikan kesimpulan/verifikasi dalam penelitian ini dilakukan dengan cara meninjau ulang pada laporan-laporan untuk

mengembangkan kesepakatan intersubjektif. Dengan meninjau ulang laporan-laporan akan mempermudah dalam upaya untuk menempatkan salinan suatu temuan dalam seperangkat data yang lain. Singkatnya makna yang muncul dari data harus diuji kebenarannya, kekokohnya dan kecocokannya, yakni yang merupakan validitasnya.

Gambar 1. Teknik Analisis Data



Sumber: Miles, Matthew dan Huberman, A. Michael. 1992. *Analisis Data Kualitatif: Buku Sumber Tantang Metode-Metode Baru*. Jakarta: UI Press

J. Sistematika Penulisan

Dalam penulisan tesis ini akan dilakukan secara terstruktur dan tersistematis dengan bagian-bagian yang merupakan suatu kesatuan yang utuh dalam memahami, mendeskripsikan, dan menganalisis terhadap permasalahan yang menjadi pokok penelitian, adalah sebagai berikut:

Tabel 3. Sistematika Penulisan

BAB I:	PENDAHULUAN
	Pada bab pendahuluan ini dibagi dalam beberapa sub bab yang menguraikan tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, originalitas penelitian, kajian pustaka, manfaat penelitian, kerangka teori, metode penelitian dan sistematika penulisan tesis
BAB II:	KEBIJAKAN INVESTASI SEKTOR PERHOTELAN DI KOTA YOGYAKARTA
	Bab ini menjelaskan prosedur pengambilan keputusan (<i>decision making</i>) Pemerintah Kota Yogyakarta
BAB III:	PENINGKATAN INVESTASI SEKTOR PERHOTELAN DAN DINAMIKANYA BAGI MASYARAKAT KOTA YOGYAKARTA
	Bab ini menjelaskan perkembangan investasi perhotelan sebelum kebijakan dan sesudah adanya kebijakan.
BAB IV:	ANALISIS LANGKAH PEMERINTAH KOTA YOGYAKARTA MENJADIKAN YOGYAKARTA SEBAGAI LAHAN INVESTASI SEKTOR PERHOTELAN
	Bab ini menjadi kunci dari penelitian ini dimana penulis akan menganalisis pelaksanaan kebijakan pemerintah Kota Yogyakarta dengan memaparkan lebih detail kondisi investasi sektor perhotelan periode 2012-2017
BAB V:	KESIMPULAN
	Pada bab penutup ini merupakan bagian akhir penulisan tesis yang memuat kesimpulandan saran, sebagai sumbangan pemikiran berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan