

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang Masalah**

Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan salah satu provinsi di Indonesia yang mempunyai perkembangan wilayah cukup pesat. Hal ini ditandai dengan fenomena pertumbuhan pembangunan secara pesat di aglomerasi perkotaan Yogyakarta sebagai Pusat Kegiatan Nasional (PKN) dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RTRWN) pada beberapa dekade terakhir. Cepatnya pembangunan ekonomi yang dibarengi dengan semakin tingginya jumlah penduduk dan padatnya bangunan-bangunan untuk tempat tinggal maupun aktifitas ekonomi dan pendidikan, memerlukan perhatian yang serius karena beberapa hal tersebut juga perlu diikuti dengan ketersediaan lahan serta kestabilan daya dukung dan daya tampungnya (Bappeda, 2013).

Yogyakarta selain dikenal sebagai kota pelajar, kota budaya, kota gudeg dikenal juga sebagai kota pariwisata. Perkembangan dunia pariwisata di kota ini semakin berkembang pesat dan cukup mengembirakan (Viviandini, 2013). Sesuai dengan amanat GBHN maka pembangunan pariwisata ini terus ditingkatkan dengan pengembangan dan pendayagunaan sumber dan potensi pariwisata yang ada. Predikat Yogyakarta sebagai kota pariwisata menjadi magnet yang sangat besar untuk menarik pengunjung dari seluruh nusantara sehingga dapat dijadikan sebagai publik sasaran

untuk menjadi konsumen. Pelaksanaan pembangunan pariwisata dilakukan dengan membangun tempat-tempat penginapan seperti villa, bungalow, losmen ataupun hotel. Hal ini dikarenakan fungsi hotel bukan saja tempat menginap untuk tujuan wisata namun juga untuk tujuan lain seperti menjalankan kegiatan bisnis, mengadakan seminar atau sekedar untuk mendapatkan ketenangan. Persaingan hotel-hotel di Yogyakarta ditunjukkan dengan adanya mutu pelayanan yang ditawarkan dari setiap manajemen hotel. Mulai dari fasilitas hotel, keadaan kamar, harga sewa kamar dan bagaimana pihak hotel melayani konsumen (Susanti, 2009).

Fakta bahwa perekonomian Yogyakarta digerakkan oleh tiga sektor utama yaitu pendidikan, pariwisata dan pelayanan jasa terlihat secara jelas dalam proporsinya pada PDRB Kota Yogyakarta dimana sektor hotel dan restoran memiliki kontribusi sekitar 30% dan sektor jasa memiliki kontribusi 25% juga menjadi faktor penguat kebijakan tersebut (Pemkot Yogyakarta, 2012).

Laju pertumbuhan ekonomi Provisni DIY tahun 2007 diperkirakan meningkat sebesar 4,68%, lebih tinggi dari tahun 2006. Hal ini terutama dipicu oleh sektor pertanian dan sektor bangunan yang diperkirakan tumbuh pesat. Sektor pertanian produktivitasnya akan membaik setelah menghadapi kondisi cuaca yang kurang kondusif, sedangkan sektor bangunan disebabkan berlangsungnya proses rekonstruksi bangunan dan fasilitas umum yang rusak akibat gempa. Selain itu, industri pariwisata diperkirakan

akan kembali berkembang yang selanjutnya akan mendorong kinerja sektor perdagangan, hotel dan restoran (Pekot Yogyakarta, 2012).

Perkembangan ekonomi wilayah ditentukan oleh seberapa besar sektor ekonomi yang menjadi basis mampu menggerakkan ekonomi wilayah. Peranan sektor sektoral terhadap pembentukan PDRB pada tahun 2006 di Provinsi DIY menunjukkan sektor perdagangan hotel dan restoran memberikan kontribusi terbesar (20,74%).

Tabel 1.1 Peranan Sektor Sektoral Terhadap Pembentukan PDRB

No	Sektor	Prsentase Kontribusi
1	Sektor perdagangan hotel dan restoran	(20,74%)
2	Sektor pertanian	(18,87%)
3	Sektor jasa-jasa	(17,35%)
4	Sektor industri pengolahan	(13,87%)
5	Sektor pengangkutan dan komunikasi	(9,98%)
6	Sektor bangunan	(9,01%)
7	Sektor keuangan persewaan dan jasa perusahaan	(8,62%)
8	Sektor listrik gas dan air bersih	(0,86)
9	Sektor pertambangan dan penggalian	(0,70%)

Sumber: Pekot Yogyakarta, 2012

Pariwisata sebagai salah satu urat nadi ekonomi Kota Yogyakarta membawa berkah namun juga membawa permasalahan tersendiri. Tumbuhnya angka wisatawan yang datang mengakibatkan adanya konsekuensi untuk meningkatkan akomodasi dan amenitas lain bagi wisatawan. Pertumbuhan kebutuhan akomodasi berupa hotel dan penginapan di Kota Yogyakarta sangat pesat sehingga dikhawatirkan akan melampaui daya dukung lingkungan. Tak luput pula banyak pusaka yang dialih fungsikan sebagai untuk aktivitas pariwisata baik sebagai hotel/penginapan, restoran, ataupun fungsi komersial lain seperti pertokoan.

Apabila alih fungsi ini mengikuti kaidah pelestarian, maka proses guna kembali adaptif (*adaptive re-use*) akan berjalan dengan baik. Namun demikian apabila yang terjadi adalah sebaliknya maka pusaka tersebut akan terancam. Pengendalian menjadi kata kunci dalam upaya tersebut (Pemkot Yogyakarta, 2012).

Perkembangan fasilitas kepariwisataan yang ada di Kota Yogyakarta juga mengalami peningkatan kualitas dan kuantitas yang cukup signifikan. Hotel/penginapan merupakan salah satu prasarana yang mendukung perkembangan pariwisata. Pada tahun 1996 jumlah hotel/penginapan di Kota Yogyakarta sebanyak 294 hotel terdiri dari 16 hotel bintang dan 278 hotel non bintang. Pada tahun 2000 jumlah hotel/penginapan di Kota Yogyakarta sebanyak 321 hotel terdiri dari 19 hotel bintang dan 302 hotel non bintang. Pada tahun 2005 jumlah hotel/penginapan di Kota Yogyakarta sebanyak 329 hotel terdiri dari 23 hotel bintang dan 306 hotel non bintang. Adapun tingkat hunian kamar hotel tahun 2005 secara keseluruhan mencapai 43,13 persen yang mengalami peningkatan sebesar 6,68 persen dibandingkan tahun 2004 (Pemkot Yogyakarta, 2007).

Fungsi hotel bukan saja tempat menginap untuk tujuan wisata namun juga untuk tujuan lain seperti menjalankan kegiatan bisnis, mengadakan seminar atau sekedar untuk mendapatkan ketenangan. Persaingan hotel-hotel di Yogyakarta ditunjukkan dengan adanya mutu pelayanan yang ditawarkan dari setiap manajemen hotel. Mulai dari fasilitas hotel, keadaan kamar, harga sewa kamar dan bagaimana pihak hotel melayani konsumen.

Fungsi hotel bagi kebanyakan orang dianggap kurang penting, namun bagi mereka yang memiliki aktivitas bisnis yang padat yang mengharuskan mereka pergi dari satu kota ke kota lain untuk berbisnis hal ini tentu sangat penting karena membutuhkan tempat istirahat yang nyaman sebelum kembali menjalankan bisnisnya. Kegiatan pemasaran saat ini menjadi sangat penting bagi usaha perhotelan karena perhotelan merupakan salah satu usaha jasa yang menyediakan, berbagai fasilitas yang dapat digunakan tamunya selama 24 jam. Hotel tidak hanya berfungsi sebagai pelayanan jasa penginapan atau tempat istirahat, penyedia makanan dan minuman tetapi juga dapat berfungsi sebagai tempat rapat, pertemuan-pertemuan, acara ulang tahun maupun pernikahan (Manparpostel, 2013).

Pembangunan hotel tidak hanya memberikan dampak positif bagi pemerintah dan masyarakat disekitarnya. Tetapi terdapat beberapa hotel yang melakukan pelanggaran kebijakan pemerintah mengenai pengaturan dan kebijakan pengendalian hotel. Pelanggaran yang terjadi di beberapa hotel di Indonesia adalah jumlah kamar hotel yang hanya terdaftar sebagian di dinas perizinan, pelanggaran penggunaan air bawa tanah tanpa izin, pelanggaran penggunaan air (PDAM) melebihi kapasitas yang ditentukan oleh dinas perizinan, dan luas wilayah hotel yang didaftarkan lebih kecil daripada luas yang sebenarnya (Beritakota.com, 2014).

Biasanya hotel-hotel berbintang akan melengkapi hotelnya dengan fasilitas-fasilitas seperti kolam renang, restoran, *fitness room*, *jogging track*, fasilitas olahraga, *guest laundry* dan lain-lain, untuk memberikan

kemudahan dan kenyamanan bagi wisatawan. Pada saat beroperasinya, industri perhotelan sangat membutuhkan beragam sumber daya untuk menjamin keberlangsungan usahanya. Selain itu juga, akomodasi (hotel) akan memberikan tekanan terhadap lingkungan berupa limbah dari hasil usahanya. Konsekuensinya akomodasi (hotel) memiliki potensi untuk memberikan tekanan terhadap lingkungan sekitarnya sebagai dampak dari usaha yang dijalankan (Tirtawati, 2014).

Mangingat dampak yang dirasakan masyarakat dari pembangunan hotel, maka pemerintah membuat keputusan yang dikeluarkan oleh Menparpostel, menurut SK Menparpostel No.KM 34/HK 103/MPPT-87, hotel merupakan suatu jenis akomodasi yang mempergunakan sebagian atau seluruh bangunan untuk menyediakan jasa penginapan, makan dan minum serta jasa lainnya bagi umum, yang dikelola secara komersial serta memenuhi ketentuan persyaratan yang ditetapkan dalam keputusan pemerintah (Manparpostel, 2013).

Pembangunan perkotaan dengan berbagai permasalahan dewasa ini secara terus menerus mengalami perbaikan tidak saja dalam konsep penataan ruang juga yang paling penting adalah menyangkut pembangunan sarana dan prasarana atau infrastruktur. Walaupun disadari bahwa pembangunan yang dilakukan tetap terlambat dibanding dengan kecepatan permasalahan perkotaan yang timbul baik itu sebagai konsekuensi kemampuan finansial pembangunan perkotaan maupun semakin cepatnya

permasalahan sosial yang timbul sebagai problem perkotaan secara menyeluruh (Bappeda, 2013).

Rencana Pembangunan Kegiatan Sektor Tata Ruang merupakan bagian dari pengaturan tentang kestabilan daya dukung dan daya tampung lahan dalam mewadahi kegiatan pembangunan melalui kegiatan Penataan Ruang (Perencanaan Tata Ruang, Pemanfaatan Ruang dan Pengendalian Pemanfaatan Ruang), yang pelaksanaannya dilakukan oleh pemerintah, masyarakat, maupun individual. Sektor ini menjadi strategis karena merupakan dasar dari pelaksanaan pembangunan, sehingga sektor Penataan Ruang mempunyai kepentingan dalam pencapaian kinerja pembangunan (Manparpostel, 2013).

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional adalah landasan hukum di bidang perencanaan pembangunan baik oleh Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah. Peraturan ini merupakan satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana pembangunan jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggaraan pemerintahan di Pusat dan Daerah dengan melibatkan masyarakat.

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tatacara Penyusunan, Pengendalian, dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah mengamanatkan bahwa perencanaan daerah dirumuskan secara transparan, responsif, efisien, efektif, akuntabel,

partisipatif, terukur, berkeadilan, dan berwawasan lingkungan. Adapun Perencanaan pembangunan daerah adalah suatu proses penyusunan tahapan kegiatan yang melibatkan berbagai unsur pemangku kepentingan di dalamnya, guna pemanfaatan dan pengalokasian sumberdaya yang ada, dalam rangka meningkatkan kesejahteraan sosial dalam suatu lingkungan wilayah/daerah dalam jangka waktu tertentu (Pemkot Yogyakarta, 2012).

Peraturan Walikota Yogyakarta No 77 Tahun 2013 Pasal 1 tentang pengendalian pembangunan hotel, dalam peraturan ini menyatakan bahwa hotel adalah fasilitas penyedia jasa penginapan/peristirahatan termasuk jasa terkait lainnya dengan dipungut bayaran yang mencakup juga motel, losmen, gubuk pariwisata, wisma pariwisata, pesanggrahan, rumah penginapan dan sejenisnya (Pemkot Yogyakarta, 2012).

Rencana Pembangunan Kegiatan Sektor Tata Ruang merupakan bagian dari pengaturan tentang kestabilan daya dukung dan daya tampung lahan dalam mewadahi kegiatan pembangunan melalui kegiatan Penataan Ruang (Perencanaan Tata Ruang, Pemanfaatan Ruang dan Pengendalian Pemanfaatan Ruang), yang pelaksanaannya dilakukan oleh pemerintah, masyarakat, maupun individual. Sektor ini menjadi strategis karena merupakan dasar dari pelaksanaan pembangunan, sehingga sektor Penataan Ruang mempunyai kepentingan dalam pencapaian kinerja pembangunan. Sehingga menarik untuk dikaji lebih lanjut terkait kebijakan pengendalian pembangunan hotel dan tata ruang kota Yogyakarta.



## **1.2. Perumusan Masalah**

Perumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

- 1.2.1 Bagaimana mekanisme perizinan pembangunan hotel di kota Yogyakarta?

## **1.3. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

### **1.3.1 Tujuan Penelitian**

Tujuan dari dilakukannya penelitian ini adalah :

- 1.3.1.1 Bagaimana cara permohonan IMB?
- 1.3.1.2 Bagaimana penghentian sementara penerbitan izin hotel di Kota Yogyakarta?

### **1.3.2 Manfaat Penelitian**

Manfaat dari dilakukannya penelitian ini adalah :

- 1.3.2.1. Sebagai bahan referensi bagi masyarakat untuk mengevaluasi kebijakan pemerintah dalam pembangunan hotel dan tata ruang kota Yogyakarta.
- 1.3.2.2. Sebagai bahan referensi bagi Pemerintah Daerah kota Yogyakarta untuk menentukan kebijakan pembangunan.