

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

Indonesia merupakan salah satu negara berkembang, dan membutuhkan pembangunan untuk memenuhi kesejahteraan rakyatnya. Pembangunan nasional adalah serangkaian upaya pembangunan yang berkesinambungan, dan meliputi seluruh aspek kehidupan masyarakat, bangsa serta negara dengan maksud untuk mewujudkan tujuan nasional yang terkandung dalam Pembukaan UUD 1945.<sup>1</sup> Pembangunan nasional sudah seharusnya tidak hanya menitikberatkan pada pembangunan secara fisik, akan tetapi pembangunan nasional harus dilakukan secara menyeluruh ke berbagai aspek kehidupan bermasyarakat dan bernegara.

Bangunan Gedung merupakan buah karya manusia yang dibuat untuk menunjang kebutuhan hidup manusia, baik sebagai tempat bekerja, usaha, pendidikan, sarana olahraga dan rekreasi, serta sarana lain sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Sejauh ini bangunan gedung di Indonesia telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung yang diundangkan dan mulai berlaku pada tanggal 16 Desember 2002. Sebagai aturan pelaksanaannya pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2005 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 28

---

<sup>1</sup>Arlina Design, "Pembangunan Nasional: Pengertian Hakikat dan Tujuan Pembangunan", <http://www.ilmu-ekonomi-id.com/2016/09/pembangunan-nasional-pengertian-hakikat-tujuan-pembangunan.html?m=1>, diakses 10 November 2017, Pukul 21.41 WIB

Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung, yang ditetapkan dan mulai berlaku pada tanggal 10 September 2005.<sup>2</sup>

Perkembangan dan peningkatan di dalam sektor jasa khususnya pelayanan perhotelan saat ini cukup pesat sehingga membawa perubahan pada pola hidup masyarakat dan tingkat kebutuhan hidup masyarakat akan jasa sebuah perhotelan. Seperti yang dikatakan oleh Dinssaynake, menjelaskan pembangunan sebagai proses perubahan sosial yang bertujuan meningkatkan kualitas hidup dari seluruh atau mayoritas masyarakat tanpa merusak lingkungan alam dan kultural tempat mereka berada dan berusaha melibatkan sebanyak mungkin anggota masyarakat dalam usaha ini dan menjadikan mereka penentu dari tujuan mereka sendiri.<sup>3</sup>

Pembangunan hotel sebagai sarana penunjang pariwisata disuatu kota merupakan hal yang sangat penting dibutuhkan keberadaannya. Dan pembangunan hotel diharapkan dapat meningkatkan perekonomian daerah tersebut.<sup>4</sup> Kota Yogyakarta merupakan kota dengan tingkat kemajuan pembangunan yang cukup pesat. Yogyakarta dikenal dengan kota pelajar dan kota pariwisata, Yogyakarta juga dikenal akan kebudayaannya. Karena dikenal akan kebudayaannya, maka kunjungan wisata ke Kota Yogyakarta semakin meningkat dari tahun ke tahun, baik dari wisatawan domestik maupun

---

<sup>2</sup> Marihot Pahala Siahaan, 2008 *Hukum Bangunan Gedung di Indonesia*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada, hlm. 1-2

<sup>3</sup> Lintang Noor, 2015, "Kebijakan Pembatasan Hotel di Yogyakarta", "[https://www.academia.edu/11337768/Kebijakan\\_Pembatasan\\_Pembangunan\\_Hotel\\_di\\_Yogyakarta](https://www.academia.edu/11337768/Kebijakan_Pembatasan_Pembangunan_Hotel_di_Yogyakarta)", diakses 10 Februari 2018, Pukul 16.42 WIB

<sup>4</sup> F.C Woran, 2015, "Analisa Dampak Pembangunan Hotel Ibis Manado Terhadap Lalu Lintas di Jalan Piere Tendean Manado", *Jurnal Ilmiah Media Engineering* Vol.5 No.1, ISSN: 2087-9334, Universitas Sam Ratulangi Manado, hlm. 337

mancanegara. Hal itu pula yang mendorong jumlah kebutuhan hotel sebagai sarana peristirahatan dan penginapan semakin meningkat, seiring dengan jumlah wisatawan yang semakin bertambah. Saat ini dalam lingkaran daerah khususnya daerah Kota Yogyakarta, lazim ditemui hotel dari berbagai macam kelas, dari mulai kelas losmen, melati, motel hingga hotel berbintang. Sehingga menjadikan kota ini sebagai aset yang cukup menarik bagi investor untuk mengembangkan usahanya dengan mendirikan hotel diberbagai tempat untuk melayani wisatawan dan meraih keuntungan.<sup>5</sup>

Industri perhotelan merupakan industri wisata yang paling diminati akhir-akhir ini. industri perhotelan menjadi peluang bisnis yang menjanjikan mengingat Kota Yogyakarta merupakan daerah wisata dan budaya yang paling diminati oleh wisata asing, nasional dan lokal.<sup>6</sup> Persaingan dari investor untuk mendirikan bangunan hotel di beberapa lokasi strategis di Kota Yogyakarta dari tahun ke tahun terus meningkat secara signifikan. Pendirian bangunan hotel tersebut tidak serta merta berdiri begitu saja di sebuah lahan, namun dibutuhkan perizinan agar sebuah hotel dapat dibangun. Dalam pengertian umum berdasar Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), perizinan diartikan sebagai hal pemberian izin. Izin itu sendiri menurut KBBI diartikan sebagai pernyataan mengabdikan atau persetujuan membolehkan. Maka secara umum

---

<sup>5</sup> Muchllisin, 2016, "Analisis Bangkitan Lalulintas Dampak Pembangunan Hotel (Studi Kasus: Hotel Asoka, Yogyakarta)", Prosiding Seminar Nasional Teknik Sipil, ISSN: 2459-9727, Universitas Muhammadiyah Surakarta, hlm. 63

<sup>6</sup> Nurainun Mangunsong, 2016, "Perizinan Hotel di Dinas Kota Yogyakarta dalam Perspektif *Good Governance*", *Jurnal Supermasi Hukum* UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, Vol.5 No. 2, hlm. 31

perizinan dapat diartikan sebagai hal pemberian pernyataan mengabdikan, atau persetujuan membolehkan.<sup>7</sup>

Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2012 tentang Bangunan Gedung menjadi pedoman bagi pemerintah Daerah Khususnya Dinas Perizinan Kota Yogyakarta untuk mengeluarkan izin Pembangunan hotel, akan tetapi dalam proses perizinan pembangunan ternyata banyak masyarakat yang mengeluhkan tentang keberadaan hotel-hotel yang marak dibangun di Kota Yogyakarta. Dikarenakan banyak warga yang meresahkan dampak negatif akibat dari pembangunan hotel dan juga luas wilayah Kota Yogyakarta terbatas dan dalam rangka menjaga kualitas pelayanan pariwisata, maka perlu pengaturan pembangunan hotel. Pemerintah Kota Yogyakarta menerbitkan Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 55 Tahun 2016 tentang Perubahan atas Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 77 Tahun 2013 tentang Pengendalian Pembangunan Hotel. Maksud ditetapkannya Peraturan Walikota tersebut yaitu untuk mengendalikan pembangunan hotel di Yogyakarta. pengendalian yang dimaksud yaitu menghentikan sementara (moratorium) penerbitan izin mendirikan bangunan.

Moratorium pembangunan hotel semestinya berakhir pada tanggal 31 Desember 2016 yang sebelumnya diatur dalam peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 77 Tahun 2013 tentang Pengendalian Pembangunan Hotel dan diatur dalam pasal 3 yaitu, *“penghentian sementara penerbitan, izin mendirikan bangunan hotel sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 ayat (2) berlaku sejak 1*

---

<sup>7</sup> Berlian, 2015, “Dampak Penerbitan Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 77 Tahun 2013 tentang Pengendalian Pembangunan Hotel Terhadap Permohonan Izin Pembangunan Hotel di Kota Yogyakarta”, Skripsi Universitas Atmajaya Yogyakarta, hlm 3

*Januari 2014 sampai dengan 31 Desember 2016*". Setelah berlakunya Peraturan Walikota tersebut dan berakhir pada 31 Desember 2016, kemudian diperpanjang sampai 31 Desember 2017 dan sekarang diperpanjang lagi sampai 31 Desember 2018 berdasarkan Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 100 Tahun 2017 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 77 Tahun 2013 tentang Pengendalian Pembangunan Hotel. Untuk permohonan IMB (Izin Mendirikan Bangunan) bangunan hotel yang telah terdaftar pada Dinas perizinan sebelum 1 Januari 2014, maka perizinannya tetap diproses berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>8</sup>

Perubahan jumlah hotel di Kota Yogyakarta yang dari tahun ke tahun semakin meningkat khususnya untuk kelas non bintang. Pada tahun 2009, terdapat 352 hotel dengan perincian hotel non bintang dan 22 hotel berbintang. Pada akhir tahun 2013 tercatat ada 400 hotel dengan perincian 357 hotel non bintang dan 43 hotel berbintang, tahun 2014 tercatat ada 43 hotel berbintang dan 356 hotel non bintang, tahun 2015 tercatat ada 57 hotel berbintang dan 362 hotel non bintang. Hingga akhir 2016 terdapat 62 hotel berbintang dan 358 hotel non bintang. Dan jumlah tersebut belum termasuk beberapa hotel baru yang masih dalam tahap pembangunan. Bertambahnya hotel di Kota Yogyakarta ternyata tidak menurunkan tingkat hunian hotel (*occupation rate*) akan tetapi justru meningkatkan tingkat hunian. Pada tahun 2009 *occupation rate* hanya mencapai 50,65% untuk hotel berbintang dan untuk hotel melati

---

<sup>8</sup>Anonim, "Pengendalian Pembangunan Hotel di Kota Yogyakarta", [http://hukum.jogjakota.go.id/artikeldet.php?artikel\\_id=100](http://hukum.jogjakota.go.id/artikeldet.php?artikel_id=100), diakses 1 November 2017, Pukul 12.54 WIB

36,42%, ditahun 2011 angka ini meningkat menjadi 60,68% untuk hotel berbintang dan untuk hotel melati.<sup>9</sup>

Permohonan izin pembangunan hotel pada tahun 2014-2016 berdasarkan data PHRI ada 104 hotel yang mengajukan permohonan izin pembangunan. Dari jumlah tersebut 83 hotel sudah mendapatkan izin (IMB) akan tetapi 21 lainnya masih terkendala masalah teknis. Dan dari 83 tersebut yang sudah mendapatkan izin (IMB) ini diantaranya sudah membangun dan sisanya belum.

Penerbitan Peraturan Walikota Yogyakarta menimbulkan permasalahan dan dilema, karena pada awalnya Peraturan Walikota Yogyakarta tersebut ditujukan untuk mengendaikan jumlah pembangunan hotel di Yogyakarta dan jumlah permohonan izin pembangunan hotel yang masuk, dan untuk menjaga pelayanan pariwisata justru menyebabkan banyak investor yang mengajukan izin pembangunan hotel sebelum moratorium diberlakukan. Hal itu pula yang akan menyebabkan jumlah pembangunan hotel tidak bisa terkontrol, terlebih apabila seluruh syarat perizinan hotel telah terpenuhi, maka Dinas Perizinan pun akan mengeluarkan izin sesuai dengan prosedur.

Moratorium pembangunan hotel di Kota Yogyakarta berlaku 1 Januari 2014 membuat banyak pihak berharap kota budaya ini dapat ditahan sejenak dari pembangunan hotel. Kelompok masyarakat yang peduli Kota Yogyakarta merasa sedikit lega dan berharap peraturan ini dapat menahan laju *gigantisme* kota yang mereka diami. Efektivitas moratorium dan keseriusan peraturan walikota dalam membatasi pembangunan hotel di Kota Yogyakarta memang

---

<sup>9</sup>DPMP, 2015, "Sarana Perhotelan", <http://investasi.jogjakota.go.id/id/more/page/48/Sarana-Perhotelan> , diakses 27 Januari 2018, Pukul 21.24 WIB

pantas dipertanyakan. Bukan hanya jangka waktunya yang singkat dan tidak cukup untuk menata kembali pembangunan kota, peraturan walikota tersebut juga hanya menahan sejenak pembangunan fisik hotel sementara Izin Mendirikan Bangunan (IMB) untuk hotel tetap diproses dan dapat diterbitkan.

Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 55 Tahun 2016 tentang Perubahan atas Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 77 Tahun 2013 tentang Pengendalian Pembangunan Hotel diharapkan mampu untuk mengendalikan jumlah pembangunan hotel. Peraturan dibuat untuk dilaksanakan dengan baik dan setiap diberlakukannya Peraturan tersebut, dalam pelaksanaannya apakah sudah efektif?

Berdasarkan latar belakang diatas, penulis tertarik untuk meneliti tentang **“Efektivitas Pelaksanaan Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 55 Tahun 2016 tentang Pengendalian Pembangunan Hotel di Kota Yogyakarta”**.

## **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana efektivitas Pelaksanaan Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 55 Tahun 2016 tentang Pengendalian Pembangunan Hotel di Kota Yogyakarta?
2. Apakah hambatan-hambatan yang dihadapi Pemerintah Kota Yogyakarta dalam melaksanakan Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 55 Tahun 2016 tentang Pengendalian Pembangunan Hotel di Kota Yogyakarta?

### **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui efektivitas pelaksanaan Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 55 Tahun 2016 tentang Pengendalian Pembangunan Hotel di Kota Yogyakarta.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang menghambat Pemerintah Kota Yogyakarta dalam melaksanakan Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 55 Tahun 2016 tentang Pengendalian Pembangunan Hotel di Kota Yogyakarta.

### **D. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan kontribusi dalam aspek keilmuan dan aspek praktis:

1. Dalam aspek keilmuan, penelitian ini diharapkan mampu memberikan sumbang saran pemikiran terhadap pengembangan khasanah ilmu sosial.
2. Dalam aspek praktis, penelitian ini diharapkan contoh wawasan dan pengetahuan bagi akademisi dan masyarakat terkait dengan pelaksanaan Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 55 Tahun 2016 tentang Pengendalian Pembangunan Hotel.