

Ardiana Dewi Sesanti

JOGJA-KU(DUNE ORA) DIDOL

**Manunggaling Penguasa dan Pengusaha
dalam Kebijakan Pembangunan Hotel di Yogyakarta**



STPN Press 2016

JOGJA-KU(DUNE ORA) DIDOL
Manunggaling Penguasa dan Pengusaha
dalam Kebijakan Pembangunan Hotel di Yogyakarta

© Ardiana Dewi Sesanti

Diterbitkan pertama kali dalam bahasa Indonesia oleh:

STPN Press, Desember 2016

Jl. Tata Bumi No. 5 Banyuraden, Gamping, Sleman

Yogyakarta, 55293, Tlp. (0274) 587239

Fax: (0274) 587138

Website: <http://pppm.stpn.ac.id/>

Penulis: Ardiana Dewi Sesanti

Editor: Tim STPN Press

Proofread: Tim STPN Press

Layout/Cover: RGB Desain

Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan (KDT)

JOGJA-KU(DUNE ORA) DIDOL

Manunggaling Penguasa dan Pengusaha

dalam Kebijakan Pembangunan Hotel di Yogyakarta

STPN Press, 2016

xiv + 146 hlm.: 14,5 x 20,5 cm

ISBN: 978-602-7894-31-0

ISBN: 602789431-0



Pengantar Penerbit

Sebagai lembaga Pendidikan, STPN berkewajiban melaksanakan tridharma perguruan tinggi yang diwujudkan dalam kegiatan penelitian serta pengabdian kepada masyarakat dengan berkonsentrasi dalam bidang politik dan kebijakan agraria dan pertanahan. *Sebagai pertanggungjawaban publik, maka hasil penelitian tersebut wajib disebarakan* kepada masyarakat luas. Dalam rangka penyebaran pengetahuan tersebut, STPN Press memegang peranan penting sebagai pengelola sekaligus pelaksana distribusi gagasan agar dapat terdistribusi sampai ke tangan pembaca.

Produksi pengetahuan yang diterbitkan oleh STPN Press selain dari hasil penelitian internal dosen, kolega, dan naskah-naskah terpilih dari para pegiat dan pengkaji agraria nasional dan internasional adalah naskah yang juga dihasilkan dari para mahasiswa dan alumni STPN melalui karya ilmiah mereka. Kali ini STPN Press menerbitkan naskah yang diangkat dari skripsi mahasiswa, Ardiana Dewi Sesanti, yang saat ini telah kembali bekerja di Pertanahan Kabupaten Bangka, Provinsi Kepulauan Bangka Belitung, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN RI, setelah ia menamatkan perkuliahannya di Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional.

Bagi STPN Press, buku ini menarik sebab penulis melalui perspektif pengendalian penataan ruang dan perubahan hak dan penggunaan tanah, secara kritis melihat bahwa yang terjadi di Yogyakarta adalah kebijakan pemerintah yang mempermudah, sekaligus telat dalam mengantisipasi proses dan dampak buruknya, peralihan hak dan penggunaan tanah di kota Yogyakarta untuk pembangunan hotel.

Kami mengucapkan selamat dan terima kasih kepada penulis, Ardiana Dewi Sesanti, yang telah menghasilkan karya ini. Semoga tidak berhenti berkarya baik di lingkungan kerja Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN RI maupun berkarya dalam dunia literasi luas.

Kami sajikan buku ini ke sidang pembaca. Selamat mengkaji.



Pengantar Penulis

Alhamdulillah, puji dan syukur penulis panjatkan pada Allah SWT pemilik Semesta Alam atas limpahan kekuatan, keyakinan dan nikmat ilmu sehingga penulis dapat menyelesaikan penyusunan buku ini.

Cerita di dalam buku ini sebagian besar diangkat dari skripsi penulis yang berjudul “Tantangan Pengendalian Pemanfaatan Ruang dan Penguasaan Tanah: Kasus Masifnya Pembangunan Hotel di Kota Yogyakarta”, yang ternyata diberikan kesempatan untuk ditulis ulang menjadi sebuah buku. Sebagian kecil cuplikan dari cerita ini juga telah diterbitkan secara terpisah dalam buku berjudul “Generasi Muda Reforma Agraria” yang merupakan kumpulan naskah esai dalam rangka menyambut *Dies Natalis* Sekolah Tinggi Pertanian Nasional ke-23, bersama 14 penulis lainnya mahasiswa jurusan ilmu politik dari beberapa kampus di Indonesia.

Mengambil lokasi di Kota Yogyakarta, jantung dari segala kegiatan ekonomi dan pemerintahan dari Daerah Istimewa Yogyakarta, penulis ingin membagikan kisah-kisah di balik masifnya pembangunan hotel yang tumbuh bak jamur di musim penghujan.

Bahwa sejatinya Kota Yogyakarta saat ini sedang sekarat, akibat pembangunan yang serakah dan mulai merampas ruang hidup dan hak-hak warga kotanya. Dalam perkembangannya isu utama yang muncul dari masifnya pembangunan hotel yang terjadi sejak tahun 2012 ini adalah hilangnya hak warga kota atas air tanahnya.

Konflik atas pemanfaatan ruang dan penguasaan tanah juga menjadi hal yang mustahil untuk dihindari, ketika setiap jengkal tanah di perkotaan laksana berlian yang dapat diperjualbelikan dan diinvestasikan. Ruang tempat masyarakat hidup dan mencari penghidupan semakin lama mulai tersedihkan, tergantikan oleh ruang publik yang kaku, angkuh dan tak bisa bebas dimasuki. Terlebih lagi, belum ada satu pun regulasi yang secara khusus melarang pemilikan tanah non pertanian di perkotaan melebihi batas maksimum, sehingga para pemilik modal besar dapat bebas memiliki tanah sebanyak-banyaknya. Jika dilihat dari aspek pengendalian pemanfaatan ruang pun, regulasi yang ada, berupa dokumen RTRW maupun RDTR seakan-akan “mandul”, tidak mampu membendung tingginya alih fungsi pemanfaatan ruang untuk pembangunan bangunan komersil di Kota Yogyakarta. Dalih utamanya yakni bahwa Kota Yogyakarta adalah kota tua yang memang sudah dari dulu pemanfaatan ruangnya *mixed use*, sehingga tak heran jika di Kota ini para pelajar sepulang sekolah bisa langsung *ngemall*, karena memang tidak ada larangan pendirian pusat belanja di sekitar lingkungan sekolah ataupun kampus.

Hanya di Kota Budaya juga lah, terjadi ironi memilukan sekaligus memalukan. Salah satu bangunan yang tercatat dalam Bangunan Warisan Budaya dirobohkan tak bersisa, secara ilegal untuk dialihfungsikan menjadi sebuah hotel, padahal sebuah kota adalah kumpulan cerita yang terjadi di dalamnya. Tentu pula lah ia

terbentuk dari bangunan-bangunan, arsitektur, dan beragam rupa warga yang tinggal di dalamnya. Menghilangkan satu bangunan warisan budaya sama saja mengingkari dan menghapus sejarah kota itu sendiri, sungguh malang nasib Kota yang katanya “Istimewa” ini. Ia lupa bahwa pembangunan yang terjadi saat ini perlahan-lahan akan membunuhnya.

Berbagai kritik juga dilontarkan lewat mural maupun kata-kata provokatif agar Pemerintah Kota Yogyakarta sadar akan kesalahan-kesalahannya, baik yang dilakukan oleh para seniman dengan jargonnya ‘Jogja Ora Didol’; ‘Jogja Asat’; maupun dengan tagar #GerakanMembunuhJogja yang juga selalu diteriakkan oleh para pemerhati lingkungan yang semakin jenggh dengan ulah serakah para investor. Dalam perkembangannya Pemerintah Kota Yogyakarta kemudian mengeluarkan Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 77 Tahun 2013 tentang Pengendalian Pembangunan Hotel di Kota Yogyakarta yang akan berakhir pada tanggal 31 Desember 2016. Dalam berbagai kesempatan ternyata terjadi interaksi antar aktor yang saling mempengaruhi pada saat perumusan maupun pada saat implementasi dari kebijakan moratorium pembangunan hotel tersebut dilaksanakan. Penulis mengindikasikan adanya jalinan kerjasama yang menguntungkan “*manunggaling*” antara penguasa dan pengusaha sehingga pada akhirnya kebijakan tersebut “gagal” menjadi instrumen pengendali pembangunan hotel.

Pada akhir cerita, penulis berusaha memberikan rekomendasi atas permasalahan yang dihadapi Kota Yogyakarta, agar Jogja ‘*seyogyanya*’ berhati Nyaman.

Dalam kesempatan ini penulis ingin menghaturkan terima kasih sebesar-besarnya kepada Bapak Dr. Oloan Sitorus, S.H., M.S., selaku Ketua Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional; Bapak Drs. Abdul Haris

Farid, M.Si selaku Dosen Pembahas skripsi penulis serta selaku Kepala STPN Press; Bapak Dr. Sutaryono, M.Si., selaku Dosen Pembimbing I skripsi penulis yang selalu mendukung dan mengarahkan penulis dalam melaksanakan penelitian ini hingga selesai; Bapak A. N. Luthfi, S.S., M.A selaku Dosen Pembimbing II skripsi penulis, yang telah dengan sabarnya yang luar biasa tak pernah berhenti percaya dan menyerah pada anak bimbingnya, selalu memberikan tantangan yang sulit ditolak dan mendorong untuk terus berusaha hingga detik-detik *deadline* dari awal pembuatan proposal skripsi hingga terbitnya buku ini, serta kepada IbuDwi Wulan Titik Andari, A.Ptnh., M.Pd. selaku Dosen Penguji skripsi penulis, terima kasih *Bu...* atas saran dan masukannya yang sangat berarti bagi penyempurnaan naskah ini. Tak lupa penulis juga haturkan terima kasih sedalam-dalamnya kepada Bapak Tullus Subroto, S.Si, M.Si selaku Dosen Pembimbing Akademik penulis, yang dengan sabar membimbing dan mengarahkan penulis selama menempuh pendidikan di STPN.

Penulis juga mengucapkan terima kasih kepada Bapak dan Ibuk serta keluarga besar lainnya atas segala perhatian dan pengorbanannya selama ini. Penulis tidak akan pernah sampai di titik saat ini jika tanpa dorongan, nasehat, doa dan restu dari Bapak dan Ibu. Secara khusus penulis juga mengucapkan terima kasih sedalam-dalamnya untuk do'a, dorongan keyakinan dan kasih sayang yang untuk terus menerus dari mas Agung dan mas Icha yang senantiasa menjadi penyemangat bagi penulis.

Ucapan terima kasih yang tulus juga penulis sampaikan kepada semua narasumber dalam penelitian ini yang telah memberikan kesempatan dan waktunya untuk berbagi data, informasi, serta diskusi menarik lainnya hingga akhirnya terangkai menjadi satu kesatuan yang utuh dalam cerita ini. Tak lupa penulis juga ucapkan

terima kasih sedalam-dalamnya atas persahabatan, keceriaan, dan kebersamaan yang sangat istimewa pada teman-teman Diploma IV Pertanian Angkatan XXI Tahun 2012, “Kalian sangat istimewa seperti Jogjakarta...*stay humble and be kind*...semoga suatu saat nanti kita dapat dipertemukan kembali.”

Kiranya tulisan dalam buku ini masih jauh dari kesempurnaan, oleh karena itu penulis mengharapkan dengan sangat atas kritik dan saran dari pembaca semuanya. Selamat membaca, kiranya kita semua harus bersatu untuk menyerukan Jogja...Kudune Ora Didol!

Bantul, 02 Desember 2016

Penulis,

Ardiana Dewi Sesanti



Daftar Isi

Pengantar Penerbit	v
Pengantar Penulis	vii
Daftar Isi.....	xii
I. PENDAHULUAN	1
A. Kota yang “ <i>Seyogyanya</i> ” Berhati Nyaman	1
B. Pemanfaatan Ruang dan Penguasaan Tanah Perkotaan: “Problem Klasik Tak Kunjung Usai”	8
C. Tentang Buku ini	10
II. TELAAH TERHADAP PENGENDALIAN PERUBAHAN RUANG KOTA	13
Evaluasi Implementasi Kebijakan.....	18
III. TAK BERPIHAKNYA PEMBANGUNAN PADA RAKYAT	31
A. Visi dan Misi Pembangunan Kota Yogyakarta	31

B.	Kebijakan Penataan Ruang dan Pembangunan Wilayah ..	35
C.	Realitas Perubahan Pemanfaatan Ruang untuk Pembangunan Hotel.....	42
D.	Tren Naiknya Pelepasan Hak Atas Tanah untuk Pembangunan Hotel.....	51
E.	Pembangunan ataukah Peminggiran?	56
IV.	BEREBUT RUANG DAN TANAH DI KOTA ISTIMEWA	59
A.	Dinamika Aktor dan Strateginya.....	59
B.	Moratorium Setengah Hati	64
1.	Analisis Isi Kebijakan Moratorium Pembangunan Hotel.....	68
2.	Analisis Lingkungan Implementasi Kebijakan	76
C.	Dampak Kebijakan Pengendalian Pembangunan Hotel... ..	82
D.	Sayidan Tak Kunjung ‘Padam’	83
V.	DAMPAK DAN RESISTENSI ATAS PEMBANGUNAN HOTEL	97
A.	Pudarnya Hak Publik Atas Ruang Hidupnya	97
B.	“Istimewanya” Hotel Dibalik Keringnya Sumur Warga .	105
C.	#Gerakan Membunuh Jogja: Penyadaran Publik lewat Kritik	113
VI.	TANTANGAN MEWUJUDKAN YOGYA YANG “SEYOGYANYA” BERHATI NYAMAN	116
A.	Pemanfaatan Ruang dan Penguasaan Tanah yang Berkeadilan	117

B. Bentuk dan Mekanisme Pengendalian Pembangunan Hotel	121
C. Tantangan Pengendalian Pembangunan Hotel	126
D. Ke(tidak)hadiran Kepedulian Pemerintah	127
E. Partisipasi Warga Kota.....	128
VII. PENUTUP	130
Daftar Pustaka.....	133
Profil Penulis	145



Pendahuluan

A. Kota yang “*Seyogyanya*” Berhati Nyaman

“Jogja terbuat dari rindu”, kalimat ini sering dijadikan “mantra” untuk menarik jutaan wisatawan baik domestik maupun wisatawan manca negara untuk datang ke Kota Yogyakarta. Betapa tidak? Jika kalimat ini ditulis dengan *font* yang lucu sebagai *watermark* di semua foto-foto wisata yang bertebaran di dunia maya. Dan kenapa tidak? Karena saat ini banyak anak-anak muda yang dengan bangga pamer foto dirinya maupun bersama temannya sedang menikmati liburan, katanya agar *eksis* sebagai anak muda *kekinian* yang suka *traveling*.

Betapa dasyatnya sebuah postingan foto bagi mereka para anak muda yang ingin terlihat eksis di dunia maya, hanya karena “ingin” dibilang eksis sampai-sampai terjadilah petaka memalukan bagi kita semua, taman bunga Amarylly yang ada di Dusun Ngasemayu, Desa Salam, Kecamatan Patuk rusak gara-gara pengunjung yang ramai ingin mengabadikan fotonya justru malah membuat ribuan kuntum bunga amarylly yang mekar itu mati terinjak-injak oleh pengunjung

yang ingin *selfie*. Itu hanya sebagai contoh, bahwa sekarang ini promosi wisata sangat mudah dilakukan, begitu juga dengan dampaknya.

Lalu apa kabar dengan Kota Yogyakarta? Kota yang katanya terbuat dari “rindu” ini menawarkan banyak sekali potensi wisata. Kota ini dipenuhi dengan bangunan-bangunan cagar budaya, warisan budaya, serta wisata alam yang sangat bervariasi mulai dari wisata alam pegunungan sampai dengan pesisir pantai, yang juga tak kalah serunya Kota ini juga mempunyai gumuk pasir yang termasuk dalam gumuk pasir langka di Asia Tenggara. Maka, tak mengejutkan jika Kota Yogyakarta selalu menjadi destinasi tujuan utama wisata di Indonesia.

Konsekuensi logis yang timbul setelahnya adalah, bahwa tempat tujuan wisata juga harus menyediakan tempat akomodasi bagi para pelancong untuk menginap. Yang terjadi di Kota Yogyakarta sejak tahun 2012, kemudian mulai terlihat dibangunnya hotel-hotel baru di setiap penjuru kota. Alangkah naasnya nasib Kota ini, pembangunan di Kota Budaya ini melaju sangat cepat, bak cerita Roro Jonggrang yang minta dibuatkan Seribu Candi. Baru sebentar tidak berkunjung ke Kota Yogyakarta, tiba-tiba esoknya sudah berdiri hotel mewah yang menjulang tinggi dengan angkuhnya, menawarkan setuju kemewahan. Ah, nasib Yogya ini entah akan seperti apa nantinya.

Terjebak dikemacetan yang mulai sering dijumpai di Kota Yogyakarta ini, membuat saya menyadari kehadiran gedung-gedung hotel baru, yang beberapa diantaranya masih dalam tahap pembangunan. Seketika itu juga, saya mulai bertanya-tanya sebenarnya siapa yang bertanggungjawab disini? Saat kehadiran hotel-hotel yang menjamur tak terkendali di Kota Budaya ini. Lalu, darimana tanah-tanah itu diperoleh? Bagaimana jika suatu saat, Saya dan orang-orang Yogyakarta perantau ingin tinggal ditempat kelahiran kami ini, tatkala

itu harga tanah pasti sudah tidak terjangkau lagi. “Mungkin suatu saat, masyarakat asli Jogja harus tinggal di hotel, karena tanahnya sudah habis dibeli oleh investor untuk dibangun hotel”, canda Saya. Setujukah Anda?

Mari kita lihat bagaimana faktanya satu persatu. **Pertama**, sektor pariwisata di Kota Yogyakarta merupakan penggerak utama roda pembangunan. Dari sanalah PAD (Pendapatan Asli Daerah) terbesar disumbangkan. Dari sektor perhotelan dan restoran saja pada tahun 2013 tercatat menyumbang sekitar Rp. 64 miliar, di tahun selanjutnya target tersebut kemudian dinaikkan menjadi Rp. 88 miliar. Namun, sayangnya hanya tercapai sebanyak Rp. 81 miliar, padahal sepanjang tahun 2014 telah banyak hotel baru yang sudah beroperasi.¹ Kemudian untuk target PAD dari sektor perhotelan dan restoran tahun 2015 masih tetap yakni Rp. 88 miliar.

Kedua, data dari Badan Pusat Statistik Yogyakarta, pada tahun 2014 tercatat setidaknya terdapat 419 hotel di Kota Yogyakarta, yang terdiri dari 57 hotel Bintang, dan 362 hotel non Bintang seperti yang tertuang dalam Tabel 1.1 berikut:

Tabel 1.1 Jumlah Hotel/Jasa Akomodasi menurut Kelas Hotel di Kota Yogyakarta Tahun 2010 s.d 2014

Tahun	Berbintang	Non-Bintang	Jumlah
2010	26	341	367
2011	31	356	387

¹ PAD Yogya 2015 Ditarget Rp 449 Miliar diakses melalui http://www.krjogja.com/web/news/read/246938/pad_yogya_2015_ditarget_rp_449_miliar pada tanggal 08/03/2016 pukul 1:42 WIB

Tahun	Berbintang	Non-Bintang	Jumlah
2012	37	360	397
2013	43	357	400
2014	57	362	419

Sumber: Data olahan, Statistik Pariwisata Kota Yogyakarta 2015 – BPS Kota Yogyakarta

Berdasarkan tabel 1.1 di atas, dapat kita lihat bahwa setiap tahun baik hotel berbintang maupun non bintang mengalami penambahan. Dalam kurun lima tahun setidaknya terdapat 52 hotel baru, yang berdiri di Kota Yogyakarta atau rata-rata dalam satu tahun terdapat 10 hotel baru. Pertambahan jumlah hotel di atas, tentu juga dibarengi dengan penambahan kapasitas jumlah kamar yang tersedia. Pada tahun 2014, tercatat setidaknya terdapat, kurang lebih 11.732 kamar yang disediakan dari keseluruhan hotel yang berada di Kota Yogyakarta. Pertambahan jumlah kamar yang disediakan hotel, baik hotel berbintang maupun hotel non bintang dalam kurun waktu lima tahun yaitu sekitar 3.392 kamar, atau rata-rata penambahan jumlah kamar sekitar 678 per/tahun. Jumlah kamar yang disediakan hotel/ jasa akomodasi menurut kelas hotel dari tahun 2010 sampai dengan 2014 dapat dilihat dalam tabel 1.2 di bawah ini:

Tabel 1.2. Jumlah Kamar yang disediakan Hotel/Jasa Akomodasi menurut Kelas Hotel dari Tahun 2010 s.d 2014

Tahun	Berbintang	Non-Bintang	Jumlah
2010	2411	5929	8.340
2011	2979	6289	9.268
2012	3356	6310	9.666

Tahun	Berbintang	Non-Bintang	Jumlah
2013	4002	6301	10.303
2014	5286	6446	11.732

Sumber: Data olahan, Statistik Pariwisata Kota Yogyakarta 2015– BPS Kota Yogyakarta

Ketiga, jumlah kunjungan wisatawan baik mancanegara maupun wisatawan domestik pada tahun 2015 di Kota Yogyakarta tercatat sebanyak 3.250.681, yang terdiri dari 2.857.599 wisatawan domestik, dan 393.082 wisatawan mancanegara.² Tingginya tingkat kunjungan wisatawan tersebut juga diimbangi dengan naiknya permintaan akan akomodasi selama berada di Kota Yogyakarta. Jika dikaitkan antara jumlah kamar yang disediakan hotel dan jumlah wisatawan yang menginap, maka dapat dihitung tingkat penghunian kamar hotel. Tingkat penghunian kamar (TPK) merupakan indikator dari tingkat produktifitas hotel. Faktor yang mempengaruhi besarnya tingkat penghunian kamar hotel adalah banyaknya kunjungan wisatawan yang menginap.

Menurut data Statistik Pariwisata Kota Yogyakarta 2015, pada tahun 2014 TPK di Kota Yogyakarta secara keseluruhan mencapai 56,54%, hal ini berarti rata-rata dari seluruh kamar yang dipakai setiap malam mencapai 56,54%. Padahal idealnya dalam satu kota, TPK rata-rata dari keseluruhan hotel tidak berada di bawah 60%. Kondisi tersebut dengan kata lain telah terjadi *over supply* kamar hotel yang diakibatkan adanya tingkat penawaran yang lebih tinggi daripada tingkat permintaan.

2 Perhitungan Kunjungan dan Lama Tinggal Wisatawan di Kota Yogyakarta 2015, diakses melalui <http://penelitianpariwisata.com/perhitungan-kunjungan-dan-lama-tinggal-wisatawan-di-kota-yogyakarta-2015/> pada tanggal 20/02/2016 pukul 0:12WIB.

Dampak pembangunan hotel yang terjadi di Kota Yogyakarta apa? Dampak pembangunan yang harus diwaspadai salah satunya yakni berkurangnya ruang terbuka hijau di perkotaan, selain itu beberapa titik ruas jalan menjadi semakin macet oleh keluar-masuknya kendaraan proyek. Sebagai kritik bagi Pemerintah Kota Yogyakarta ternyata masih didapati bus-bus pariwisata yang parkir disepanjang trotoar yang notabene-nya untuk pejalan kaki. Ruang publik seakan-akan ikut “dikuasai” oleh para pemilik modal besar, perlahan namun pasti masyarakat kecil mulai tergusur ke luar dari lingkungannya, terampas dan kehilangan hak-haknya.

Masih ingatkah dengan kasus Hotel Fave di Miliran? Hotel ini berdiri berdekatan dengan pemukiman padat penduduk, akibatnya untuk memenuhi kebutuhan air hotel tersebut menyebabkan berkurangnya sumur warga. Tak hanya itu saja, Pelanggaran terkait dengan pembangunan hotel yang dilansir melalui Portal RRI NEWS menyebutkan diantaranya yaitu adanya 10 hotel yang didapati Lembaga Ombudsman DIY melanggar Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2012 tentang Bangunan Gedung, yakni berkaitan dengan kewajiban setiap bangunan dengan luasan 60 m³ harus dilengkapi dengan minimal satu sumur resapan; serta adanya penurunan debit air tanah yang diakibatkan bertambahnya hotel yang dibangun di sempadan sungai.³

Terbatasnya ruang di wilayah perkotaan, tidak dipungkiri mengakibatkan adanya kompetisi dalam penguasaan ruangnya. Salah satunya yakni meningkatnya lahan terbangun berpengaruh pada

3 Pengelola Hotel di DIY Harus Perhatikan Dampak Lingkungan diakses melalui: http://rri.co.id/yogyakarta/post/berita/95581/lingkungan/pengelola_hotel_di_diy_harus_perhatikan_dampak_lingkungan.html diakses pada tanggal 22/09/2015 pukul 17.26 wib

berkurangnya ketersediaan ruang terbuka hijau di area perkotaan. Inilah salah satu pemicu terjadinya *urban heat island*⁴, atau memanasnya suhu udara di perkotaan. Padahal dalam Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang maka proporsi Ruang Terbuka Hijau (RTH) pada wilayah perkotaan disyaratkan yakni minimal 30% dari total luas wilayah, terbagi menjadi 20% RTH publik dan 10% RTH privat.

Berdasarkan standar tersebut, dengan luas wilayah 3.250 ha, setidaknya Kota Yogyakarta harus memiliki RTH seluas 975 ha, yakni masing-masing RTH publik seluas 650 ha dan RTH privat seluas 325 ha. Namun hasil penelitian⁵ menunjukkan bahwa RTH eksisting Kota Yogyakarta tahun 2014 yakni seluas 585,45 ha (17,98%), terdiri dari: (a) RTH publik seluas 329,63 ha (10,14%); dan (b) RTH privat seluas 254,82 ha (7,84%). Dari perhitungan tersebut ternyata Kota Yogyakarta masih kekurangan RTH seluas 390,55 ha (12,02%), sehingga masih jauh dari perhitungan ideal untuk mencukupi kebutuhan untuk perkotaan.

Lebih lanjut, di Kota Yogyakarta juga terdapat konflik penguasaan tanah yang terjadi dalam rangka pembangunan hotel dikarenakan

-
- 4 *Urban Heat Island* merupakan kondisi dimana suhu udara di pusat kota lebih tinggi dibandingkan suhu udara di daerah pinggiran kota, hal ini diakibatkan karena berkurangnya vegetasi yang berguna untuk menahan radiasi matahari sekaligus menyerap karbondioksida dan polusi. Banyaknya gedung yang tinggi dengan jarak yang terlalu dekat serta tingginya polusi udara juga dinilai sebagai salah satu faktor meningkatnya suhu di pusat kota. Perbedaan suhu udara antara daerah yang terkena *urban heat island* dengan yang bervegetasi dapat mencapai kurang lebih 6° C.
 - 6 Ratnasari, Amali, Sitorus, Santun R.P dan Tjahjono, Boedi. (2015). Perencanaan Kota Hijau Yogyakarta Berdasarkan Penggunaan Lahan dan Kecukupan RTH. *Jurnal TATA LOKA*, Volume 17 Nomor 4, November 2015, Biro Penerbit Planologi UNDIP diakses melalui <http://ejournal2.undip.ac.id/index.php/tataloka> pada tanggal 6/03/2016 pukul 20:02 WIB.

sebagian besar pemrakarsa hotel (investor), mengincar lokasi di area sempadan Sungai Code, dan di atas tanah *Magersari* milik Keraton Yogyakarta. Konflik pemanfaatan ruang dan penguasaan tanah ini jika tidak dicari akar permasalahannya, dikemudian hari dapat mengakibatkan konflik yang lebih luas. Rakyat kecil yang tidak mempunyai akses akan tanah akan semakin tergeser oleh para investor yang memiliki modal lebih banyak sedangkan pemerintah akan selalu dihadapkan pada kenyataan yang dilematis, karena masuknya investor perhotelan disatu sisi dapat meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD), namun di sisi lain memarginalkan warga masyarakat yang semakin lama, semakin sukar mendapatkan akses tanah sebagai sumber penghidupan yang layak. Maka pertanyaan selanjutnya, masihkah Jogja berhati nyaman? Lalu bagaimana tindakan Pemerintah Kota Yogyakarta untuk mengendalikan pembangunan hotel agar tercipta Jogja, yang “*seyogyanya*” berhati Nyaman?

B. Pemanfaatan Ruang dan Penguasaan Tanah Perkotaan: “Problem Klasik Tak Kunjung Usai”

Ruang sebagai suatu wadah bagi penghuninya merupakan suatu kesatuan yang harus selalu ada, di dalam ruang ini manusia saling berinteraksi, berkembang, hidup dan mencari penghidupannya. Ruang (tanah) ini merupakan salah satu faktor yang harus selalu ada untuk menopang kehidupan manusia, baik itu tanah sebagai tempat tinggal maupun sebagai faktor produksi yang berdaya guna. Ruang (tanah) luasannya tidak akan bertambah, hal ini telah disadari oleh semua pihak, oleh karenanya kebutuhan akan ruang akan selalu berbanding lurus dengan naiknya pertambahan jumlah penduduk suatu wilayah. Sayangnya tidak semua orang mempunyai akses yang sama untuk bisa menikmati ruang tersebut, masyarakat kecil

semakin lama semakin tersingkir dari tempat tinggalnya,tergusur oleh kepentingan-kepentingan yang lebih besar, yang tak jarang mengakibatkan benturan-benturan konflik kepentingan antara masyarakat dan pengusaha.

Benturan-benturan kepentingan dalam rangka penguasaan ruang (tanah) ini merupakan salah satu problema klasik yang saat ini –terutama di Indonesia belum tercapai bentuk keadilan. Dalam bukunya yang berjudul *Reformasi Perkotaan*⁶, Budiharjo mengkritisi perkembangan perkotaan di Indonesia yang justru menyuguhkan pertentangan arus (paradoks), banyak fenomena menunjukkan ketika yang dibutuhkan ruang terbuka hijau namun justru semakin banyak lapangan golf yang dibuat; ketika masih banyak warga yang membutuhkan rumah sangat sederhana (RSS) namun yang dibangun lebih banyak justru apartemen, kondominium dan hotel yang justru diperuntukkan untuk warga kelas atas.

Begitu pula di Kota Yogyakarta juga tak luput dari masalah-masalah yang berkaitan dengan pemanfaatan ruang dan penguasaan tanah tersebut. Salah satunya terutama diakibatkan oleh tingginya perubahan pemanfaatan ruang dan penguasaan tanah perkotaan yang digunakan untuk pembangunan hotel yang mulai marak sejak tahun 2012. Masalah yang sering muncul adalah pembangunan hotel tersebut banyak didirikan berdekatan dengan perumahan kepadatan penduduk tinggi.Akibatnya penguasaan ruang tersebut menimbulkan beragam masalah baik masalah lingkungan maupun sosial. Dalam berbagai kasus peraturan penataan ruang menjadi mandul jika dihadapkan pada kepentingan para pemilik modal besar.

6 Budiharjo, Eko. (2014). *Reformasi Perkotaan – Mencegah Wilayah Urban Menjadi ‘Human Zoo’*. Kompas. Jakarta

Pada akhirnya rakyat kecil tergeser dari ruang hidupnya, sebagian juga terampas hak-haknya.

Yang membuat permasalahan di Kota Yogyakarta ini menarik karena di Kota Yogyakarta telah terjadi perubahan pemanfaatan ruang yang sangat luar biasa dalam kurun waktu tahun 2012 sampai dengan 2016, yang diikuti dengan reaksi berbagai organisasi non kelembagaan yang berjuang melawan ketidakadilan tata ruang tersebut. Terutama karena di Kota Yogyakarta masih terdapat *Sultan Grond (SG)* dan *Paku Alaman Grond (PAG)*, sehingga perubahan penguasaan tanahnya dilakukan dengan mekanisme khusus. Lebih menarik lagi, karena sampai saat ini belum ada satu pun peraturan perundangan yang melarang penguasaan tanah khususnya non pertanian yang melebihi batas maksimum diperkotaan. Untuk itu perlu diupayakan suatu solusi untuk mengatasi berbagai permasalahan yang diakibatkan oleh pemanfaatan ruang dan penguasaan tanah agar mencapai keadilan bagi setiap warga yang tinggal didalamnya.

C. Tentang Buku ini

Untuk memudahkan pembaca, buku ini disusun dengan sistematika sebagai berikut:

Buku ini akan dibagi menjadi enam bab. **Bab pertama** berisi latar belakang mengapa penelitian ini dilakukan. Penulis tertarik untuk membahas lebih dalam tentang problematika yang dihadapi oleh Kota Yogyakarta akibat masifnya pembangunan hotel yang terjadi di Kota Yogyakarta, disertai ulasan tentang konflik pemanfaatan ruang yang terjadi di perkotaan. Dilanjutkan tentang sistematika dalam penulisan buku ini.

Bab kedua, berisi telaah pustaka terhadap pengendalian perubahan ruang yang terjadi di Kota Yogyakarta, serta berisi

model implementasi kebijakan yang nantinya akan dipergunakan untuk membedah kebijakan pengendalian pembangunan hotel yang dilihat dari aspek isi kebijakan maupun aspek lingkungan kebijakan pengendalian pembangunan hotel tersebut dijalankan oleh Pemerintah Kota Yogyakarta.

Bab ketiga, berisi gambaran umum wilayah Kota Yogyakarta, yang juga meliputi visi dan misi pembangunan wilayah Kota Yogyakarta; kebijakan penataan ruang dan pembangunan wilayahnya; gambaran realitas perubahan pemanfaatan ruang yang terjadi akibat pembangunan hotel; penjelasan tentang naiknya tren pelepasan hak atas tanah untuk pembangunan hotel; serta bagaimana melihat makna dibalik pembangunan itu sesungguhnya.

Bab keempat, mengulas tentang dinamika yang terjadi antara para aktor dan strategi yang digunakannya dalam mencapai tujuannya; kemudian dilanjutkan dengan pembahasan mengenai kebijakan yang diambil dan dilaksanakan oleh Pemerintah Kota Yogyakarta dalam rangka mengendalikan masifnya pembangunan yang akan dianalisis menggunakan model Implementasi Kebijakan M. Grindle sehingga nantinya dapat diperoleh pengetahuan secara detail terhadap masing-masing indikator dari isi kebijakan dan konteks kebijakan tersebut diimplementasikan dan dampak dari pelaksanaan kebijakan tersebut; serta beberapa kasus terkait dengan kontestasi perebutan ruang dan tanah khususnya di Kota Yogyakarta.

Bab kelima, membahas tentang dampak yang terjadi akibat pembangunan hotel yang masif di Kota Yogyakarta, baik yang berupa dampak sosial-budaya, dan lingkungan sekitar terutama dampak terhadap ketersediaan air tanah, serta bagaimana reaksi dari kelompok resisten yang menolak adanya pembangunan hotel yang semakin masif.

Bab keenam, dalam bab ini penulis akan mengulas berbagai tantangan yang muncul untuk mewujudkan kota yang “berhati nyaman”, dan bagaimana dukungan yang dapat diberikan oleh berbagai pihak, baik dari Pemerintah Kota Yogyakarta maupun individu sebagai bagian dari masyarakat Kota Yogyakarta yang ingin turut mengawal pelaksanaan kebijakan pengendalian pembangunan hotel agar tercipta Yogya “seyogyanya” berhati nyaman seperti yang diidam-idamkan semua pihak.

Bab ketujuh, penutup yang berisi kesimpulan dan rekomendasi bagi para pemangku kepentingan.



TELAAH TERHADAP PENGENDALIAN PERUBAHAN RUANG KOTA

Kota tidak akan pernah lepas dari berbagai permasalahan, baik yang menyangkut masalah sosial maupun lingkungan. Hal ini karena kota merupakan pusat kehidupan sosial, ekonomi dan politik. Gambaran kota dengan segala fasilitas pendukung dan berbagai kesempatan kerja menjadikan kota sebagai tujuan utama perpindahan penduduk yang menginginkan kehidupan yang lebih baik. Akibat dari meningkatnya jumlah penduduk di perkotaan yakni semakin tingginya kebutuhan tanah (ruang) di perkotaan, padahal tanah (ruang) di perkotaan sangat terbatas yang pada akhirnya para pendatang yang tidak mempunyai akses terhadap tanah ini kemudian menempati daerah-daerah di pinggiran kota, membentuk daerah *slum* (kumuh).

Kota Yogyakarta sebagai kota dengan beragam potensi wisata dan budaya, juga tidak luput dari permasalahan sosial dan lingkungan akibat dari perkembangan wilayah. Permasalahan sosial dan lingkungan ini ternyata sudah dirasakan sejak dahulu, terutama masalah kepadatan lalu lintas, masalah sampah, kepadatan penduduk perkotaan dan kebutuhan fasilitas kota yang kurang memadai. Pemerintahan Kota Yogyakarta sadar sepenuhnya bahwa perkembangan perkotaan yang

tidak terkendali akan mengakibatkan berbagai permasalahan sosial dan lingkungan.

Berbagai masalah sosial dan lingkungan yang tercatat dalam kertas kerja Rencana Pembangunan Kotamadya Yogyakarta (1976)⁷, menyebutkan diantaranya yakni:

- 1) Tingginya intensitas kepadatan bangunan rumah/permukiman di wilayah perkotaan, sehingga mengakibatkan peletakkan saluran pembuangan dan sumur tidak tertata dengan baik (saling berdekatan), yang berpotensi menyebabkan menurunnya kesehatan dan berkurangnya ventilasi udara bersih;
- 2) Banyak masyarakat perkotaan tidak mampu untuk membeli tanah di pinggiran kota sehingga memilih bertahan dan membangun tempat tinggal di atas tanahnya yang sempit di perkotaan, dengan jumlah keluarga yang cukup banyak sehingga tidak layak huni;
- 3) Kurangnya lapangan pekerjaan, rendahnya tingkat pendidikan dan rendahnya pendapatan masyarakat sehingga mengakibatkan rendahnya taraf hidup dan tingkat kesadaran akan kesehatan.

Masalah yang terjadi di Kota Yogyakarta pada tahun 2016, setelah hampir 40 tahun kemudian masih sama, ditambah dengan masifnya pembangunan khususnya bangunan-bangunan komersial, menjadikan ruang di Kota Yogyakarta kini penuh sesak. Masyarakat kecil semakin lama semakin tersingkir dari ruang hidupnya, tergantikan dengan banyaknya pusat hiburan dan perbelanjaan yang menyapa di setiap sudut kota. Inilah mengapa, perlu adanya pengendalian pemanfaatan ruang, agar ruang Kota Yogyakarta dapat tertata dengan baik, dan memberikan keadilan ruang bagi masyarakat kecil.

⁷ Team Perencanaan Pembangunan Kotamadya Yogyakarta dan Team 10 UNCRD-DIY. (1976). *Rencana Kerja Pembangunan Kotamadya Yogyakarta*

Pengendalian pemanfaatan ruang ini, diatur melalui berbagai peraturan perundangan, baik peraturan perundangan di tingkat nasional maupun peraturan tingkat daerah. Pengendalian pemanfaatan ruang diatur dalam Pasal 35 UUPR yang menyatakan bahwa pengendalian pemanfaatan ruang dilakukan melalui: (1) penetapan peraturan zonasi; (2) perizinan; (3) pemberian insentif dan disinsentif; serta (4) pengenaan sanksi. Sedangkan peraturan perundangan sebagai acuan dalam pengendalian pemanfaatan ruang yang di tingkat Daerah, yakni dengan pemberlakuan Peraturan Walikota (Perwal) Yogyakarta Nomor 25 Tahun 2013 tentang Penjabaran Rencana Pola Ruang dan Ketentuan Intensitas Pemanfaatan Ruang.

Perwal Nomor 25 Tahun 2013 tersebut dipergunakan sebagai tindaklanjut dan penjabaran dari ketentuan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2010, tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota Yogyakarta Tahun 2010-2029. Hal ini agar tidak terjadi kekosongan hukum, karena belum adanya Rencana Detail Tata Ruang Kota Yogyakarta yang dapat digunakan sebagai acuan dalam pemberian izin pembangunan. Dalam hal ini, maka pengendalian pemanfaatan ruang dilakukan dengan ketentuan zonasi dituangkan dalam matrik kegiatan dan pemanfaatan ruang yang disusun untuk setiap blok/ zona peruntukan yang penetapan zonanya sesuai dengan ketentuan pola ruang atau matrik ITBX.

Sayangnya dalam Perwal Nomor 25 Tahun 2013 tersebut, tidak diberikan keterangan teks sebagai penjelasan mengenai ketentuan yang tertuang dalam matrik ITBX tersebut, sehingga untuk pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan zonasi pemanfaatan tanahnya harus terlebih dahulu mendapatkan rekomendasi dari BKPRD Kota Yogyakarta.

Dalam konteks pembangunan hotel yang semakin marak di Kota Yogyakarta, maka peraturan yang digunakan oleh Pemerintah Kota Yogyakarta selain peraturan di atas, untuk mengendalikan pemanfaatan ruang yakni dengan pemberlakuan Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 3 Tahun 2014 tentang Penyediaan Air Baku Usaha Perhotelan di Kota Yogyakarta. Oleh karena itu, maka pemanfaatan air baku untuk usaha perhotelan harus menggunakan sumber air dari PDAM, maupun dengan sumber air tanah untuk tambahan. Persyaratan ini harus dipenuhi dalam rangka mengajukan izin gangguan atau perpanjangan/registrasi ulang izin gangguan untuk usaha perhotelan.

Sedangkan pengendalian penguasaan tanah, sudah tertuang dalam Pasal 7 UUPA yakni melarang adanya pemilikan dan penguasaan tanah yang melebihi batas, yang selanjutnya ditegaskan lagi dalam Pasal 17 UUPA yang menyatakan bahwa penetapan batas maksimum tersebut akan diatur lebih lanjut dengan peraturan perundangan. Penjabaran dari peraturan ini yakni dikeluarkannya Undang-undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 tentang penetapan luas tanah pertanian, yang ditegaskan dengan Keputusan Menteri Agraria No.Sk.978/Ka/1960 tentang Penegasan Luas Maksimum Tanah Pertanian.

Pasal 12 Undang-undang Nomor 56 Prp Tahun 1960, menyatakan bahwa pembatasan luas maksimum dan jumlah tanah untuk perumahan dan pembangunan lainnya, akan diatur lebih lanjut dengan peraturan pemerintah. Hal ini, karena pembatasan mengenai tanah-tanah untuk perumahan tidak sepenting tanah-tanah pertanian dan tidak menyangkut banyak orang.⁸

⁸ Penjelasan Pasal 12 Undang-undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian.

Seiring dengan perkembangan pembangunan yang semakin marak di perkotaan yang membutuhkan banyak tanah, maka ternyata pembatasan pemilikan tanah untuk perumahan dan untuk pembangunan lainnya ini dipandang perlu segera dibentuk. Hal ini untuk mengantisipasi agar tidak terjadi penumpukan pemilikan tanah pada pemilik modal besar yang dapat dengan mudah mempermainkan harga tanah di perkotaan, untuk kepentingan pribadinya.

Aturan pengendalian penguasaan tanah yang khusus berlaku di Yogyakarta salah satunya yakni adanya Instruksi Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor K.898/I/A/1975 tanggal 5 Maret 1975 tentang Penyeragaman *Policy* Pemberian Hak Atas Tanah kepada seorang WNI non Pribumi. Dalam instruksi ini, menyatakan bahwa jika terdapat Warganegara Indonesia non Pribumi membeli tanah Hak Milik, hendaknya diproses melalui pelepasan hak, sehingga tanahnya kembali menjadi tanah Negara yang dikuasai langsung oleh Pemerintah Daerah DIY, selanjutnya mengajukan permohonan kepada Kepala Daerah DIY untuk mendapatkan suatu hak. Sehingga secara tidak langsung, maka setiap WNI keturunan Cina yang memiliki Hak Milik, harus melepaskan haknya kemudian diberikan kepadanya Hak Guna Bangunan. Walaupun peraturan ini bersifat diskriminatif, namun jika dimaksudkan sebagai diskriminasi positif (*affirmative action*), maka masih diperbolehkan karena hal ini bertujuan untuk mencapai kondisi yang setara.⁹ Aturan ini sampai saat ini masih berlaku, dan hal ini termasuk ke dalam peraturan pengendalian penguasaan tanah di Kota Yogyakarta.

⁹ Sitorus, Oloan dan Sierrad, H.M Zaki, (2006). *Hukum Agraria Di Indonesia, Konsep Dasar dan Implementasinya*. Mitra Kebijakan Tanah Indonesia. Yogyakarta. hlm. 93

Diperlukan suatu analisis kebijakan untuk mengetahui apakah kebijakan pengendalian yang diimplementasikan telah berhasil ataukah tidak. Buku ini hadir untuk melakukan analisa tersebut.

Evaluasi Implementasi Kebijakan

Thomas Dye mendefinisikan kebijakan publik yaitu apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan (*public policy is whatever government choose to do or not to do*).¹⁰ Dari pernyataan tersebut, maka dapat dipahami bahwa kebijakan publik tersebut dibuat oleh badan pemerintah dan menyangkut tindakan yang dilakukan ataupun tidak dilakukan oleh pemerintah. Sementara, W.I Jenkis mendefinisikan kebijaksanaan publik sebagai:

*“a set of interrelated decisions taken by a political actor or group of actor concerning the selection of goals and the means of achieving them within a specified situation where these decisions should, in principle, be within the power of these actors to achieve.”*¹¹

Berdasarkan definisi yang diberikan oleh Jenkis tersebut, dapat dimaknai bahwa kebijakan publik merupakan keputusan yang saling terhubung yang diambil oleh aktor politik atau kelompok aktor berkenaan dengan tujuan dan langkah yang digunakan untuk mencapainya, dalam situasi yang spesifik secara prinsip masih dalam batas kewenangan dari para aktor untuk mencapainya. Sedangkan menurut James Anderson, kebijakan merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan.¹²

¹⁰ Subarsono, AG. (2005). *Analisis Kebijakan Publik, Konsep, Teori dan Aplikasi*. Cetakan V. Penerbit Pustaka Pelajar. Yogyakarta.hlm.2

¹¹ Suharno. (2013). *Dasar-Dasar Kebijakan Publik, Kajian Proses dan Analisis Kebijakan*. Penerbit Ombak. Yogyakarta.hlm.11

Lebih lanjut, Woll (1966) mendefinisikan kebijakan publik sebagai sejumlah aktivitas pemerintah untuk memecahkan masalah di masyarakat, baik secara langsung maupun melalui berbagai lembaga yang mempengaruhi kehidupan masyarakat.¹³ Dari definisi kebijakan publik tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa kebijakan publik merupakan kebijakan yang diambil atau ditetapkan oleh pemerintah, yang dilakukan maupun tidak dilakukan, berisi arah kebijakan untuk mencapai tujuan, yaitu untuk mengatasi sejumlah masalah riil yang terjadi di masyarakat dalam batas-batas kewenangan pemerintah. Dalam konteks Kota Yogyakarta, maka pembangunan hotel yang sangat masif, menimbulkan beberapa masalah yakni terancamnya sumberdaya air perkotaan akibat eksploitasi air tanah untuk mencukupi kebutuhan air hotel; menurunnya tingkat okupansi kamar hotel yang diakibatkan tingginya kamar yang ditawarkan tidak sebanding dengan permintaan; serta timbulnya kekhawatiran terjadinya perang tarif hotel yang tidak sehat merupakan “masalah riil” yang mengharuskan pemerintah mengambil suatu kebijakan untuk mengatasinya.

Proses penyusunan kebijakan publik sendiri, membutuhkan waktu yang cukup lama, karena melibatkan banyak proses dan variabel yang harus dikaji. Proses pembuatan kebijakan publik menurut William N. Dunn meliputi tahapan¹⁴: (1) penyusunan agenda, dalam tahap ini isu kebijakan masuk dalam agenda kebijakan para perumus kebijakan; (2) formulasi kebijakan, dalam tahap ini

¹² Winarno, Budi. (2007). *Kebijakan Publik, Teori & Proses*. MedPress. Yogyakarta. hlm.18

¹³ Tangkilisan, Hesel Nogi S.(2003). *Kebijakan Publik Yang Membumi*. Lukman Offset. Yogyakarta.hlm.2

¹⁴ Dunn, William N. (1998). *Pengantar Analisis Kebijakan Publik, Edisi Kedua*, Cetakan kelima (2003). Gadjah Mada University Press. Yogyakarta. hlm. 24

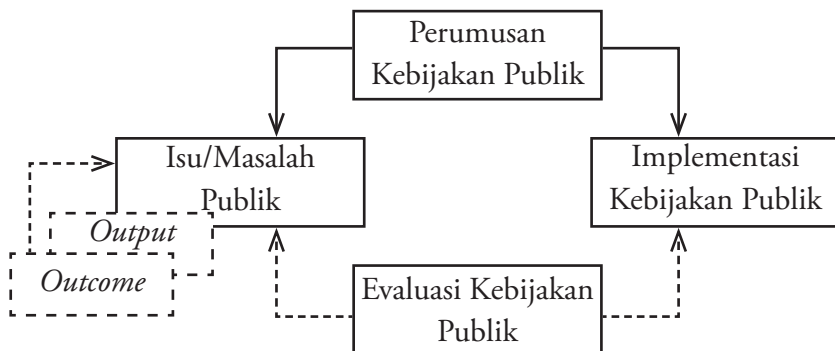
isu kebijakan yang telah masuk dalam agenda kebijakan kemudian dicarikan alternatif solusi untuk mengatasinya; (3) adopsi kebijakan, dilaksanakan dengan memperhatikan beberapa alternatif solusi yang disampaikan para perumus kebijakan, kemudian memilih satu untuk diadopsi sebagai kebijakan; (4) implementasi kebijakan, tahap ini merupakan tahap paling penting karena setelah kebijakan tersebut ditetapkan maka kemudian dilaksanakan oleh unit-unit pelaksana; dan (5) penilaian kebijakan, merupakan tahap terakhir dari proses pembuatan kebijakan dimana kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai dan dievaluasi untuk melihat sejauhmana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah.

Secara sederhana siklus skematik dari kebijakan publik dapat dijabarkan sebagai berikut¹⁵:

- 1) Terdapat Isu atau masalah publik;
- 2) Isu tersebut kemudian menggerakkan pemerintah untuk merumuskan kebijakan publik untuk menyelesaikan permasalahan tersebut;
- 3) Implementasi kebijakan yang telah dirumuskan pemerintah;
- 4) Evaluasi terhadap implementasi kebijakan tersebut;
- 5) Output dari implementasi kebijakan yang mengarah pada kebijakan itu sendiri maupun manfaat langsung yang dirasakan oleh pemanfaat;
- 6) Outcome (dampak kebijakan).

¹⁵ Nugroho, Riant. (2003). *Kebijakan Publik- Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi*. Elex Media Komputindo. Jakarta. hlm.73

Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada gambar 2.1. sebagai berikut:



Gambar 2.1 Siklus Kebijakan Publik menurut Riant Nugroho (2013)

Berdasarkan penjelasan di atas maka dapat diambil kesimpulan bahwa dalam kebijakan publik, setidaknya terdapat tiga masalah pokok yakni: (1) Perumusan Kebijakan; (2) Implementasi Kebijakan; dan (3) Evaluasi Kebijakan. Dari ketiga masalah pokok tersebut tahapan yang sering terlupakan dalam konteks kebijakan publik di Indonesia adalah evaluasi kebijakan.¹⁶

Evaluasi kebijakan menurut Thomas Dye adalah pemeriksaan yang objektif, sistematis, dan empiris terhadap efek dari kebijakan dan program publik terhadap targetnya dari segi tujuan yang ingin dicapai.¹⁷ Sehingga riset evaluasi mengandung dua dimensi, yakni (1) bagaimana sebuah kebijakan bisa diukur berdasarkan tujuan yang ditetapkan, dan (2) dampak aktual dari kebijakan.

¹⁶ Badjuri dan Yuwono (2002) dalam Tangkilisan, Hesel Nogi S.(2003). *Op.Cit.* hlm.25

¹⁷ Parson, Wayne. (2005). *Public Policy, Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan.* Cetakan Ketiga-April 2008. Penerbit Kencana. Jakarta. hlm. 547

Menurut Dunn¹⁸, istilah evaluasi dipersepsikan sama dengan istilah penaksiran (*appraisal*), pemberian angka (*rating*) dan penilaian (*assessment*), atau kata-kata yang menyatakan usaha untuk menganalisis hasil kebijakan dalam arti satuan nilainya. Dalam arti sempit, evaluasi berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan. Dunn juga menjelaskan bahwa evaluasi kebijakan dapat dilaksanakan sebelum maupun sesudah kebijakan dilaksanakan, keduanya disebut evaluasi summatif dan formatif.¹⁹ Evaluasi summatif bertujuan untuk mengukur efektifitas kebijakan memberi dampak yang nyata pada masalah yang ditangani, sedangkan evaluasi formatif merupakan evaluasi yang dilakukan pada saat proses implementasi kebijakan sedang berlangsung sehingga evaluasi ini dapat disebut sebagai evaluasi implementasi kebijakan.

Untuk lebih memahami konteks evaluasi implementasi kebijakan, maka harus dipahami terlebih dahulu pengertian dari implementasi. Implementasi sendiri, merupakan bagian dari siklus kebijakan, karena kebijakan yang dirumuskan tidak akan terlaksana jika tidak diimplementasikan dengan baik. Ini sesuai dengan pendapat dari Udoji (1981) yang menyatakan bahwa:

*“The execution of policies is as important if not more important than policy making. Policies will remain dreams or print in file jackets unless they are implemented.”*²⁰

¹⁸ Dunn, William N. (1998).*Op.Cit.*hlm. 608

¹⁹ Dunn, William N. (1984) dalam Ariyani, Rina. (2014). *Dilema Orientasi Pasar Vs Pembangunan Berkelanjutan: Logika Dibalik Permasalahan Kegagalan Kebijakan – Studi Evaluasi Implementasi Kebijakan Normalisasi Sungai Gendol Pasca Erupsi Merapi Tahun 2010*. Skripsi. Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada. Yogyakarta .hlm.10

²⁰ Wahab, Solichin Abdul. (2012). *Analisis Kebijakan: Dari Formulasi ke Penyusunan Model-Model Implementasi Kebijakan Publik*. Bumi Aksara. Jakarta.hlm.126

Implementasi kebijakan sendiri sangat kompleks karena melibatkan banyak aktor yang mempunyai berbagai kepentingan, yang terlibat mulai dari perumusan kebijakan sehingga dalam pelaksanaannya syarat dengan kompromi-kompromi politik. Selain itu, implementasi kebijakan sering gagal karena susahny menemukan cara untuk menjalankan kebijakan tersebut, seperti dikutip dari pernyataan Schneider (1982)²¹:

“The greatest difficult in devising better social program is not determining what are reasonable policies on paper, but finding the means for converting these policies into viable field operations that correspond reasonably well to original intensions.”

Hal ini mengakibatkan kebijakan yang terlalu sempurna malah akan membuat implementasi kebijakan tersebut sulit diwujudkan, karena itu tidak mengejutkan ketika para ahli menyatakan dengan sinis bahwa implementasi kebijakan yang berhasil hanyalah sebuah kebetulan (*by chance*) sementara implementasi kebijakan yang gagal memang *by design*.²² Van Meter dan Horn (1974)²³ memberikan definisi implementasi yaitu:

“Policy implementation encompasses those actions by public or private individuals (or group) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decisions.”

Berdasarkan definisi yang diutarakan oleh Van Meter dan Horn tersebut dapat diambil kesimpulan bahwa suatu Implementasi kebijakan meliputi tindakan-tindakan yang dilakukan individu (atau

²¹ Purwanto, Erwan Agus dan Sulistyastuti, Dyah Ratih. (2015). *Implementasi Kebijakan Publik, Konsep dan Aplikasinya di Indonesia*. Penerbit Gava Media. Yogyakarta.hlm.12

²² Purwanto, Erwan Agus dan Sulistyastuti, Dyah Ratih. *Loc.Cit*

²³ Purwanto, Erwan Agus dan Sulistyastuti, Dyah Ratih. *ibid*.hlm.20

kelompok-kelompok) pemerintah atau swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan kebijakan sebelumnya.

Sedangkan Grindle, menilai implementasi sebagai “*a policy delivery system*”, yakni dengan cara membuat kaitan (*linkage*) untuk mempermudah pencapaian tujuan yang merupakan dampak dari kebijakan pemerintah.²⁴ Lebih lengkapnya Grindle menyatakan bahwa:

*“It involves, therefore, the creation of “policy delivery system”, in which specific means are designed and pursued in the expectation of arriving at particular ends.”*²⁵

Pendapat ini didukung oleh Purwanto dan Sulistyastuti (2015) yang menggambarkan implementasi sebagai pendistribusian hasil kebijakan kepada kelompok sasaran untuk mewujudkan tujuan dari kebijakan. Secara skematis proses implementasi sebagai *delivery mechanism policy output*²⁶ dapat digambarkan sebagai berikut:



Gambar 2.2. Implementasi Sebagai Delivery Mechanism Policy Output

Dalam penelitian ini, maka untuk mempermudah dalam proses evaluasi implementasi kebijakan peneliti akan menggunakan model implementasi yang dikemukakan oleh Merilee S.Grindle.

²⁴ Winarno, Budi. *Op.Cit.* hlm.146

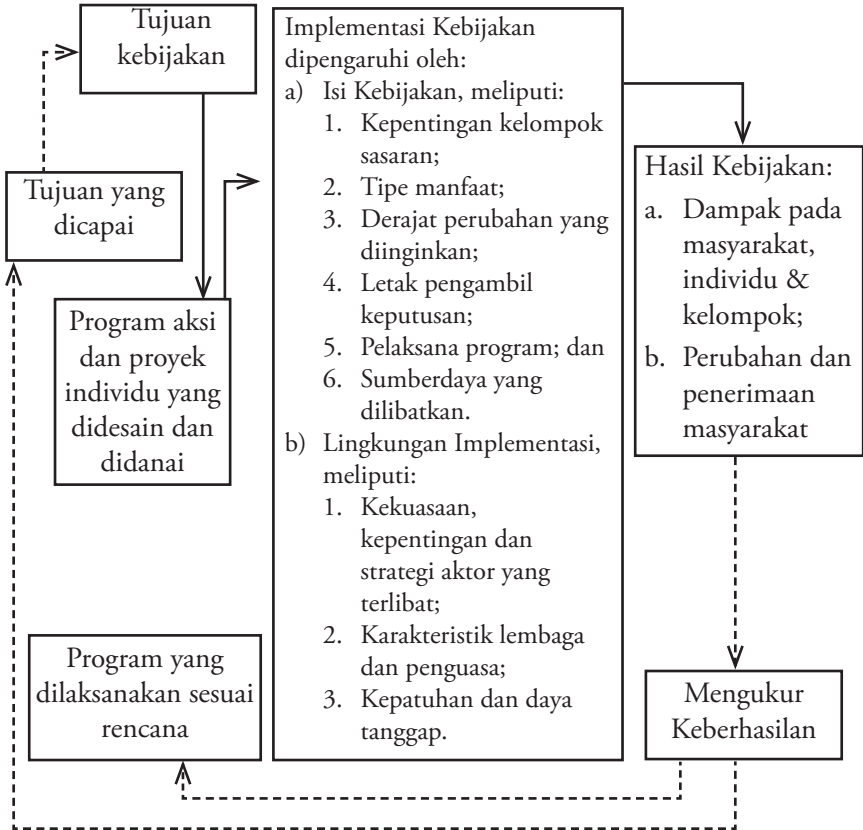
²⁵ Purwanto, Erwan Agus dan Sulistyastuti, Dyah Ratih. *Op.Cit.* hlm.66

²⁶ Purwanto, Erwan Agus dan Sulistyastuti, Dyah Ratih. *ibid.* hlm.21

²⁷ Grindle, Merilee S. (1980) dalam Subarsono, AG. (2005). *Op.Cit.* hlm.94

Dalam model ini Grindle menjelaskan bahwa kesuksesan dari implementasi sebuah kebijakan dipengaruhi oleh dua variabel, yakni: (1) isi kebijakan (*content of policy*) dan (2) lingkungan implementasi kebijakan (*context of implementation*).

Untuk lebih jelasnya Model implementasi kebijakan menurut Grindle dapat dilihat pada gambar 2.3 berikut ini:



Gambar 2.3. Implementasi sebagai Proses Politik dan Administrasi²⁷

Dengan menganalisis kedua variabel tersebut, maka diharapkan evaluasi yang akan dilaksanakan dapat menggambarkan kedinamisan kebijakan pemerintah, karena evaluasi tersebut tidak hanya didasarkan pada isi kebijakan (kegiatan administratif), namun juga dari aspek lingkungan dimana kebijakan tersebut berlangsung. Suharno (2013)²⁸ menjelaskan berbagai variabel Model Grindle tersebut yakni pertama, variabel Isi kebijakan mencakup:

- 1) Kepentingan yang dipengaruhi. Pada dasarnya kebijakan publik dilaksanakan untuk mengintervensi kehidupan publik, oleh karena itu pada saat perumusan kebijakan perlu diperhatikan siapa kelompok sasaran, dan kepentingan dari masing-masing kelompok sasaran. Hal ini bertujuan agar dalam pelaksanaan kebijakan tersebut tidak ada perlawanan bagi yang merasa kepentingannya dirugikan.
- 2) Jenis manfaat yang dihasilkan, yakni jenis manfaat yang diterima oleh kelompok sasaran yang sifatnya aktual atau dapat diukur dan bersifat kolektif. Indikatornya yakni seberapa besar manfaat yang dihasilkan oleh kebijakan tersebut untuk memecahkan masalah publik, karena hal-hal yang menyangkut kepentingan publik akan mendapat dukungan sepenuhnya dari kelompok sasaran ataupun masyarakat secara umum. Adanya penolakan (resistensi) dari kelompok sasaran dan masyarakat umum menandakan bahwa kebijakan tersebut gagal karena kurang memberi manfaat yang penting bagi kepentingan masyarakat.
- 3) Derajat perubahan yang diharapkan. Derajat perubahan yang diharapkan dari sebuah kebijakan mempengaruhi dalam proses implementasinya, semakin besar derajat perubahan yang diinginkan

²⁸ Suharno. (2013). *Op.Cit.* hlm.172

maka kebijakan tersebut semakin sulit diimplementasikan. Contoh kebijakan yang sulit diimplementasikan yakni kebijakan yang menginginkan perubahan sikap dan perilaku kelompok sasaran.

- 4) Letak atau kedudukan pembuat kebijakan. Implementasi kebijakan sangat dipengaruhi oleh letak pengambil keputusan baik letak geografis maupun dalam organisatoris. Letak pengambil keputusan berperan penting dalam membaca dan memonitoring kelompok sasaran, letak geografis yang tersebar mengakibatkan pengambil keputusan sulit untuk menentukan kebijakan yang tepat, sedangkan letak organisatoris yang tersebar, mengakibatkan perlunya banyak koordinasi untuk kelancaran implementasi kebijakan.
- 5) Pelaksana program, hal ini berkaitan dengan kemampuan dan dukungan yang dibutuhkan oleh pelaksana program untuk melaksanakan tujuan kebijakan. Semakin besar dukungan dan kemampuan yang dimiliki oleh pelaksana program semakin tinggi tingkat keberhasilan implementasi kebijakan tersebut.
- 6) Sumberdaya yang dilibatkan. Sumberdaya ini meliputi sumberdaya manusia, anggaran, fasilitas dan informasi relevan yang terkait dengan implementasi kebijakan merupakan faktor yang penting dalam proses implementasi kebijakan karena keberadaan sumber daya ini dapat mempermudah dalam pengimplementasian kebijakan.

Sedangkan dalam variabel kedua yakni variabel lingkungan implementasinya, meliputi:

- 1) Kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat. Posisi dan sumber kekuasaan serta kepentingan para aktor

mempengaruhi strategi yang digunakan untuk melaksanakan kebijakan tersebut. Semakin memiliki kepentingan, maka para aktor akan mempergunakan strategi maupun kekuasaan untuk mempengaruhi jalannya implementasi kebijakan.

- 2) Karakteristik lembaga dan penguasa, hal ini berkaitan dengan kejelasan tujuan, tanggungjawab, serta konsekuensi tindakan dalam implementasi kebijakan. Hal ini karena kebijakan merupakan hasil dari perhitungan politik untuk mendapatkan sumberdaya yang terbatas. Semakin jelas tujuan kebijakan dan kelembagaan penguasa, semakin mudah implementasi kebijakan tersebut dilaksanakan.
- 3) Kepatuhan dan daya tanggap. Kepatuhan dapat diindikasikan melalui hal-hal seperti proses monitoring kebijakan dan kemampuan berkoordinasi dengan pihak-pihak yang lain yang berhubungan dalam implementasi kebijakan, sedangkan daya tanggap merupakan kemampuan untuk berinteraksi antara pelaksana kebijakan dengan kelompok sasaran agar dapat mencapai tujuan yang diharapkan. Kepatuhan dan daya tanggap ini untuk mempermudah dalam proses implementasi kebijakan.

Semua variabel yang dipaparkan oleh Grindle tersebut akan digunakan dalam mengevaluasi implementasi kebijakan moratorium pembangunan hotel di Kota Yogyakarta. Sehingga nantinya dapat diperoleh pengetahuan secara detail terhadap masing-masing indikator dari isi kebijakan dan konteks kebijakan tersebut diimplementasikan. Evaluasi implementasi kebijakan moratorium pembangunan hotel di Kota Yogyakarta ini, didasari penelitian dari Muhamad Akbar, yang menilai implementasi kebijakan tersebut dengan menggunakan empat variabel, yakni: (1) *idealized policy*; (2) *target group*; (3) *implementing organization* dan (4) *environmental faktor*, kemudian

keempat variabel tersebut digunakan sebagai indikator untuk menilai bagaimana implementasi kebijakan tersebut dilaksanakan.

Hasil penelitian tersebut menunjukkan bahwa implementasi kebijakan tersebut gagal, hal ini karena dipengaruhi oleh kepentingan pemangku kepentingan (*stakeholder*) yang berkuasa yakni aktor pemerintah dan aktor investor, sehingga mengakibatkan banyaknya celah dalam kebijakan pengendalian pembangunan hotel di Kota Yogyakarta. Oleh karena itu perlu diteliti juga apakah tujuan kebijakan tersebut telah sesuai dengan isi kebijakan, karena isi kebijakan sangat mempengaruhi implementasi dari kebijakan, terutama karena adanya kepentingan yang dipengaruhi; jenis manfaat yang dihasilkan; derajat perubahan yang diinginkan; kedudukan pembuat kebijakan; serta siapa pelaksana program; dan sumberdaya yang dikerahkan. Selain itu, juga perlu dijelaskan lebih lanjut bahwa kegagalan tujuan kebijakan juga dapat dilandasi dari konteks kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi kebijakan. Konteks ini meliputi kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat; karakteristik lembaga dan penguasa; serta kepatuhan dan daya tanggap.

Kebijakan pengendalian pemanfaatan ruang selain dilakukan dengan kontrol kebijakan berupa *advice planning* yang merupakan salah satu persyaratan teknis yang harus dipenuhi terlebih dahulu dalam pengajuan IMB, juga dapat dilakukan dengan instrumen pengendalian berupa RDTR Kota Yogyakarta. Karena RDTR Kota Yogyakarta juga dilengkapi dengan peraturan zonasi yang merupakan bagian tidak terpisahkan. Peraturan zonasi tersebut fungsinya sebagai: (a) perangkat operasional pengendalian pemanfaatan ruang; (b) acuan dalam pemberian izin pemanfaatan ruang; (c) acuan dalam pemberian insentif dan disinsentif; (d) acuan dalam pengenaan sanksi; dan (e) rujukan teknis dalam pengembangan atau pemanfaatan lahan

dan penetapan lokasi investasi. Sehingga idealnya semua peraturan perizinan harus didasarkan dengan ketentuan RDTR dan Zonasi Kota Yogyakarta.



TAK BERPIHAKNYA PEMBANGUNAN PADA RAKYAT

A. Visi dan Misi Pembangunan Kota Yogyakarta

Kota Yogyakarta merupakan ibukota Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY), secara geografis terletak antara $110^{\circ}24'19''$ - $110^{\circ}28'53''$ Bujur Timur dan antara $07^{\circ}15'24''$ - $07^{\circ}49'26''$ Lintang Selatan, dengan ketinggian rata-rata 114 mdpl. Kota Yogyakarta terletak di tengah-tengah Daerah Istimewa Yogyakarta, dengan batas-batas wilayah sebagai berikut:

Sebelah utara : Kabupaten Sleman;

Sebelah timur : Kabupaten Bantul dan Kabupaten Sleman;

Sebelah selatan : Kabupaten Bantul;

Sebelah barat : Kabupaten Bantul dan Kabupaten Sleman.

Terdapat tiga sungai yang mengalir dari arah utara ke selatan di Kota Yogyakarta yakni: (a) Sungai Gajah Wong yang mengalir di bagian timur kota; (b) Sungai Code di bagian tengah; dan (c) Sungai Winongo di bagian barat kota. Luas wilayah Kota Yogyakarta berdasarkan Perda Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2010 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Yogyakarta Tahun 2010-2029

adalah 3.250,00 Ha atau 32,5 Km² (Pasal 2 ayat (2)), sedangkan berdasarkan perhitungan digital adalah 3.300,65 Ha.²⁹

Pada tahun 2014, menurut data dari Badan Pusat Statistik Kota Yogyakarta mempunyai jumlah penduduk sebanyak 400.467 jiwa dengan rincian sebanyak 194.828 jiwa penduduk laki-laki dan sebanyak 205.639 jiwa penduduk perempuan. Dengan luas wilayah 32,50 km² Kota Yogyakarta mempunyai kepadatan penduduk sebesar 12.322 jiwa per km².

Penguasaan dan pemilikan tanah di Kota Yogyakarta, terdiri dari tanah Hak Milik; Hak Guna Bangunan; Hak Pakai; Tanah Negara dan *Sultan Grond/Paku Alaman Grond*. Penguasaan dan pemilikan tanah di Kota Yogyakarta terbanyak yakni tanah yang sudah dilekati dengan Hak Milik yakni seluas 2.686,66 Ha. Gambaran umum penguasaan dan pemilikan tanah di Kota Yogyakarta pada tahun 2013 dapat dilihat pada tabel 3.1 di bawah ini:

Tabel 3.1. Gambaran Umum Penguasaan dan Pemilikan Tanah Tahun 2013

No	Gambaran Umum Penguasaan Tanah	Luas (Ha)	Persentase Luas Wilayah (%)
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>
1	Hak Milik (HM)	2.686,66	81,40
2	Hak Guna Bangunan (HGB)	11,10	0,34

²⁹ Perhitungan digital yang dilakukan oleh Kantor Wilayah Kementerian ATR/BPN DIY, menggunakan sumber *single base map* DIY, peta bidang/persil Kota Yogyakarta dan *Ground Chek* mengenai batas wilayah administrasi. Sumber: Neraca Penatagunaan Tanah Kota Yogyakarta Tahun 2013, Kantor Wilayah Kementerian ATR/BPN DIY

No	Gambaran Umum Penguasaan Tanah	Luas (Ha)	Persentase Luas Wilayah (%)
1	2	3	4
3	Hak Pakai (HP)	13,27	0,40
5	Sultan Grond/Pakualaman Grond (SG/PAG)	453,09	13,72
6	Tanah Negara	136,53	4,14
Total		3.300,65	100,00

Sumber: Neraca Penatagunaan Tanah Kota Yogyakarta Tahun 2013- Kanwil ATR/BPN DIY

Luas tanah yang terindikasi sebagai *Sultan Grond* dan *Paku Alaman Grond* menurut data dari Dinas Pertanahan dan Tata Ruang DIY, tahun 2015 seluruhnya mencapai 58.219.146 m² (5.821,9 Ha), sedangkan untuk Kota Yogyakarta jumlah bidang dan luas tanah yang terindikasi sebagai *SG/PAG* yakni sebanyak 339 bidang, dengan luas total mencapai 613.345 m² (61,3 Ha). Daftar luas tanah yang terindikasi sebagai *SG/PAG* per Kabupaten/Kota dan yang sudah bersertipikat Hak Milik Keraton pada tahun 2015 seperti tertuang dalam tabel 2.2 di bawah ini:

Tabel 3.2 Daftar Tanah yang terindikasi *Sultan Grond* dan *Paku Alaman Grond* dan yang telah bersertipikat Tahun 2015

No	Kabupaten / Kota	Jumlah Bidang	Luas (M ²)	Jumlah Sertipikat
1	Kota Yogyakarta	339	613.345	286
2	Bantul	3.074	7.031.574	1.447

No	Kabupaten / Kota	Jumlah Bidang	Luas (M ²)	Jumlah Sertipikat
3	Kulon Progo	1.281	16.452.534	312
4	Gunungkidul	4.046	26.656.191	516
5	Sleman	4.486	7.465.502	306
Total		13.226	58.219.146	2.867

Sumber: Dinas Pertanahan dan Tata Ruang DIY, 2016

Berdasarkan tabel 3.2 di atas, maka Tanah *SG/PAG* di Kota Yogyakarta yang telah bersertipikat yakni sebanyak 286 sertipikat Hak Milik Keraton Yogyakarta. Sedangkan untuk target tahun 2016, Dinas Pertanahan dan Tata Ruang DIY mempunyai target sebanyak 50 sertipikat untuk Kota Yogyakarta dari target keseluruhan sebanyak 1.140 sertipikat. Secara rinci target tahun 2016 per Kabupaten/Kota dapat dilihat pada tabel 3.3 sebagai berikut:

Tabel 3.3. Target Pensertipikatan Tanah *Sultan Grond* dan *Paku Alaman Grond* Tahun 2016

No	Kabupaten / Kota	Jumlah Sertipikat
1	Kota Yogyakarta	50
2	Bantul	300
3	Kulon Progo	240
4	Gunungkidul	300
5	Sleman	250
Total		1.140

Sumber: Dinas Pertanahan dan Tata Ruang DIY, 2016

Dengan gambaran umum wilayah seperti di atas, Kota Yogyakarta juga mengarahkan pembangunannya untuk mewujudkan kehidupan masyarakat yang sejahtera, berakhlak, bermartabat, berkarakter dan bermakna melalui visi dan misi pembangunan kotanya. Visi dan misi pembangunan Kota Yogyakarta tahun 2012-2016 termuat dalam Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 7 Tahun 2012 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Tahun 2012-2016. Visi Kota Yogyakarta yakni mewujudkan Kota Yogyakarta sebagai Kota Pendidikan Berkualitas, berkarakter dan *Inklusif*; Pariwisata Berbasis Budaya; dan Pusat Pelayanan Jasa, yang berwawasan lingkungan dan ekonomi kerakyatan.

Salah satu visi pembangunan Kota Yogyakarta, yakni mewujudkan Kota Yogyakarta sebagai daerah tujuan wisata terkemuka di Asia Tenggara. Untuk mewujudkannya maka dibuatlah empat misi pembangunan Kota Yogyakarta, yakni mewujudkan: (1) tata kelola pemerintahan yang baik dan bersih; (2) pelayanan publik yang berkualitas; (3) pemberdayaan masyarakat dengan gerakan Segoro Amarto; dan (4) mewujudkan daya saing daerah yang kuat.

B. Kebijakan Penataan Ruang dan Pembangunan Wilayah

Kebijakan penataan ruang di Indonesia diatur melalui Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 (UUPR) tentang penataan ruang. Penataan ruang sendiri merupakan suatu sistem, yang meliputi proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, serta bagaimana pengendalian pemanfaatan ruang tersebut. Tindak lanjut dari UUPR ini yaitu diundangkannya Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RTRWN), yang merupakan norma-norma spasial pemanfaatan ruang nasional. RTRWN memuat arahan pemanfaatan ruang yang

berisi indikasi program utama jangka menengah lima tahunan, dan arahan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah nasional yang berisi indikasi arahan peraturan zonasi sistem nasional, arahan perizinan, arahan insentif dan disinsentif, serta arahan sanksi (Pasal 20, ayat (1), huruf e dan f UUPR). Selain itu RTRWN juga digunakan sebagai pedoman dalam pemanfaatan ruang dan pengendalian ruang di wilayah nasional. RTRWN kemudian dijabarkan kedalam dokumen perencanaan kota yang berupa Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Provinsi dan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten/ Kota.

RTRW Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta diatur dalam Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2010 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2009-2029 ditetapkan tanggal 4 Maret 2010, kemudian dijabarkan ke dalam Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2010 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Yogyakarta yang ditetapkan pada tanggal 6 Mei 2010.

RTRW Kota Yogyakarta selanjutnya dijabarkan dalam Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 25 Tahun 2013 tentang Penjabaran Rencana Pola Ruang dan Ketentuan Intensitas Pemanfaatan Ruang. Tujuan peraturan ini yakni menjabarkan ketentuan Rencana Pola Ruang yang lebih rinci sesuai dengan RTRW Kota Yogyakarta dan Ketentuan Intensitas Pemanfaatan Ruang, hal ini dimaksudkan agar tidak ada kekosongan peraturan sebelum ditetapkannya Rencana Detail Tata Ruang Kota Yogyakarta.

Penggunaan tanah di Kota Yogyakarta didominasi oleh tanah non pertanian sehingga untuk perubahan pemanfaatan tanahnya harus menggunakan izin klarifikasi. Izin klarifikasi ini merupakan izin

yang digunakan untuk mengubah pemanfaatan tanah dengan luas di bawah 1 hektar. Dengan izin ini maka setiap perorangan atau badan hukum yang ingin mengubah pemanfaatannya, misalnya dari pemanfaatan tanah untuk perumahan untuk dapat digunakan sebagai gudang, rumah makan, dll, maka harus memohon izin klarifikasi ke Kantor Pertanahan setempat.

Dalam konteks pembangunan hotel, maka prosedurnya yakni dengan permohonan pertimbangan teknis pertanahan untuk perolehan tanah dan pemanfaatannya. Pertimbangan teknis tersebut sebagai dasar dikeluarkannya izin klarifikasi untuk tanah yang luasnya kurang dari satu hektar, sedangkan untuk tanah yang luasnya lebih dari 1 hektar dengan mengajukan izin lokasi. Setelah prosedur perubahan pemanfaatan tanah diperoleh dari Kantor Pertanahan setempat, kemudian untuk izin pembangunan gedungnya harus mengajukan permohonan Izin Mendirikan Bangunan (IMB) dengan terlebih dahulu mengajukan permohonan keterangan rencana kota (*advice planning*) ke Dinas Perizinan. *Advice planning* merupakan salah satu persyaratan teknis yang diajukan untuk mendapatkan IMB. *Advice planning* ini merupakan alat pengontrol apakah permohonan pemanfaatan ruang tersebut telah sesuai atau tidak sesuai dengan zonasi pemanfaatan ruang dalam Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 25 Tahun 2013 tentang Penjabaran Rencana Pola Ruang dan Ketentuan Intensitas Pemanfaatan Ruang.

Untuk mengeluarkan *advice planning* yang tidak sesuai dengan pemanfaatan ruang dalam zonasi, harus terlebih dahulu mendapatkan rekomendasi yang dikeluarkan oleh Badan Koordinasi Penataan Ruang Daerah (BKPRD) dengan kesepakatan antara Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah (Bappeda) dan Dinas Perijinan, karena

Peraturan Walikota Nomor 25 Tahun 2013 mengatur tentang zonasi, belum lengkap batasan atau definisi ketentuan pemanfaatan ruangnya.³⁰

Pola pemanfaatan ruang Kota Yogyakarta yakni terdiri dari; (1) zona perumahan yang terdiri dari, perumahan kepadatan tinggi atau R1 dan perumahan kepadatan sedang atau R2; (2) zona perdagangan dan jasa atau K; (3) zona perkantoran atau KT; (4) zona sarana pelayanan umum atau SPU; (5) zona industri kecil dan rumah tangga atau I; (6) zona Pariwisata atau PL; (7) zona Ruang Terbuka Hijau, yang terbagi menjadi tiga klasifikasi yakni kebun binatang (RTH1); Taman/Alun-alun/Lapangan Olahraga (RTH2), dan makam (RTH3); (8) zona perlindungan setempat yakni berupa sempadan sungai (PS); dan (9) zona kawasan dan cagar budaya atau SC.

Acuan perizinan pemanfaatan ruang secara lebih detail terdapat dalam Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) Kota Yogyakarta, namun sayangnya ketika terjadi fenomena masifnya pembangunan hotel pada akhir tahun 2013 peraturan tersebut belum ada. RDTR tersebut baru ditetapkan pada tanggal 2 Pebruari 2015, dimana kebijakan moratorium sudah dilaksanakan setengah jalan. Padahal jika peraturan RDTR tersebut sudah ada sejak dulu, maka dalam perizinan pemanfaatan ruang akan lebih terkontrol karena dalam RDTR ketentuan pemanfaatan ruangnya sudah per kecamatan sehingga lebih detail lagi.

Rencana pola ruang yang terdapat dalam RDTR diklasifikasikan menjadi dua, yakni zona lindung dan zona budidaya. Zona lindung

³⁰ Sari, Yohana Purnomo. (2015). "Pengendalian Pertumbuhan Ruang dan Tipologi Keputusan Pemanfaatan Ruang Oleh Pemerintah Kota Yogyakarta". *Tesis*. Program Pascasarjana Fakultas Teknik Universitas Gadjah Mada. Yogyakarta

merupakan area dalam bagian wilayah perkotaan yang ditetapkan dengan fungsi utamanya untuk kelestarian lingkungan hidup yang mencakup sumber daya alam dan sumber daya buatan. Zona lindung tersebut terbagi dalam zona Cagar Budaya (SC); zona Ruang Terbuka Hijau (RTH) kota; dan zona Perlindungan Setempat (PS).

Zona budidaya merupakan area dalam bagian wilayah perkotaan yang ditetapkan dengan fungsi utamanya untuk kegiatan budidaya atas dasar kondisi dan potensi sumberdaya alam, dan sumberdaya buatan. Zona budidaya ini terbagi dalam: (a) zona Perumahan (R); (b) zona perdagangan dan jasa (K); (c) zona perkantoran (KT); (d) zona sarana pelayanan umum (SPU); zona industri (I) dan zona peruntukan lainnya (PL).

Klasifikasi zona dalam pemanfaatan ruang di Kota Yogyakarta antara Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 25 Tahun 2013 tentang Penjabaran Rencana Pola Ruang dan Ketentuan Intensitas Pemanfaatan Ruang dengan RDTR sebenarnya sama, namun RDTR lebih rinci karena dibuat per kecamatan dengan skala 1 : 5.000 sehingga lebih detail.

Sedangkan dari aspek penguasaan tanah untuk mengakomodir pengembangan pembangunan hotel, dapat dilakukan di atas tanah milik sendiri maupun milik orang lain dengan sistem sewa-menyewa. Di Kota Yogyakarta dikenal adanya beberapa jenis tanah, yakni tanah milik pribadi yang dimiliki para keluarga; tanah Sultan (*Sultan Grond* atau *SG*) dan tanah Pakualaman (*Paku Alaman Grond* atau *PAG*)³¹. SG dan PAG tersebut meliputi tanah keprabon dan bukan tanah keprabon, tanah keprabon merupakan tanah yang digunakan untuk

³¹ Luthfi, Ahmad Nashih, dkk. (2009). *Keistimewaan Yogyakarta Yang Diingat dan Yang Dilupakan*. Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional. Yogyakarta. hlm. 170

bangunan istana dan kelengkapannya, seperti: pagelaran; kraton; Sripanganti; tanah untuk makam Raja dan kerabatnya; alun-alun; masjid; taman sari; pesangrahan dan petilasan. Sedangkan tanah bukan keprabon terdiri dari dua jenis, yakni tanah yang digunakan penduduk/lembaga dengan hak meliputi: magersari; ngindung; hak pakai; hutan; kampus; rumah sakit; dan lain-lain; serta tanah yang digunakan penduduk tanpa alas hak.³²

Masyarakat, badan hukum, badan usaha dan badan sosial ternyata dapat mengelola tanah non keprabon tersebut dengan sebelumnya meminta izin dari pihak Kraton maupun Puro Paku Alaman.³³ Pengelolaan dan penguasaan atas tanah bukan keprabon tersebut dibuktikan dengan Surat Kekancingan. Surat Kekancingan sendiri diperoleh dari KHP Wahono Sarto Kriyo cq. Kantor Panitikismo selanjutnya dibuatkan perjanjian tertulis antara penghuni atau penggarap setiap persil tanah tersebut dengan KHP Wahono Sarto Kriyo sebagai wakil Sultan, selanjutnya penghuni atau penggarap diwajibkan membayar uang sewa.³⁴ Surat kekancingan tersebut hanya diterbitkan satu kali kepada yang terlebih dahulu memohon.

SG dan *PAG* pada kenyataannya sekarang ini masih diakui oleh masyarakat setempat, dengan adanya Undang-undang Keistimewaan Yogyakarta, maka kedudukannya semakin kuat. Pada praktiknya *SG* maupun *PAG* diperuntukkan untuk masyarakat yang ingin mempergunakannya sebagai tempat tinggal maupun untuk usaha.

³² Penjelasan Pasal 32 Ayat (2); (3) dan (4) Undang-undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta

³³ Luthfi, Ahmad Nashih, dkk. (2009). *Op. Cit.* hlm.173

³⁴ Hb. Andri Ariaji, (2011). Aspek Hukum Ngindung diakses melalui: <http://www.kumham-jogja.info/karya-ilmiah/37-karya-ilmiah-lainnya/207-aspek-hukum-ngindung> tanggal 20/03/2016 pukul 14:33 WIB

Asas yang digunakan dalam hukum positif Indonesia khususnya dalam bidang pertanahan salah satunya yakni asas pemisahan horizontal, dimana dalam asas ini terdapat pemisahan antara tanah dan bangunan yang berdiri di atasnya. Sehingga dapat dikatakan bahwa “Barang siapa yang membangun, dialah pemilik bangunan yang dibangun itu”.³⁵ Ini artinya bahwa pemilik bangunan tidak selamanya juga merupakan pemilik tanah tersebut, sehingga di Indonesia pemilik tanah dan pemilik bangunan bisa merupakan dua orang/pihak yang berbeda. Dalam konteks pembangunan hotel di Kota Yogyakarta, maka sangat dimungkinkan adanya pemilikan bangunan oleh suatu PT (Perseroan Terbatas) di atas tanah milik “pihak lain”, yang dikuasai oleh PT tersebut dengan Hak Guna Bangunan (HGB); Hak Pakai (HP) maupun Hak Sewa (lihat pasal 35; 41 dan 44 UUPA).

Sehingga dalam kasus pemilikan bangunan hotel tersebut, terdapat 3 (tiga) pihak yang berkepentingan,³⁶ yakni:

- 1) Pihak pertama, sebagai pihak yang membangun;
- 2) Pihak kedua, yaitu pihak yang mempunyai tanah; dan
- 3) Pihak ketiga, yaitu pihak yang (akan) membeli tanah beserta bangunan yang ada di atasnya dan kreditor yang menerima tanah beserta bangunan yang ada di atasnya sebagai jaminan utang.

Oleh karena itu, untuk memberikan jaminan kepastian hukum yang lebih kuat terhadap pemilikan bangunan tersebut, maka langkah yang dilakukan oleh pihak pertama sebagai pemilik bangunan yakni bahwa penguasaan tanah tersebut dilakukan dengan Hak Guna

³⁵ Hasni, (2008). *Hukum Penataan Ruang dan Penatagunaan Tanah dalam Konteks UUPA-UUPR-UUPLH*. Rajawali Pers. Jakarta. hlm. 340. Cetakan kedua 2010

³⁶ Hasni, (2008). *Ibid*. hlm.343

Bangunan; Hak Pakai maupun Hak sewa. Sehingga pihak pertama dapat diberikan sertipikat sebagai tanda bukti, atau dapat diberikan HGB di atas Hak Milik. Hal ini dapat digunakan sebagai upaya perlindungan hukum bagi pemilik bangunan, jika suatu saat nanti ada pihak ketiga yang ingin menguasai atau membeli tanah tersebut sehingga terdapat kejelasan bahwa bangunan yang didirikan tersebut tidak termasuk kedalam tanah yang akan dialihkan (dengan Jual beli, maupun pembebanan hak/ Hak Tanggungan).

C. Realitas Perubahan Pemanfaatan Ruang untuk Pembangunan Hotel

Pembangunan yang terjadi akan selalu membutuhkan ruang, dimana pembangunan tersebut akan dilaksanakan. Pembangunan juga dapat dicirikan dari banyaknya perubahan penggunaan tanah atau alih fungsi pemanfaatan tanah secara aktual di lapangan. Dengan demikian, maka tingginya pembangunan berdampak pada tingginya perubahan pemanfaatan tanah, hal ini dapat dimonitor melalui permohonan pertimbangan teknis pada Kantor Pertanahan setempat. Walaupun tidak dapat menghitung secara pasti, dikarenakan banyak juga perubahan pemanfaatan tanah secara aktual namun belum dimohonkan pertimbangan teknisnya, begitu pula sebaliknya. Namun secara kasar perhitungan tersebut sudah dapat menggambarkan alih fungsi yang terjadi. Rekapitulasi permohonan pertimbangan teknis pada Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta dapat dilihat pada tabel 3.4 di bawah:

Tabel 3.4. Rekapitulasi Permohonan Pertimbangan Teknis pada Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta Tahun 2011 s.d 2015

Permo- honan	Tahun 2011		Tahun 2012		Tahun 2013		Tahun 2014		Tahun 2015	
	Jml	Luas (m ²)	Jml	Luas (m ²)	Jml	Luas (m ²)	Jml	Luas (m ²)	Jml	Luas (m ²)
IPPT	38	48.066	37	34.981	35	29.637	26	29.363	36	28.947
Izin Klari- fikasi	71	63.599	55	56.659	87	123.154	47	57.441	58	83.730
Izin Lokasi	-	-	1	12.227	1	24.690	-	-	-	-
Penetapan Lokasi	11	21.210	5	2.465	-	-	-	-	-	-
Total	120	132.875	98	106.332	123	177.481	73	86.804	94	112.677

Sumber: Hasil Pengolahan Data Sekunder, Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta, 2016

Berdasarkan data permohonan teknis yang masuk di Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta dari tahun 2011 sampai dengan tahun 2015 pada tabel 3.4 di atas, menunjukkan bahwa jumlah permohonan yang masuk paling banyak terjadi di tahun 2013, dengan luas tanah yang dimohonkan perubahannya yakni seluas 177.481 m². Total keseluruhan dari perubahan penggunaan tanah dalam kurun waktu lima tahun tersebut mencapai 616.169 m². Pertimbangan teknis ini diperlukan dalam rangka mewujudkan tata ruang yang ideal, sehingga dapat mewujudkan kondisi yang sesuai dengan penggunaan, potensi serta penguasaan tanah yang ada saat ini. Sedangkan untuk permohonan pertimbangan teknis dalam rangka Izin klarifikasi dan Izin Lokasi yang digunakan untuk pembangunan hotel pada tahun 2011 sampai dengan 2015 di Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta dapat dilihat pada tabel 2.5 di bawah:

Tabel 3.5. Rekapitulasi Pertimbangan Teknis dalam rangka Izin Klarifikasi dan Izin Lokasi untuk pembangunan Hotel Tahun 2011 s.d 2015

Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta

Tahun	Izin Klarifikasi		Izin Lokasi	
	Jumlah Permohonan	Luas (m ²)	Jumlah Permohonan	Luas (m ²)
2011	13	15.966	-	-
2012	16	26.107	1	12.227
2013	31	57.972	1	24.690
2014	10	8.028	-	-
2015	20	22.241	-	-
Total	97	138.145	2	36.917

Sumber: Hasil Pengolahan Data Sekunder, Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta, 2016

Berdasarkan tabel 3.5 di atas, terlihat bahwa permohonan Izin Klarifikasi terbanyak adalah di tahun 2013, yakni sebanyak 31 permohonan, dengan luas total mencapai 57.972 m². Tercatat, terdapat dua permohonan Izin Lokasi pada tahun 2012 dan 2013. Masing-masing Izin Lokasi tersebut yakni yang diajukan oleh Agus Susilo An. Graha Multi Insani, untuk pembangunan Kodominium Hotel (Kondotel)³⁷ di Kelurahan Mantrijeron, Kecamatan

³⁷ Bangunan yang terdiri dari unit-unit layaknya apartemen yang dilengkapi dengan dapur, ruang duduk atau kamar tergantung tipe yang ada dan memiliki fasilitas-fasilitas seperti kolam renang, spa, restoran, *meeting rooms* dan fasilitas lain seperti yang disediakan hotel berbintang, semua ditujukan untuk kenyamanan pengunjung dan bisa dimiliki oleh perorangan yang harus disewakan dan operasionalnya seperti hotel yang dilakukan oleh operator hotel.

Mantrijeron. Sedangkan satunya lagi merupakan Izin Lokasi untuk pembangunan Hotel yang diajukan oleh Yuli Astuti An. PT. Ganesha Dwipaya Bhakti, di atas Tanah *Sultan Grond* (eks. Purawisata), yang terletak di Kelurahan Keparakan, Kecamatan Mergangsan. Sehingga Kecamatan Mergangsan menjadi kecamatan yang mengalami perubahan pemanfaatan tanah terluas yakni dengan luas 25.399 m².

Pertimbangan Teknis Pertanahan dalam rangka penerbitan Izin Lokasi tersebut berisi pertimbangan yang memuat ketentuan dan syarat penggunaan dan pemanfaatan tanah, sebagai dasar penerbitan Izin Lokasi yang diberikan kepada perusahaan untuk memperoleh tanah yang diperlukan dalam rangka penanaman modal, serta dapat berlaku pula sebagai izin pemindahan hak dan untuk menggunakan tanah tersebut guna keperluan penanaman modalnya.³⁸ Izin Klarifikasi yang masuk di Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta merupakan izin untuk mengubah pemanfaatan tanah, yang semula dari tanah pekarang dalam hal ini dialih-fungsikan pemanfaatan tanahnya untuk hotel, *guest house*, dan penginapan. Yang membedakan antara Izin Klarifikasi dengan Izin Lokasi yakni jika Izin Lokasi diperuntukkan untuk perubahan penggunaan dan pemanfaatan tanah dengan luasan mencapai lebih dari 10.000 m² atau lebih dari 1 ha (satu hektar), sedangkan Izin Klarifikasi diperuntukkan untuk perubahan pemanfaatan tanah dengan luas dibawah 10.000 m² atau < 1 ha (kurang dari satu hektar).

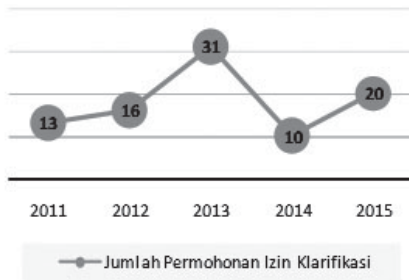
Sedangkan yang membedakan Izin Perubahan Penggunaan Tanah (IPPT) dengan Izin Klarifikasi, yakni IPPT atau biasa disebut dengan Izin pengeringan, merupakan suatu permohonan untuk mengubah

³⁸ Pasal 1 ayat (1) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional RI Nomor 2 Tahun 2011 tentang Pedoman Pertimbangan Teknis Pertanahan dalam Penerbitan Izin Lokasi, Penetapan Lokasi dan Izin Perubahan Penggunaan Tanah.

penggunaan tanah yang berasal dari tanah sawah menjadi tempat tinggal, sedangkan untuk Izin Klarifikasi merupakan izin perubahan pemanfaatan tanah, biasanya dari tanah pekarang (bukan sawah basah) beralih fungsi menjadi ruko; bengkel; gedung pertemuan; gedung kantor; hotel; maupun gudang.

Lonjakan permohonan Izin Klarifikasi yang terjadi pada tahun 2013 dapat dilihat pada grafik 3.1. di bawah ini:

Grafik 3.1. Permohonan Izin Klarifikasi Tahun 2011 s.d 2015



Sumber: Hasil Pengolahan Data Sekunder, Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta, 2016

Grafik 3.1 di atas menunjukkan bahwa tren meningkatnya permohonan Izin Klarifikasi untuk pembangunan hotel berbanding lurus dengan tren naiknya permohonan SK perubahan hak atas tanah (pelepasan hak) untuk hotel serta permohonan IMB untuk pembangunan hotel yang masuk di Dinas Perizinan Kota Yogyakarta di tahun 2013. Ini dapat dimaknai juga bahwa dalam pembangunan hotel yang semakin marak di Kota Yogyakarta ini, mengakibatkan naiknya perubahan pemanfaatan tanah.

Salah satu persyaratan dalam pengajuan permohonan IMB untuk pembangunan hotel yakni harus menyertakan *advice planning* atau rencana tata kota. *Advice planning* merupakan suatu dokumen yang

berisi ketentuan-ketentuan teknis jika pemohon akan mendirikan bangunan di atas bidang tanah tersebut. Isi dari *advice planning* sendiri mencakup informasi mengenai: (a) pola pemanfaatan ruang; (b) Garis Sempadan Bangunan/GSB; (c) Koefisien Dasar Bangunan/KDB; (d) Koefisien Lantai Bangunan/KLB; (e) Tinggi Bangunan/TB dan (f) RTH minimal yang harus dipenuhi.³⁹

Untuk pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan pola pemanfaatan ruangnya yang tercantum dalam Peraturan Walikota (Perwal) Yogyakarta Nomor 25 Tahun 2013 tentang Penjabaran Rencana Pola Ruang dan Ketentuan Intensitas Pemanfaatan Ruang; maka pemohon harus mengajukan permohonan rekomendasi pemanfaatan ruang dari Badan Koordinasi Penataan Ruang Daerah (BKPRD) Kota Yogyakarta. Perwal ini merupakan penjabaran atas Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2010 Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota Yogyakarta Tahun 2010-2029.

Perwal Nomor 25 Tahun 2013 (Penjabaran Rencana Pola Ruang dan Ketentuan Intensitas Pemanfaatan Ruang) ini merupakan aturan pengganti peraturan zonasi yang berfungsi sebagai penjabaran dari peraturan Rencana Tata Ruang Wilayah agar tidak terjadi kekosongan aturan, karena Rencana Tata Ruang Wilayah tidak dapat digunakan sebagai ketentuan teknis dalam perizinan pembangunan. BKPRD dibutuhkan untuk memberikan rekomendasi terkait dengan pemanfaatan dan pengendalian pemanfaatan ruang, karena dalam Perwal Nomor 25 Tahun 2013 sudah ada ketentuan matrik ITBX⁴⁰

³⁹ Wawancara dengan Isniyarti Wuri Putranti, S.IP.,MPA, selaku Kepala Seksi Bidang Data Dinas Perizinan Kota Yogyakarta, pada tanggal 3 Mei 2016

⁴⁰ Matrik ITBX merupakan matrik yang berisi ketentuan zonasi; jenis kegiatan; dan ketentuannya (I/ Diizinkan; T/Terbatas; B/Bersyarat; T/B Terbatas dan Bersyarat; dan X/Tidak Diizinkan).

namun belum dilengkapi dengan ketentuan teks penjelasannya. Sehingga fungsi BKPRD adalah memberikan rekomendasi teknis mengenai ketentuan T (Terbatas), B (Bersyarat); T/B (Terbatas dan Bersyarat) yang terdapat dalam matrik ITBX tersebut.

Misalnya untuk pembangunan hotel berbintang, jika hotel tersebut akan dibangun di zonasi SC (Cagar Budaya Bersejarah) maka ketentuan matriknya masuk dalam kategori B atau pemanfaatannya memerlukan izin penggunaan bersyarat. Jika hotel berbintang tersebut akan dibangun di zonasi RTH-1 (Kebun Binatang Gembira Loka) maka masuk dalam kategori T/B, yakni pemanfaatannya memerlukan izin penggunaan terbatas dan bersyarat. Sedangkan jika hotel berbintang tersebut akan dibangun di zonasi R-1 (Perumahan Kepadatan Tinggi), masuk dalam kategori T atau pemanfaatannya diizinkan secara terbatas. Tugas BKPRD adalah menjabarkan ketentuan-ketentuan tersebut: Bersyarat; Terbatas; serta Terbatas dan Bersyarat itu seperti apa, karena matrik ITBX belum dilengkapi dengan teks penjelasan secara lengkap.

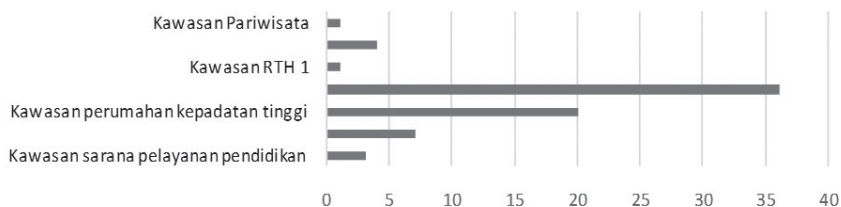
Oleh karena itu, pada tahun 2013 banyak pemrakarsa hotel yang akan mendirikan hotel yang berada diluar zonasi peruntukannya (zona perdagangan dan jasa; dan Pariwisata) harus mendapatkan rekomendasi dari BKPRD terkait dengan pemanfaatan ruangnya terlebih dahulu. Outputnya nanti berupa Surat Rekomendasi pemanfaatan ruang yang digunakan sebagai salah satu persyaratan dalam pengajuan IMB hotel di Dinas Perizinan Kota Yogyakarta.

Di tahun 2013 juga terdapat dua permohonan rekomendasi BKPRD untuk pembangunan hotel yang awalnya merupakan Benda Cagar Budaya, yakni permohonan pembangunan hotel Best Western di atas bangunan *eks.* SMK 17 Yogyakarta. Hasil dari rekomendasi tersebut menyatakan bahwa berdasarkan Keputusan Gubernur DIY

Nomor 210/KEP/2010 tentang penetapan Benda Cagar Budaya termasuk dalam Benda Cagar Budaya Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Selain itu juga terdapat permohonan rekomendasi pembangunan hotel yang berada di kawasan Cagar Budaya, yakni permohonan perubahan guna bangunan *eks.* Gedung Bimo Kota Baru. Hasil rekomendasinya yakni berdasarkan Keputusan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta No.186/KEP/2011 tentang penetapan Kawasan Cagar Budaya, Kotabaru merupakan kawasan cagar budaya, dapat difungsikan sesuai dengan permohonan dimaksud dengan memperhatikan Ps 64 Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta No.6 Tahun 2012 tentang Pelestarian Warisan Budaya dan Cagar Budaya, serta ketentuan lain sesuai peraturan perundangan yang berlaku. Selain itu di tahun 2013 ternyata juga terdapat permohonan rekomendasi BKPRD untuk pembangunan hotel di Jalan Pajeksan, Sosromenduren, Gedongtengen atas nama Eko Bimantoro, dengan hasil rekomendasinya yakni Pemanfaatan hotel adalah sesuai dengan tata ruang, karena bangunan tersebut memang sudah berada di kawasan perdagangan dan jasa atau sudah sesuai dengan peruntukannya. Namun ternyata dalam pembangunan hotel tersebut, terdapat bangunan Cina Tjan Bian Thiong beralamat di Jl. Pajeksan No. 16 Yogyakarta yang telah ditetapkan sebagai Bangunan Warisan Budaya Kota Yogyakarta dengan Surat Keputusan Walikota Yogyakarta Nomor BWB 798/KEP/2009 yang turut dirobuhkan tanpa tersisa.

Untuk lebih jelasnya permohonan rekomendasi BKPRD untuk pembangunan hotel di Kota Yogyakarta dapat dilihat pada grafik 3.2 di bawah ini:

Grafik 3.2. Permohonan Rekomendasi BKPRD untuk Pembangunan Hotel di Kota Yogyakarta Tahun 2013



	Kawasan sarana pelayanan pendidikan	Kawasan perumahan intensitas sedang	Kawasan perumahan kepadatan tinggi	Kawasan perdagangan dan jasa	Kawasan RTH 1	Kawasan industri kecil /rumah tangga	Kawasan Pariwisata
■ Jumlah	3	7	20	36	1	4	1

Sumber: Hasil pengolahan data sekunder, BKPRD Kota Yogyakarta 2013

Dalam konteks pengendalian ruang khususnya untuk pembangunan hotel di Kota Yogyakarta, Pamungkas selaku Kepala Bidang Pengendalian dan Evaluasi Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Kota Yogyakarta menjelaskan bahwa tidak ada satupun aturan atau regulasi dari segi tata ruang yang melarang atau menghentikan pembangunan hotel pada peruntukannya, karena dari segi tata ruang bentuk pengendaliannya menggunakan zoning regulasi. Bahkan jika pembangunan hotel tersebut berada di zonasi bukan peruntukannya (Zona Perdagangan dan Jasa; serta Zona Pariwisata) masih dapat diberikan izin, hanya saja akan ada pembatasan-pembatasan tertentu.⁴¹

⁴¹ Wawancara dengan Pamungkas, selaku Kepala Bidang Pengendalian dan Evaluasi Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Kota Yogyakarta, pada tanggal 26 Mei 2016

Perencanaan pemanfaatan ruang Kota Yogyakarta saat ini lebih pada konsep penataan ruang *mixed use* dimana perumahan, hotel, tempat pendidikan bisa saja berada dalam satu zonasi. Hal ini karena Kota Yogyakarta telah terbentuk sejak dahulu kala, sehingga menyebabkan perencanaan tata ruanglah yang menyesuaikan pada bentuk kondisi fisik *eksisting* di lapangan. Sehingga untuk saat ini regulasi yang dikeluarkan untuk membatasi pemanfaatan ruang untuk pembangunan hotel hanya berdasarkan pada Peraturan Walikota Nomor 77 Tahun 2013 tentang Pengendalian Pembangunan Hotel.

D. Tren Naiknya Pelepasan Hak Atas Tanah untuk Pembangunan Hotel

Meningkatnya pembangunan hotel di Kota Yogyakarta pada tahun 2013 ternyata juga berimbas pada meningkatnya permohonan Surat Keputusan (SK) perubahan Hak Atas Tanah (HAT) yang digunakan untuk keperluan pendirian hotel baru. Hal ini dikarenakan, terjadinya peralihan hak yang dahulu dimiliki oleh individu atau perorangan menjadi kepemilikan perusahaan atau korporasi (*Inbreng*)⁴² sehingga mengharuskan perubahan hak, dari Hak Milik (HM) menjadi Hak Guna Bangunan (HGB); agar sesuai dengan subyek kepemilikan haknya.

Berdasarkan tabel 2.6 di bawah dapat dihitung bahwa luas total permohonan perubahan HAT di Kota Yogyakarta dari tahun 2013 s/d 2015 yakni seluas 72.310 m² (7,231 Ha) tanah yang dahulu statusnya Hak Milik (HM) berubah menjadi Hak Guna Bangunan (HGB)

⁴² *Inbreng* adalah penyertaan tanah pribadi ke dalam aset perusahaan. Prosedurnya seperti jual beli namun dilakukan penilaian (*appraisal*) terhadap tanahnya terlebih dahulu, kemudian baru dibuatkan Akta Inbreng di PPAT setempat, selanjutnya diproses peralihan haknya.

dengan cara pelepasan hak, untuk kemudian dimohonkan kembali dengan HAT yang baru. Permohonan perubahan hak atas tanah tertinggi terjadi pada tahun 2013 yakni sejumlah 21 permohonan masuk untuk pembangunan hotel. Sehingga dapat ditarik kesimpulan bahwa di tahun 2013 telah terjadi sebanyak 21 peralihan hak atas tanah yang akan digunakan untuk pembangunan hotel. Perubahan hak atas tanah tersebut mayoritas terdapat di Kecamatan Mergangsan, dengan luas total 7.453 m².

Tabel 3.6. Jumlah Permohonan Surat Keputusan (SK) Perubahan HAT untuk Hotel di Kota Yogyakarta Tahun 2013 s.d 2015

No	Kecamatan	Tahun 2013		Tahun 2014		Tahun 2015	
		Jumlah Permo- honan	Luas (m ²)	Jumlah Permo- honan	Luas (m ²)	Jumlah Permo- honan	Luas (m ²)
1	Mantrijeron	-	-	-	-	-	-
2	Kraton	-	-	-	-	-	-
3	Mergangsan	4	7.453	-	-	-	-
4	Umbulharjo	1	3.726	2	4.876	1	1.337
5	Kotagede	-	-	-	-	-	-
6	Gondoku- suman	5	6.473	2	3.020	-	-
7	Danurejan	4	3.044	1	1.010	1	134
8	Pakualaman	4	3.623	1	103	2	355
9	Gondo- manan	2	1.867	3	20.040	-	-
10	Ngampilan	-	-	-	-	-	-

No	Kecamatan	Tahun 2013		Tahun 2014		Tahun 2015	
		Jumlah Perumahan	Luas (m ²)	Jumlah Perumahan	Luas (m ²)	Jumlah Perumahan	Luas (m ²)
11	Wirobrajan	-	-	-	-	-	-
12	Gedong-tengen	1	516	2	416	3	3.772
13	Jetis	-	-	-	-	4	10.545
14	Tegalrejo	-	-	-	-	-	-
Jumlah/Total		21	26.702	11	29.465	11	16.143

Sumber: Hasil Pengolahan data sekunder, Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta 2016

Perubahan hak atas tanah terluas terjadi pada tahun 2014 yakni seluas 29.465 m², walaupun permohonan yang masuk hanya sebanyak 11 permohonan, hal ini dikarenakan terdapat permohonan masuk untuk Surat Keputusan perubahan hak atas tanah (pelepasan hak), Hak Milik menjadi Hak Guna Bangunan untuk Hotel Melia Purosani seluas 18.189 m² yang terletak di Kelurahan Ngupasan, Kecamatan Gondomanan. Menurut penulis menurunnya permohonan perubahan hak atas tanah di tahun 2014 dan 2015, kemungkinan diakibatkan adanya moratorium pembangunan hotel yakni penghentian sementara permohonan perizinan IMB untuk pembangunan hotel.

Gambaran di atas menunjukkan bahwa tingginya permohonan izin IMB untuk pembangunan hotel di Kota Yogyakarta pada tahun 2013, ternyata berkorelasi positif dengan naiknya permohonan perubahan hak atas tanah khususnya dengan cara pelepasan hak milik untuk dimohonkan kembali menjadi hak guna bangunan. Ini

membuktikan bahwa ternyata tren tingginya pembangunan hotel diikuti pula dengan tren perpindahan kepemilikan bidang tanah atau terjadi peralihan hak di Kota Yogyakarta. Dapat juga dimaknai bahwa tingginya pembangunan hotel yang terjadi pada tahun 2013, berpengaruh pada tingginya perubahan penguasaan maupun kepemilikan tanah di Kota Yogyakarta.

Proses perubahan penguasaan tanah yang berasal dari tanah *Sultan Grond(SG)*, karena di Kota Yogyakarta sendiri hampir 75 persen tanah-tanah *SG* telah disertipkatkan, maka permohonannya dilakukan dengan cara terlebih dahulu memohon izin dengan pihak Kraton Yogyakarta melalui *Penghageng Wahono Sarto Kriyo*, kemudian ditindaklanjuti dengan pembuatan perjanjian kerjasama antara kedua belah pihak, yang dituangkan dalam bentuk akta pemberian HGB di atas Tanah Kasultanan. Selanjutnya pemohon dapat mengajukan permohonan HGB di atas Hak Milik Kasultanan. Outputnya adalah Sertipikat HGB di atas HM atas tanah Kasultanan.⁴³

Perubahan penguasaan atas tanah *SG* yang dipergunakan untuk pembangunan hotel contohnya adalah tanah bekas (*eks*) Purawisata oleh PT. Ganesha Dwipaya Bhakti yang terletak di Jalan Brigjend Katamso, RT. 06, RW. 02, Kelurahan Keparakan, Kecamatan Mergangsan, seluas 24.690 m²; dengan rencana luas bangunan yang akan digunakan untuk hotel seluas 7.339 m², dengan tinggi bangunan 8 lantai. Permohonan IMB untuk pembangunan hotel di atas tanah *eks* Purawisata tersebut dilakukan dengan Perjanjian (MoU) Nomor: 004/W&K/I/2013 tanggal 11/1/2013; dengan Surat Ukur Nomor: 00629/Keparakan/2013, tanggal 22/05/2013.⁴⁴

⁴³ Wawancara dengan Ibu Saidah, A.Ptnh. Staf Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah (HTPT), Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta pada tanggal 9 Mei 2016

Berdasarkan data permohonan IMB untuk pembangunan hotel baru maupun untuk pengembangan hotel yang berasal dari Dinas Perizinan Kota Yogyakarta, didapat informasi bahwa tanah yang digunakan untuk pembangunan hotel, yakni berasal dari tanah: (a) Hak Milik; (b) Hak Guna Bangunan; (c) gabungan Hak Milik dan Hak Guna Bangunan; (d) gabungan Hak milik dan Hak Pakai; serta (e) Penguasaan tanah di atas *Sultan Grond*. Hal ini karena dalam pembangunan hotel dimungkinkan bahwa bidang tanah yang akan digunakan berasal dari beberapa sertifikat, dengan beberapa subyek hak yang berbeda. Namun jika terdapat beberapa sertifikat dengan subyek hak yang berbeda-beda, maka harus dilampiri dengan surat perjanjian sewa-menyewa; maupun surat kerelaan dari pemilik tanah.⁴⁵ Hal ini dikarenakan dalam pembangunan hotel tersebut dimungkinkan adanya kerjasama antara beberapa orang atau perusahaan dengan mekanisme sewa-menyewa maupun *inbrent*.⁴⁶

Banyaknya Perusahaan yang mendaftarkan permohonan IMB berdasarkan bukti kepemilikan sertifikat Hak Milik pada Dinas Perizinan Kota Yogyakarta, berarti bahwa telah terjadi adanya pembiaran terhadap penyelundupan hukum. Hal ini karena PT (Perseroan Terbatas) tidak termasuk ke dalam subyek HAT yang dapat memiliki tanah dengan status Hak Milik.

⁴⁴ Hasil pengolahan data sekunder, permohonan IMB untuk pembangunan hotel baru maupun untuk pengembangan hotel dari Dinas Perizinan Kota Yogyakarta, 2016

⁴⁵ Pemohon IMB belum tentu yang mempunyai bidang tanah tersebut, sehingga perlu adanya perjanjian antara pemilik gedung (pemohon IMB) dengan pemilik tanah yang dituangkan dalam perjanjian tertulis.

⁴⁶ Wawancara dengan Isniyarti Wuri Putranti, S.IP.,MPA, Kepala Seksi Bidang Data Dinas Perizinan Kota Yogyakarta, pada tanggal 3 Mei 2016

E. Pembangunan ataukah Peminggiran?

Pembangunan dapat diartikan sebagai pemanfaatan sumberdaya yang dimiliki untuk maksud dan tujuan tertentu, sehingga dalam proses ini terjadi optimalisasi, dan saling ketergantungan antara manusia dengan sumberdaya alam maupun dengan teknologi yang digunakannya.⁴⁷ Sehingga dalam pembangunan tersebut akan selalu bergantung pada ketersediaan atas sumberdaya alamnya, sehingga dalam pembangunan akan menyebabkan berkurangnya sumberdaya alam tersebut. Contohnya dalam pembangunan hotel yang terjadi di Kota Yogyakarta, ternyata berakibat pada berkurangnya sumberdaya tanah (ruang) sebagai ruang gerak, ruang hidup serta ruang yang memberikan penghidupan. Tak hanya itu saja, namun sumberdaya air juga semakin berkurang. Inilah mengapa kemudian muncul istilah pembangunan berkelanjutan, dimana pembangunan yang dilakukan harus senantiasa memperhatikan kebutuhan generasi yang akan datang.

Pertanyaan selanjutnya adalah, apakah pembangunan yang terjadi di Kota Yogyakarta selama ini telah sesuai dengan definisi pembangunan berkelanjutan tersebut? Ataukah selama ini yang terjadi di Kota Yogyakarta bukanlah pembangunan namun malah merupakan upaya peminggiran? Peminggiran sendiri merupakan salah satu dampak yang terjadi akibat adanya pembangunan. Nyatanya diberbagai kesempatan, pembangunan yang terjadi di Indonesia selalu berdampak pada peminggiran warga yang dulunya pernah hidup dan mencari penghidupan di tempat tersebut.

⁴⁷ Muta'ali, Lutfi. 2012. *Daya Dukung Lingkungan Untuk Perencanaan Pengembangan Wilayah*. Penerbit: Badan Penerbit Fakultas Geografi (BPF) UGM: Yogyakarta. Hlm:1

Tidak jarang juga, pemerintah menggunakan dalil peremajaan kota, dengan cara menggusur pemukiman kumuh yang berada di bantaran sungai, disertai dengan program ganti rugi seperti upaya relokasi ke bangunan rusunawa (Rumah Susun Sederhana Sewa), namun sayangnya banyakyang tidak berlanjut atau terbengkalai karena minimnya fasilitas umum maupun fasilitas sosial yang tidak memadai. Selain itu kendala dari relokasi tersebut karena warga yang tinggal di rusunawa tersebut menjadi jauh dari tempat kerjanya, inilah yang senantiasa pemerintah lupa untuk memikirkannya. Dahulu mereka tinggal dirumah bobrok, yang dapat digunakan sebagai tempat tambal ban dipinggir jalan besar, namun setelah direlokasi mereka tidak mempunyai tempat untuk membuka usaha baru, atau tempat usaha baru yang disediakan jauh dari jangkauan konsumen. Inilah yang tak jarang membuat program relokasi tersebut gagal, karena semakin menjauhkan masyarakat kecil dari ruangnya mencari penghidupan.

Tak jarang pula, pemerintah memberikan izin pembangunan kepada investor di atas tanah-tanah yang termasuk dalam lingkungan kumuh dengan alasan menertibkan atau penataan ruang, hal ini karena investor biasanya mempunyai kekuatan untuk menggusur warga-warga yang dulunya tinggal di tempat tersebut. Akibat pembangunan yang berlangsung saat ini, ruang-ruang yang dahulu ditempati oleh warga masyarakat di lingkungan kumuh tersebut, yang dahulu bebas menjadi ruang publik, dimana dapat digunakan sebagai tempat berkumpul, bermain, sekaligus mencari nafkah tergantikan menjadi bangunan tinggi menjulang yang angkuh. Tak ayal, semakin lama ruang publik habis terkikis tergantikan oleh ruang publik yang malah justru sebagian besar masyarakat kecil tidak dapat memasukinya. Ia hanya bisa dimasuki oleh kalangan-kalangan

borjuis yang datang untuk menikmati bincang sore di kafe atau taman bermain yang dengan tiket sekali masuknya dapat digunakan untuk makan satu keluarga miskin misalnya, yang justru dengan kehadiran ruang publik namun “mahal” dan “tak terjamah” itu menjadikan warga semakin terkotak-kotakkan.

Dampak dari pembangunan sendiri salah satunya yakni naiknya harga tanah, tanah sebagai ruang hidup dan penghidupan perlahan namun pasti berubah menjadi barang komoditas yang semakin menarik untuk diperjualbelikan, bahkan nilainya pun cenderung naik, tidak pernah turun. Akibat lebih lanjut lagi, masyarakat yang mulai kehilangan atas hak-haknya atas ruang hidupnya, akan menjual tanah tersebut kepada investor dengan harapan dapat membeli tanah yang lebih luas di pinggiran kota. Maka terjadilah proses peminggiran atas orang-orang yang dahulunya pernah tinggal lama di atas tanah tersebut.

Semoga yang terjadi di Kota Yogyakarta adalah pembangunan dan bukan peminggiran, karena sejatinya ruang kota adalah rumah bagi masyarakatnya, yang ramah dan mudah dimasuki semua orang, bukan bangunan-bangunan publik yang hanya segelintir orang saja yang dapat menikmatinya. Kiranya dalam pembangunan juga harus senantiasa mementingkan kesejahteraan dan keadilan tanah (ruang) bagi masyarakat pada umumnya.

BEREBUT RUANG DAN TANAH DI KOTA ISTIMEWA

A. Dinamika Aktor dan Strateginya

Masifnya pembangunan hotel di Kota Yogyakarta dalam kurun waktu tiga tahun terakhir, secara tidak langsung mengakibatkan perebutan atas ruang publik. Ruang publik yang seharusnya bisa dinikmati oleh setiap orang maupun masyarakat yang tinggal di sekitarnya berangsur-angsur hilang tergantikan oleh tinggi dan kokohnya bangunan hotel yang mulai memenuhi sudut-sudut ruang Kota Yogyakarta yang dulu sangat bersahaja. Hal ini memunculkan berbagai gerakan penolakan yang dilakukan oleh beberapa organisasi pemerhati lingkungan, yang khawatir atas pembangunan yang semakin lama semakin memarginalkan masyarakat dan menghilangkan hak-hak masyarakat.

Perebutan ruang Kota Yogyakarta tersebut melibatkan berbagai aktor, yang saling mempengaruhi dalam pengambilan dan pelaksanaan kebijakan yang diambil oleh Pemerintah Kota Yogyakarta untuk mengendalikan pembangunan hotel yang semakin lama, tidak terkendali. Terdapat setidaknya tiga aktor yang berperan dan

saling mempengaruhi dalam pengambilan kebijakan pengendalian pembangunan hotel di Kota Yogyakarta.

Pertama, aktor yang paling berperan disini yakni Pemerintah Kota Yogyakarta, sebagai pengambil kebijakan yakni Walikota Yogyakarta; serta sebagai pelaksana kebijakan yakni Dinas Perizinan Kota Yogyakarta; serta SKPD terkait lainnya. Kepentingan yang dimiliki oleh Pemerintah Kota Yogyakarta dalam hal ini ingin mewujudkan Visi Kota Yogyakarta yakni salah satunya menjadikan Kota Yogyakarta sebagai daerah tujuan wisata terkemuka di Asia Tenggara, hal ini juga didukung dengan kemudahan yang diberikan oleh Pemerintah Kota Yogyakarta dalam rangka mendirikan usaha.

Kemudahan mendirikan usaha di Kota Yogyakarta ini mendapat urutan keempat di dunia, seperti yang tertuang dalam laporan *Survey Doing Bussiness* 2011, yang dirilis tahun 2012 oleh *International Finance Corpotation* (IFC). Survey yang dilakukan oleh Bank Dunia ini dilaksanakan di 20 kota di Indonesia serta 183 negara.⁴⁸

Kota Yogyakarta juga tercatat menempati urutan nomor lima dalam kemudahan dalam pengurusan Izin Mendirikan Bangunan.

Berbagai kemudahan untuk mendirikan usaha yang diberikan oleh Pemerintah Kota Yogyakarta ini merupakan sinyal dibukanya keran usaha untuk para investor untuk menanamkan investasinya di Kota Yogyakarta, dengan harapan naiknya Pendapatan Asli Daerah (PAD) serta naiknya pertumbuhan ekonomi. Kemudahan dalam pengurusan izin mendirikan bangunan ternyata dapat menarik para pemrakarsa hotel untuk membangun hotelnya di Kota Yogyakarta,

⁴⁸ Kota Jogja Peringkat 4 Dunia, diakses melalui <http://m.harianjogja.com/baca/2012/05/23/kemudahan-berbisnis-kota-jogja-peringkat-4-dunia-188055> pada tanggal 18/11/2016 pukul 23:01 WIB.

hal ini dibuktikan dari meningkatnya angka permohonan IMB untuk pembangunan Hotel baru maupun untuk pengembangan hotel yang sudah ada. Lonjakan permohonan IMB untuk pembangunan hotel terjadi pada tahun 2013, dimana terdapat 134 permohonan IMB baik untuk pembangunan hotel baru, pengembangan hotel, maupun permohonan IMB untuk hotel yang sudah lama berdiri namun belum memiliki IMB.

Kepentingan aktor Pemerintah untuk menjadikan Kota Yogyakarta sebagai daerah tujuan wisata terkemuka di Asia Tenggara, dengan berbagai kemudahan yang menyertainya ternyata berdampak pada masifnya pembangunan hotel yang kian tak terkendali. Akibatnya kemudian yakni adanya berbagai dampak negatif yang timbul akibat pembangunan hotel tersebut, dan timbulnya berbagai aksi penolakan yang dilakukan oleh masyarakat maupun oleh organisasi pemerhati lingkungan.

Aktor kedua, yakni Investor atau pemrakarsa pembangunan hotel. Investor dalam hal ini merupakan kelompok sasaran dari kebijakan yang diambil dan dilaksanakan oleh pemerintah Kota Yogyakarta. Kepentingan dari kelompok ini yakni jelas, ingin menanamkan modalnya dalam bidang penyediaan akomodasi pariwisata.

Investor atau pemrakarsa pembangunan hotel ini bukan hanya investor lokal, namun juga dari luar daerah, maupun dari perusahaan besar lainnya. Mereka datang ke Kota Yogyakarta untuk meluaskan jaringannya, dan memperoleh keuntungan sebesar-besarnya dengan mendirikan hotel di Kota Yogyakarta. Pemrakarsa hotel ini tidak semuanya memiliki tanah di Kota Yogyakarta, sehingga bisa ditebak yang terjadi kemudian adalah beralihnya pemilikan dan penguasaan tanah di Kota Yogyakarta.

Problem yang terjadi kemudian yakni bahwa tidak semua penguasaan tanah di Kota Yogyakarta yang akan digunakan untuk pembangunan hotel sesuai dengan peraturan yang berlaku tentang subyek dan obyek Hak Atas Tanahnya (HAT). Dari data permohonan IMB yang masuk di Dinas Perizinan Kota Yogyakarta membuktikan bahwa banyak subyek HAT tidak sesuai dengan Hak Atas Tanahnya, sehingga termasuk kedalam pengkaburan fakta hukum.

Berbagai cara dilakukan oleh para pemrakarsa hotel demi terlaksananya pembangunan hotel, salah satunya yakni dengan menganggap remeh proses konsultasi publik dalam rangka pembangunan hotel. Dibanyak kasus yang terjadi, konsultasi publik terhadap masyarakat terdampak pembangunan hotel ini dilaksanakan oleh pemilik tanah bukan oleh pemrakarsa hotel sendiri. Padahal pemilik tanah dan pemrakarsa hotel merupakan dua pihak yang berbeda, sehingga yang terjadi kemudian adalah tidak adanya komunikasi yang searah yang dilakukan oleh para pemrakarsa hotel kepada masyarakat sekitarnya tentang dampak-dampak dari pembangunan hotel yang akan dilaksanakan serta upaya-upaya pencegahan yang telah disusun untuk menanggulangi dampak tersebut. Selain itu, meningkatnya permintaan akan lokasi pembangunan hotel menyebabkan konflik penguasaan tanah di beberapa tempat, terutama untuk tanah *Sultan Grond*, maupun untuk tanah-tanah di pinggiran Sungai Code.

Aktor ketiga, yakni Organisasi Non Pemerintah. Organisasi non Pemerintah ini dapat berupa Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) maupun organisasi pemerhati lingkungan lainnya, serta kelompok masyarakat yang berjuang untuk menuntut keadilan dalam pembangunan dan dalam tata ruang dan pertanahan. Seruan demi seruan diperdengarkan dan dipertontonkan oleh berbagai kelompok

yang sifatnya resisten terhadap masifnya pembangunan hotel di Kota Yogyakarta.

Kepentingan dari kelompok ini adalah agar pemerintah mengambil tindakan untuk membatasi pembangunan hotel yang terjadi dan menuntut adanya keadilan dan pemerataan dalam pembangunan. Berbagai cara dilakukan oleh aktor resisten ini untuk menarik perhatian pemerintah agar menghentikan pembangunan hotel yang terjadi, salah satunya yakni keringnya sumur warga Kampung Miliran, akibat eksploitasi yang dilakukan oleh Hotel Fave menyebabkan munculnya aksi teatrical Mandi Pasir yang dilakukan oleh Dodok serta keluarnya film dokumenter yang diproduksi oleh Watchdoc yang berjudul “Belakang Hotel” pada tahun 2014. Dalam film dokumenter ini diperlihatkan adanya kompetisi dalam perebutan air tanah antara warga Miliran dengan salah satu hotel dengan menyuguhkan taggar #JogjaAsat sebagai simbol perlawanan. Pasang surut perjuangan yang dilakukan oleh para pemerhati lingkungan maupun kelompok resisten ini membuktikan bahwa pemerintah belum bisa mengendalikan pembangunan hotel yang kian masif di Kota Yogyakarta.

Ketiga aktor ini saling mempengaruhi dalam rangka mewujudkan kepentingan masing-masing. Pemerintah berusaha untuk mempengaruhi kelompok sasaran (pemerakarsa hotel) untuk melaksanakan kebijakan pengendalian pembangunan hotel, namun disatu sisi meningkatnya investasi di Kota Yogyakarta juga memberikan dampak positif yakni naiknya PAD, sehingga hal ini tentu saja berpengaruh pada kebijakan yang akan diambil oleh pemerintah itu sendiri. Pemerakarsa hotel pun dengan kekuatannya tetap berusaha untuk mempengaruhi jalannya kebijakan yang dilaksanakan oleh

pemerintah, sedangkan organisasi pemerhati lingkungan berusaha kuat untuk meyakinkan pemerintah bahwa Kota Yogyakarta sudah sekarat dan butuh diselamatkan. Lebih jauh, penjelasan bagaimana aktor pemerintah dan pemrakarsa hotel (investor) yang saling mempengaruhi dalam pelaksanaan kebijakan pengendalian pembangunan hotel akan dibahas di sub bab selanjutnya.

B. Moratorium Setengah Hati

Sebagai Kota Pariwisata, maka banyak investor (pemrakarsa hotel) yang ingin berperan dalam penyediaan jasa akomodasi perhotelan. Hal ini dapat dilihat dari jumlah permohonan izin untuk pembangunan hotel yang masuk pada Dinas Perizinan Kota Yogyakarta. Permohonan IMB dan IMBB hotel rata-rata yang masuk di Dinas Perizinan Kota Yogyakarta adalah 55 permohonan pertahun. Namun dengan adanya moratorium pembangunan hotel, terjadi lonjakan tajam pada tahun 2013 dimana jumlah permohonan yang masuk dalam satu tahun mencapai 134 IMB, dengan luas tanah untuk pembangunan hotel mencapai 219.809 m². Ini dapat diartikan juga bahwa di tahun 2013 telah terjadi perubahan pemanfaatan ruang seluas 219.809 m², yang dahulunya tanah pekarangan (non pertanian) berubah pemanfaatannya menjadi bangunan hotel.

Di tahun yang sama, juga dikeluarkan adanya kebijakan moratorium pembangunan hotel yang berlaku mulai dari tanggal 1 Januari 2014 sampai dengan 31 Desember 2016. Investor banyak yang memanfaatkan situasi sebelum regulasi moratorium pembangunan hotel diberlakukan, dengan cara mengajukan izin pembangunan hotel sebelum tanggal 1 Januari 2014 tersebut. Terbukti di bulan Oktober sampai dengan bulan Desember 2013 terdapat 101 Permohonan IMB hotel yang masuk. Diantaranya terdapat sebanyak 85 permohonan di

bulan Desember, sebanyak 31 permohonan IMB masuk di tanggal 31 Desember 2013, dan sebanyak 14 permohonan IMB masuk pada tanggal 30 Desember 2013.

Hal tersebut juga dikuatkan dengan keterangan Darsono selaku Kepala Bidang Regulasi, Dinas Perizinan Kota Yogyakarta, menyatakan bahwa:

“...sebelum 1 Januari 2014, itu pendaftaran yang kaitannya dengan permohonan hotel, itu justru mengalami perubahan yang cukup signifikan...cukup *meledak* istilahnya. Sehingga tadi...tidak seperti yang kita bayangkan sebelumnya. Mungkin permohonan untuk hotel baru itu dalam satu tahun itu kan kadang-kadang...tidak lebih dari 100, maka dalam tempo yang hanya 1,5 bulan itu pendaftarannya bisa sampai 104 pemohon, itukan layanan yang cukup luar biasa dari adanya dampak moratorium...”

Permohonan IMB hotel yang masuk di tahun 2013 terbanyak yakni berada di Kecamatan Gedongtengen sebanyak 27 permohonan, dengan rincian sebanyak 21 permohonan di Kelurahan Sosromenduran, dan 6 permohonan di Kelurahan Pringgokusuman. Hal ini tidak mengejutkan, karena memang di Kecamatan Gedongtengen merupakan pusat dari CBD (*Central Business Distric*) karenaberada tepat di jantung Kota Yogyakarta yakni berada di lokasi dekat dengan Kawasan Malioboro. Namun total luasan tanah yang dimohonkan IMB untuk pembangunan hotel, paling luas berada di Kecamatan Mergangsan, yakni seluas 50.214 m².

Berdasarkan gambaran tersebut dapat disimpulkan bahwa kebijakan yang diambil oleh Pemerintah Kota Yogyakarta untuk membatasi pembangunan hotel, malah justru berbalik menjadi pemicu

naiknya permohonan izin untuk pembangunan hotel. Akibatnya yakni banyak pemrakarsa hotel yang terburu-buru memasukkan berkas permohonannya, sehingga banyak juga yang terkendala dalam hal administrasi yang mengakibatkan di tahun 2015 ada yang masih dalam proses.

Pembangunan hotel yang semakin marak di Kota Yogyakarta, dirasakan oleh Perhimpunan Hotel dan Restoran Indonesia (PHRI) Yogyakarta sudah pada titik jenuh⁴⁹ sehingga dikhawatirkan akan membuat persaingan yang tidak sehat. Masyarakat Kota Yogyakarta juga sering melakukan protes dengan alasan berkurangnya air tanah pada zona-zona pemukiman di sekitar hotel; demo terkait dengan izin operasional hotel; dan adanya indikasi-indikasi pelanggaran tata ruang. Atas desakan dari PHRI Yogyakarta dan Gubernur DIY pada tahun 2013 dibentuklah Tim Pengkaji yang beranggotakan dari Dinas Perizinan; Dinas Pariwisata dan PHRI, yang bertugas melakukan kajian tentang akomodasi perhotelan di Kota Yogyakarta yang digunakan sebagai dasar pengambilan kebijakan tentang pengendalian pembangunan hotel.

Hasil dari kajian tersebut, diusulkan 3 (tiga) alternatif untuk mengendalikan pembangunan hotel, yakni:

- 1) Tetap memperbolehkan pembangunan hotel, namun dengan ketentuan yang diatur lebih lanjut. Yakni dengan persyaratan-persyaratan khusus untuk membangun hotel, misalnya harus ada jaminan kepada masyarakat sekitarnya bahwa keberadaan hotel tidak akan berdampak pada lingkungan, serta memberikan

⁴⁹ Jenuh disini didasarkan pada hitungan rata-rata menginap (okupansi) hotel di Kota Yogyakarta dalam satu tahun yang masih berada dibawah 50%.

kompensasi kepada masyarakat sekitar;

- 2) Tetap memperbolehkan pembangunan hotel, namun untuk pembangunan hotel melati saja. Sedangkan untuk pembangunan hotel berbintang sudah tidak boleh. Alasannya bahwa keberadaan hotel-hotel melati berada di blok-blok kawasan dan bukan pada ruas jalan; dan
- 3) Menghentikan sementara pemberian izin pembangunan hotel baru, namun untuk pengembangan hotel masih diperbolehkan.⁵⁰

Setelah ketiga alternatif tersebut disampaikan kepada Walikota Yogyakarta, maka diambil satu keputusan yakni dengan penghentian sementara izin pembangunan hotel. Hingga akhirnya keluar Peraturan Walikota Nomor 77 Tahun 2013 tentang Pengendalian Pembangunan Hotel, yang berlaku mulai dari tanggal 1 Januari 2014 sampai dengan 31 Desember 2016. Pendeknya jangka waktu moratorium ini (hanya 3 tahun) disesuaikan dengan sisa masa kepemimpinan Walikota Yogyakarta Haryadi Suyuti yang berakhir pada tahun 2016. Hal ini dikarenakan kebijakan tersebut tidak ingin membatasi kepemimpinan yang baru, namun dalam perencanaannya moratorium tersebut nanti akan dilakukan perpanjangan.⁵¹

Dalam penelitan ini, maka untuk mempermudah dalam proses evaluasi implementasi kebijakan penulis akan menggunakan model implementasi yang dikemukakan oleh Merilee S. Grindle. Dalam model ini Grindle menjelaskan bahwa kesuksesan dari

⁵⁰ Wawancara dengan Pamungkas, selaku Kepala Bidang Pengendalian dan Evaluasi Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Kota Yogyakarta, pada tanggal 26 Mei 2016

⁵¹ Wawancara dengan Darsono, selaku Kepala Bidang Regulasi, Dinas Perizinan Kota Yogyakarta pada tanggal 16 Mei 2016

implementasi sebuah kebijakan dipengaruhi oleh dua variabel, yakni: (1) isi kebijakan (*content of policy*); dan (2) lingkungan implementasi kebijakan (*context of implementation*). Hasil dari analisa ini diharapkan lebih memperlihatkan sisi kedinamisan implementasi dari kebijakan moratorium pembangunan hotel. Kebijakan moratorium pembangunan hotel di Kota Yogyakarta jika dikaji menurut isi kebijakan dan lingkungan implementasi kebijakan hasilnya adalah sebagai berikut:

1. Analisis Isi Kebijakan Moratorium Pembangunan Hotel

Isi kebijakan yang akan dikaji dalam kebijakan moratorium pembangunan hotel di Kota Yogyakarta meliputi: (a) Kepentingan yang dipengaruhi; (b) Jenis manfaat yang dihasilkan; (c) Derajat perubahan yang diharapkan; (d) Letak atau kedudukan pembuat kebijakan; (e) Pelaksana Program; dan (f) Sumber daya yang dilibatkan. Analisis masing-masing dari keenam aspek tersebut yakni:

a. Kepentingan yang dipengaruhi

Sebelum menjabarkan kepentingan yang ingin dipengaruhi, maka terlebih dahulu harus diketahui kepentingan dari tiap kelompok tersebut. Secara umum dalam kebijakan pengendalian pembangunan hotel terbagi menjadi 3 (tiga) kelompok kepentingan, yakni (a) Pemerintah Kota dalam hal ini sebagai pengambil kebijakan; (b) *Stakeholder* yang terkait dengan usaha perhotelan; dan (c) Dinas Perizinan Kota Yogyakarta sebagai pelaksana kebijakan.

Tingginya pembangunan hotel di Kota Yogyakarta, tentu saja akan menambah pemasukan pada pendapatan asli daerah (PAD) Kota Yogyakarta. Tidak dipungkiri bahwa sektor Pariwisata dan Penyediaan Akomodasi Perhotelan menjadi salah satu sektor penyumbang terbesar dalam PAD Kota Yogyakarta, selain itu

meningkatnya permohonan izin pembangunan yang masuk di Dinas Perizinan tentu juga akan menambah pendapatan dari sektor retribusi perizinan. Dari hal tersebut, maka dapat diambil kesimpulan bahwa tingginya pembangunan hotel di Kota Yogyakarta secara perhitungan ekonomis dapat meningkatkan pendapat asli daerah (PAD). Sedangkan *stakeholder* mempunyai kepentingan untuk dapat menanamkan investasinya di bidang penyediaan akomodasi perhotelan. Hal ini tidak terlepas dari posisi Kota Yogyakarta sebagai Kota Pariwisata, sehingga investasi dalam bidang akomodasi akan selalu menjadi bisnis yang sangat menarik. Namun, meningkatnya pembangunan hotel di awal tahun 2013, menggerakkan PHRI untuk mendesak Pemerintah Kota untuk segera membatasi pembangunan hotel di Kota Yogyakarta karena khawatir akan terjadi persaingan yang tidak sehat antar hotel, yakni dengan adanya perang tarif hotel.

Berdasarkan gambaran tersebut, maka kepentingan yang ingin dipengaruhi oleh kebijakan moratorium ini yakni adanya keuntungan ekonomi dari meningkatnya jumlah investasi yang masuk, sehingga dapat meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD) Kota Yogyakarta. Hal ini menjadikan pemerintah Kota Yogyakarta mempunyai motif yang sama dengan para investor, yakni sama-sama mendapatkan keuntungan. Akibatnya tercermin dari kurang tegasnya Pemerintah Kota Yogyakarta dalam pengambilan kebijakan yang hanya berjangka waktu pendek, dan masih diperbolehkannya izin pengembangan untuk hotel yang sudah ada.

Diberlakukannya moratorium pembangunan hotel di awal tahun 2014, justru seakan-akan merupakan agenda *settingan* dari Pemerintah Kota Yogyakarta agar investasi di Kota Yogyakarta semakin meningkat.⁵² Sehingga pada akhir tahun 2013 permohonan izin pembangunan hotel justru meningkat tajam, hal ini karena

adanya kekhawatiran dari para *stakeholder* bahwa jika moratorium pembangunan hotel sudah berlaku, maka mereka tidak akan dapat menanamkan modalnya dalam sektor penyediaan akomodasi di Kota Yogyakarta.

Analisis yang didapatkan dari aspek kepentingan yang ingin dipengaruhi yakni bahwa adanya keuntungan ekonomis dari meningkatnya pembangunan hotel yang masuk di Kota Yogyakarta, secara tidak langsung akan meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD) sehingga kebijakan moratorium pembangunan hotel yang diberlakukan oleh Pemerintah Kota Yogyakarta masih kurang tegas.

b. Jenis Manfaat yang dihasilkan

Jenis manfaat yang dihasilkan dari kebijakan moratorium pembangunan hotel ini sifatnya adalah penghentian sementara pemberian izin pembangunan hotel baru, maka sebenarnya justru kelompok sasaran atau *stakeholder* yakni para pemrakarsa maupun investor perhotelan menderita kerugian akibat implementasi program tersebut. Hal ini karena mereka tidak dapat mengajukan izin pembangunan hotel yang baru selama 3 (tiga) tahun, sehingga bisa diambil kesimpulan bahwa kelompok sasaran justru tidak menerima manfaat dari implementasi kebijakan pengendalian pembangunan hotel tersebut.

Sedangkan manfaat yang dirasakan oleh masyarakat Kota Yogyakarta sebenarnya juga tidak begitu besar dirasakan perbedaannya. Hal ini dikarenakan walaupun izin pembangunan hotel baru sudah ditutup, namun untuk pembangunan hotel yang izinnya telah diajukan sebelum moratorium itu diberlakukan, banyak yang masih

⁵² Wawancara dengan Pamungkas, selaku Kepala Bidang Pengendalian dan Evaluasi Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Kota Yogyakarta, pada tanggal 26 Mei 2016

dalam tahap pembangunan. Itu artinya bahwa ketika moratorium itu dilaksanakan, pembangunan hotel yang masif, masih berjalan di setiap sudut Kota Yogyakarta. Ancaman terhadap keringnya sumur warga dengan sendirinya masih menjadi kekhawatiran tersendiri bagi warga masyarakat yang tinggal di sekitar hotel.

Berdasarkan uraian di atas, maka tidak ada satupun manfaat yang dapat diukur secara nyata dari implementasi kebijakan pengendalian pembangunan hotel. Masih adanya resistensi (penolakan) khususnya dari masyarakat terhadap pembangunan hotel yang masih terus berjalan, menandakan bahwa kebijakan tersebut gagal karena kurang memberi manfaat bagi kepentingan masyarakat.

c. Derajat Perubahan yang diinginkan

Derajat perubahan yang diinginkan dari implementasi kebijakan pengendalian pembangunan hotel yakni diharapkan nantinya rata-rata tingkat penghunian kamar hotel (TPK) di seluruh Kota Yogyakarta dapat mencapai di atas 70 persen. Jadi derajat perubahan yang diinginkan ini hanya didasarkan pada perhitungan ekonomi dalam pemenuhan target okupansi hotel yang merata di seluruh Kota Yogyakarta, bukan didasarkan pada keinginan untuk menyetop pertumbuhan hotel karena adanya ancaman ekologis.

Dengan jangka waktu 3 (tiga) tahun, target yang ingin dicapai oleh Pemerintah Kota Yogyakarta adalah tingkat okupansi hotel di atas 70 persen, namun ternyata untuk sampai saat ini target tersebut belum bisa tercapai. Berdasarkan data dari PHRI, tingkat okupansi hotel bintang pada tahun 2015 yakni 57,64 persen sedangkan untuk hotel non bintang hanya 21,11 persen.⁵³

⁵³ Yulianingsih, "Moratorium Pembangunan Hotel di Yogya Diperpanjang", diakses: <http://nasional.republika.co.id/berita/nasional/daerah/16/04/06/o57zuv382-moratorium-pembangunan-hotel-di-yogya-diperpanjang> pada tanggal 19/06/2016 pukul 11:29 WIB.

Padahal dari permohonan izin pembangunan hotel yang masuk di Dinas Perizinan Kota Yogyakarta belum semuanya mulai dibangun, dan beroperasi. Ini artinya bahwa dalam rentang waktu 3 (tiga) tahun ini untuk okupansi atas hotel-hotel yang sudah ada sejak dahulu saja belum bisa terpenuhi, apalagi jika hotel-hotel yang baru akan dibangun itu sudah beroperasi. Sehingga pencapaian target okupansi tersebut masih membutuhkan waktu yang lebih lama lagi atau merupakan tujuan jangka panjang bukan jangka pendek. Sehingga dapat dikatakan bahwa dari segi derajat perubahan yang diinginkan kebijakan moratorium pembangunan hotel ini belum dapat tercapai.

d. Letak pengambilan keputusan

Implementasi kebijakan sangat dipengaruhi oleh letak pengambil keputusan baik letak geografis maupun dalam organisatoris. Letak pengambil keputusan berperan penting dalam membaca dan memonitoring kelompok sasaran, letak geografis yang tersebar mengakibatkan pengambil keputusan sulit untuk menentukan kebijakan yang tepat, sedangkan letak organisatoris yang tersebar, mengakibatkan perlunya banyak koordinasi untuk kelancaran implementasi kebijakan.

Secara geografis, wilayah Kota Yogyakarta hanya seluas 32,5 Km² maka letak pengambil keputusan dalam hal ini adalah letak Balaikota Yogyakarta dengan wilayah administasinya adalah cukup dekat, sehingga memudahkan dalam pengambilan kebijakan yang tepat dan dalam rangka memonitoring kelompok sasaran.

Secara organisatoris maka letak pengambilan keputusan dalam hal ini Walikota Yogyakarta dengan Dinas Perizinan sebagai pelaksana kebijakan, Dinas Ketertiban sebagai penindak dalam pelanggaran peraturan walikota, berada dalam satu kawasan perkantoran. Sehingga

secara organisatoris pelaksanaan dan kerjasama antar Dinas terkait dapat dilaksanakan secara mudah.

Selain itu juga terdapat FORPI (Forum Pemantau Independen) sebagai salah satu organisasi yang bertugas untuk memonitor dan mengevaluasi pelaksanaan pakta integritas di lingkungan Pemerintah Daerah, juga berada dalam satu kawasan kantor Balaikota yang memudahkan untuk saling berkoordinasi dalam rangka pengawasan pelaksanaan kebijakan. Oleh karena itu letak pengambil keputusan sudah baik dan sangat mudah untuk dilakukan pengawasan sehingga tidak ada hambatan yang berarti.

e. Pelaksana Kebijakan

Pelaksana kebijakan yakni Dinas Perizinan Kota Yogyakarta, dalam hal ini merupakan dinas yang berwenang dalam mengeluarkan izin membangun bangunan (IMB) untuk pembangunan hotel di Kota Yogyakarta. Pelaksanaan kebijakan moratorium pembangunan hotel yakni dengan tidak melayani permohonan atau menyetop permohonan izin baru untuk pembangunan hotel di Kota Yogyakarta.

Dukungan yang diberikan yakni dengan adanya koordinasi lintas sektor oleh segenap Pemerintahan Kota Yogyakarta dalam rangka sosialisasi pelaksanaan Perwal 77 Tahun 2013, yang dilakukan oleh Badan Perencanaan Daerah (Bappeda); Bagian Hukum Pemerintahan Kota Yogyakarta; Dinas Perizinan dan Dinas Ketertiban Kota Yogyakarta dihadapan para *stakeholder* perhotelan. Tidak ada hambatan yang berarti dalam pelaksanaan kebijakan yang dilaksanakan oleh Dinas Perizinan Kota Yogyakarta, hanya saja dampak kebijakan moratorium tersebut yang justru membuat Dinas Perizinan agak kewalahan dalam menangani permohonan izin pembangunan hotel yang masuk diakhir tahun 2013.

f. Sumberdaya yang dilibatkan

Sumberdaya yang dilibatkan dalam kebijakan moratorium pembangunan hotel ini, meliputi Dinas Perizinan Kota Yogyakarta sebagai pelaksana dari kebijakan moratorium tersebut; Dinas Ketertiban sebagai dinas yang melaksanakan penindakan terhadap pelanggaran-pelanggaran yang terjadi dalam pembangunan hotel; serta adanya Forpi sebagai pemantau internal dari pelaksanaan pakta integritas. Secara umum, kebijakan moratorium pembangunan hotel ini karena sifatnya adalah penghentian sementara pemberian izin pembangunan hotel, maka dengan menyetop pelayanan perizinan tidak membutuhkan banyak dana dan sumberdaya manusia sebagai bentuk dukungan dalam pelaksanaannya. Sehingga analisis dari segi sumberdaya yang dilibatkan dalam pelaksanaan kebijakan moratorium pembangunan hotel ini sangat baik, karena tidak membutuhkan banyak biaya.

g. Kesimpulan dari Analisis Pengaruh Isi Kebijakan dalam Pencapaian Tujuan Peningkatan Okupansi Hotel di Kota Yogyakarta

Berdasarkan isi kebijakannya, kebijakan pengendalian pembangunan hotel di Kota Yogyakarta, menunjukkan bahwa variabel: (a) kepentingan yang ingin dipengaruhi; (b) jenis manfaat yang dihasilkan dan (c) derajat perubahan yang diharapkan tidak mencapai hasil yang diinginkan, sehingga ketiga variabel tersebut berpengaruh pada gagalnya implementasi kebijakan yang ditinjau dari aspek isi kebijakan.

Berdasarkan aspek kepentingan yang ingin dipengaruhi, ternyata adanya keuntungan ekomonis dari naiknya pembangunan hotel di Kota Yogyakarta berpengaruh pada kurang tegasnya kebijakan

pengendalian pembangunan hotel yang diberlakukan oleh Pemerintah Kota Yogyakarta. Sedangkan dari aspek jenis manfaat yang dihasilkan maka, kebijakan pengendalian pembangunan hotel ini tidak terlalu memberikan pengaruh yang signifikan terhadap pembangunan yang terjadi di Kota Yogyakarta. Artinya bahwa, masyarakat secara umum belum dapat merasakan manfaat langsung yang dihasilkan dari penerapan kebijakan pengendalian pembangunan hotel ini, khususnya dalam hal pengurangan dampak lingkungan akibat dari pembangunan hotel yang masif.

Begitu pula dari aspek derajat perubahan yang diharapkan, yakni dengan adanya pengendalian pembangunan hotel diharapkan tingkat okupansi hotel berbintang maupun non bintang dapat mencapai rata-rata di atas 70 persen belum dapat tercapai. Hal ini karena jangka waktu pengendaliannya yang terlalu pendek (hanya tiga tahun), sedangkan derajat perubahan yang diinginkan sangat tinggi. Pemenuhan derajat perubahan yang diharapkan tersebut kiranya dapat terwujud jika kebijakan moratorium pembangunan hotel diperpanjang, tidak hanya selama 3 (tiga) tahun saja, namun bisa sampai 10 (sepuluh) tahun untuk dapat melihat bagaimana perkembangan bisnis perhotelan dari tingkat okupansinya.

Okupansi sebesar 70 persen tersebut, tidak akan tercapai jika masih akan ada seratusan hotel yang masih dalam tahap pembangunan saat ini belum beroperasi. Ini artinya bahwa target okupansi tersebut seharusnya dihitung dari selesainya semua hotel yang telah mendapatkan izin pembangunan sebelum moratorium tersebut diberlakukan tersebut dibangun dan beroperasi. Sehingga target okupansi tersebut sulit dicapai karena hal tersebut merupakan target yang sifatnya jangka panjang.

Penulis menyimpulkan bahwa dari segi isi kebijakan moratorium variabel : (a) kepentingan yang ingin dipengaruhi; (b) jenis manfaat yang dihasilkan dan (c) derajat perubahan yang diharapkan tidak mencapai hasil yang diinginkan. Ketiga variabel tersebut berpengaruh pada gagalnya implementasi kebijakan pengendalian pembangunan hotel sehingga kebijakan tersebut tidak dapat mencapai tujuan sebenarnya.

2. Analisis Lingkungan Implementasi Kebijakan

Berdasarkan lingkungan implementasinya, kebijakan moratorium pembangunan hotel akan dikaji melalui 3 (tiga) aspek, yakni: (a) Kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat; (b) Karakteristik lembaga dan penguasa; serta (c) Kepatuhan dan Daya Tanggap. Gambaran dari masing-masing aspek tersebut secara rinci, sebagai berikut:

a. Kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat.

Kelompok sasaran atau *stakeholder* dalam kebijakan ini yakni para pemrakarsa atau investor perhotelan yang akan mendirikan hotel di Kota Yogyakarta. Dimana kelompok sasaran ini mempunyai kepentingan untuk dapat membangun dan menginvestasikan modalnya untuk bisnis akomodasi perhotelan di Kota Yogyakarta. Hal ini karena dirasakan bahwa Kota Yogyakarta merupakan salah satu Kota Pariwisata yang mempunyai daya tarik tersendiri. Sedangkan PHRI (Perhimpunan Hotel dan Restoran Indonesia) Yogyakarta, sebagai suatu asosiasi pengusaha dalam kebijakan ini jelas mempunyai pengaruh yang sangat banyak dalam proses perumusan kebijakan. Ini dapat ditilik dari adanya kebijakan tersebut salah satunya yakni berasal dari desakan PHRI.

Menurut penulis, penghentian sementara untuk pembangunan hotel baru ini juga dipengaruhi oleh kepentingan kelompok sasaran.

Artinya bahwa, jika Pemerintah Kota serius ingin melindungi iklim investasi di Kota Yogyakarta sehingga tidak ada perang tarif hotel, maka Pemerintah Kota harus tegas, tidak hanya untuk hotel baru saja, namun seharusnya untuk permohonan pengembangan hotel juga harus ditutup. Mengapa demikian? Karena dalam perjalanannya banyak pengembangan hotel justru hampir menyamai dengan pembangunan hotel baru, yakni selain bertambahnya luas bangunan juga masih dimungkinkan untuk penambahan jumlah lantai bangunan.

Pemerintah Kota memang sebenarnya tidak ingin membatasi suatu usaha yang mengalami perkembangan, sehingga dalam pengembangan hotel tersebut dimungkinkan adanya perluasan bangunan, selain itu juga dimungkinkan adanya penambahan tinggi bangunan. Misalnya jika dahulu hotel tersebut hanya 2 (dua) lantai, masih dapat mengajukan permohonan IMB untuk menambah jumlah lantai misalnya menjadi 4 (empat) lantai. Padahal penambahan lantai dan kamar untuk hotel otomatis juga akan berpengaruh pada bertambahnya kebutuhan akan sumberdaya air. Ini artinya ancaman ekologis dari berkurangnya sumber air tanah masih menghantui di masa mendatang.

Selain kebijakan moratorium hotel yang hanya dikhususkan untuk pembangunan hotel baru, kebijakan ini juga memiliki jangka waktu yang terlalu pendek, yakni hanya 3 (tiga) tahun saja. Menurut Darsono selaku Kepala Bidang Regulasi, Dinas Perizinan Kota Yogyakarta, menyatakan bahwa pendeknya jangka waktu ini karena menyesuaikan dengan batas akhir kepemimpinan Walikota Yogyakarta yang tinggal 3 (tiga) tahun. Sehingga kebijakan tersebut syarat dengan muatan politis seperti dikutip dari pernyataannya Linbolm dan Woodhouse yang menyatakan bahwa:

“The actions of policy implementers are considered to be political, because they have the possibility of altering and influencing political decisions the basis of their own knowledge, insights and interest”.⁵⁴

Sebelum adanya pelaksanaan dari kebijakan moratorium tersebut, selalu didahului dengan proses sosialisasi kebijakan kepada kelompok sasaran dalam hal ini para pemrakarsa maupun investor perhotelan. Dari sosialisasi kebijakan tersebut didapat satu kesepahaman bersama bahwa jika permohonan izin yang telah dilengkapi dengan semua persyaratan dan diajukan sebelum tanggal 1 Januari 2014, maka akan tetap diproses, namun jika permohonan tersebut tidak lengkap maka akan ditolak. Penulis berpendapat bahwa disini terlihat adanya tawar-menawar politik (*political bargaining*) dalam proses implementasinya. Akibatnya adalah dalam jangka waktu satu setengah bulan, sebelum peraturan moratorium tersebut dilaksanakan terdapat kurang lebih 101 permohonan IMB untuk hotel baru.

Terlihat bahwa adanya kepentingan yang dimiliki oleh kelompok sasaran, sangat berpengaruh pada kebijakan publik yang akan diambil oleh Pemerintah Kota Yogyakarta. Seharusnya Pemerintah Kota harus lebih tegas dalam pengambilan kebijakan, karena peran pemerintah adalah melindungi kepentingan warganya, bukan malah melindungi kepentingan korporasi.

b. Karakteristik Lembaga dan Penguasa

Tujuan dari implementasi kebijakan moratorium pembangunan hotel yakni tercapainya tingkat okupansi perhotelan di atas 70 persen. Sayangnya lembaga penguasa dalam hal ini Walikota Yogyakarta,

⁵⁴ Purwanto, Erwan Agus dan Sulistyastuti, Dyah Ratih. *Implementasi Kebijakan Publik, Konsep dan Aplikasinya di Indonesia*. Penerbit Gava Media. Yogyakarta. hlm.79

maupun dinas terkait tidak memiliki tekad yang kuat dalam mewujudkan visi secara jelas ke arah mana perkembangan Kota Yogyakarta ini diarahkan. Moh. Imam Santoso, S.IP, selaku Ketua SKPJ LO DIY, mengutip pernyataan dari Herry Zudianto, selaku mantan Walikota Yogyakarta, yang disampaikan dalam pertemuan yang diadakan oleh LO DIY, yang menyatakan bahwa:

“...Kota Jogja sekarang tidak punya visi, cita-cita Kota Jogja itu apa tidak jelas. Setiap Infrastruktur komersial yang muncul menggerus kepentingan publik, tidak sepenuhnya memperkaya, mensejahterakan masyarakat...tapi malah membuat posisi-posisi kondisi lokalnya makin sulit. Mereka (*stakeholder*) memerankan RT...RW menjadi alat kapitalis mereka, menjadikan mereka tim suksesnya. Sudah saatnya mengembalikan peran RT dan RW menjadi mitra Pemerintah Daerah dan pengayom di masyarakat...”

Berdasarkan pernyataan di atas memberikan gambaran, bahwa penjabaran dari visi pemerintah Kota Yogyakarta sampai saat ini belum begitu jelas, hal ini juga terlihat tujuan yang ingin dicapai oleh Pemerintah Kota, ingin menjadikan Kota Pariwisata, Kota Budaya atau Kota Pelajar masih belum tercapai, sehingga membuat koordinasi antar sektor yang tidak sinkron.

Namun, jika ditilik dari segi kelembagaan pelaksana kebijakan, maka tupoksi dari Dinas Perizinan Kota Yogyakarta sudah jelas. Dengan mekanisme pelayanan perizinan terpadunya, sehingga tidak ada hambatan dalam pelaksanaan kebijakan pengendalian pembangunan hotel tersebut. Yang menjadi masalah yakni, tidak jelasnya penjabaran visi yang ingin diwujudkan oleh Walikota Yogyakarta, yang ingin menjadikan Kota Yogyakarta sebagai Kota Pariwisata, namun disisi lain harus mengendalikan pembangunan

hotel, sehingga hal ini memberi dampak pada keputusan yang diambil kurang tegas dalam pengendalian pembangunan hotel.

c. Kepatuhan dan daya tanggap.

Dalam pelaksanaan implementasi kebijakan, salah satu bentuk proses pelaksanaannya yakni didahului dengan adanya komunikasi publik atau sosialisasi. Sosialisasi ini dilaksanakan kepada kelompok sasaran yakni *stakeholder* perhotelan (pemrakarsa), agar terdapat kesepakatan bersama tentang tujuan diberlakukannya moratorium pembangunan hotel ini. Diharapkan adanya sosialisasi yang lancar dapat meningkatkan dukungan yang diberikan oleh kelompok sasaran terhadap pelaksanaan kebijakan moratorium.

Hasil dari pelaksanaan sosialisasi tersebut, ternyata mendapat respon yang positif dan mendapat dukungan dari berbagai pihak. Ini terlihat dari tidak adanya kelompok yang menentang adanya moratorium pembangunan hotel ini. Secara umum, pelaksana kebijakan patuh dalam melaksanakan kebijakan moratorium pembangunan hotel. Sedangkan para *stakeholder* juga tidak menolak dari adanya pelaksanaan kebijakan tersebut, hal ini karena dalam kebijakan moratorium pembangunan hotel tersebut masih terdapat celah waktu yang dapat dipergunakan oleh para pemrakarsa hotel untuk mengajukan IMB untuk pembangunan hotel baru sebelum kebijakan tersebut benar-benar dilaksanakan.

d. Kesimpulan dari Analisis Konteks Lingkungan Kebijakan

Analisis dari segi konteks lingkungan kebijakan tersebut diimplementasikan ternyata yang paling dominan berpengaruh yakni (a) kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat dan (b) karakteristik lembaga dan Penguasa. Hal ini dapat dicermati dari kekuatan dari aktor stakeholder yang dapat mempengaruhi bagaimana implementasi kebijakan moratorium tersebut. Terlihat

juga adanya tarik-ulur dari Pemerintah Kota dalam pelaksanaannya, sehingga kurang tegas.

Pengaruh kekuatan aktor dari stakeholder tersebut mempengaruhi jalannya implementasi kebijakan dapat pula ditilik dari adanya kelonggaran yang diberikan sebelum implementasi tersebut dilaksanakan serta ketidakjelasan penjabaran atau implementasi dari visi Pemerintah Kota Yogyakarta yang pada akhirnya menyebabkan ketidakjelasan program yang dilaksanakan. Secara umum, tidak ada yang salah dalam konteks kebijakan tersebut dilaksanakan hanya saja pemerintah kurang tegas, dan tujuan dari kebijakannya pun hanya bersifat ekonomis semata, tanpa memperhitungkan daya dukung lingkungan perkotaan dalam menampung banyaknya hotel yang akan terus tumbuh di Kota Yogyakarta. Ini artinya bahwa Pemerintah Kota Yogyakarta tidak berusaha untuk melaksanakan pembangunan yang berkelanjutan.

Kebijakan pengendalian pembangunan hotel setelah dianalisis menggunakan model Implementasi M. Grindle didapat kesimpulan, bahwa kebijakan pengendalian tersebut “gagal” sebagai instrumen pengendali pembangunan hotel. Berdasarkan aspek isi kebijakan, variabel yang paling berpengaruh yakni: (a) kepentingan yang ingin dipengaruhi; (b) jenis manfaat yang dihasilkan dan (c) derajat perubahan yang diharapkan, ternyata tidak mencapai tujuan utama dari kebijakan pengendalian hotel. Sedangkan dari aspek lingkungan kebijakan variabel yang berpengaruh terhadap gagalnya implementasi kebijakan yakni: (a) kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat dalam proses implementasi kebijakan dan (b) ketidakjelasan pelaksanaan visi Penguasa dalam hal ini Walikota Yogyakarta belum bisa mewujudkan apa yang menjadi visi pembangunan Kota Yogyakarta.

C. Dampak Kebijakan Pengendalian Pembangunan Hotel

Dampak yang diharapkan dari kebijakan pengendalian pembangunan hotel yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kota Yogyakarta yakni ingin mengendalikan pembangunan hotel di Daerah, dengan cara menghentikan sementara penerbitan izin mendirikan bangunan hotel. Harapannya dengan ditutupnya keran perizinan pembangunan hotel baru, maka dapat dicapai okupansi rata-rata 70 persen di seluruh hotel yang tersebar di Kota Yogyakarta; selain itu juga mengurangi ancaman terhadap berkurangnya sumberdaya air di perkotaan.

Pendeknya jangka waktu pelaksanaan dari kebijakan pengendalian pembangunan hotel ini yang hanya 3 (tiga) tahun, sedangkan permohonan IMB untuk pembangunan yang masuk sebelum tanggal 1 Januari 2014, belum semuanya diterbitkan izinnya maka yang terjadi kemudian yakni walaupun kebijakan pengendalian tersebut diberlakukan, kenyataannya masih banyak pemrakarsa hotel yang baru mulai membangun sehingga ada atau tidaknya kebijakan pengendalian tersebut tidak berpengaruh pada tingginya pembangunan fisik yang dilakukan.

Boleh dikatakan bahwa kebijakan pengendalian pembangunan hotel tersebut belum dapat mencapai dampak yang diharapkan dari berlakunya pengendalian pembangunan hotel, sehingga kebijakan tersebut sebenarnya tidak dapat digunakan sebagai instrumen pengendali pembangunan hotel. Hal ini karena tidak dapat benar-benar mengendalikan, hanya memperlambat proses pembangunan hotel yang baru saja. Justru yang dikhawatirkan adalah dampak setelah kebijakan pengendalian pembangunan hotel tersebut tidak berlaku lagi, itu artinya bahwa keran investasi akan dibuka kembali, dan tidak dipungkiri juga nanti akan berakibat pada lonjakan permohonan

pembangunan hotel baru hal ini karena diwaktu yang akan datang akan dibangun bandara Internasional baru di Kulonprogo, sehingga semakin dimungkinkan semakin *mebludaknya* wisatawan baik wisatawan domestik maupun mancanegara.

D. Sayidan Tak Kunjung ‘Padam’

Tingginya laju pembangunan suatu perkotaan, akan diikuti dengan naiknya harga tanah di pasar tanah. Tanah-tanah perkotaan menjadi barang komoditas yang digunakan untuk kepentingan investasi bagi sebagian kecil orang yang bermodal dan tidak jarang penguasaan tanah di perkotaan ini dilakukan oleh para pemilik modal maupun oleh mafia tanah. Dampaknya yang terjadi kemudian adalah mafia tanah ini dapat dengan mudah mempermainkan harga tanah-tanah di perkotaan sehingga nilainya menjadi tinggi.

Penulis mendapati sebuah kasus yang cukup menarik, di Kampung Sayidan, Kecamatan Gondomanan, Kota Yogyakarta dimana kampung tersebut mempunyai kesadaran memiliki tempat atau *sense of belonging* yang cukup tinggi untuk mempertahankan *eksistensi* dari Kampung Sayidan yang terdapat di sebelah barat Sungai Code. Di Kampung ini terdapat ancaman atas penguasaan tanah yang dilakukan oleh orang luar yang merasa “*nge-hak-i*”⁵⁵ tanah di salah satu persil di Kampung Sayidan. Awalnya orang tersebut mengaku bahwa dia lah yang mempunyai tanah tersebut, dan sudah mempunyai bukti fotokopi sertipikat atas bidang tanah tersebut. Namun ketika diminta untuk menunjukkan sertipikat aslinya ternyata oknum tersebut tidak dapat menunjukkannya.

Setelah gagal untuk mendapatkan tanah dengan cara seperti itu, kemudian mereka mengubah sistem kerjanya, yakni dengan

⁵⁵ *Nge-hak-i* (bahasa Jawa) artinya merasa yang memiliki.

cara membeli rumah per rumah yang kemudian akan digabungkan menjadi satu persil. Seperti yang diungkapkan oleh Pitra, yang menyebutkan bahwa:

“...sampai ada Panitia Tanah *mbak* di Sayidan ini...mereka menyewa preman *mbak*...yang *nge-hak-i* itu...yo wong kampung...dadi kan *orang-e* pinter *tho* mafia itu? *njukuk* orang berpengaruh di kampung. *Ngejok-ngejok-i* (membujuk-bujuk) *mbak*....iki *lemah* si A *nyuruh* jual...*kene tak tuku wae*...tapi bukan kasar *mbak*....intinya meratakan...kalo udah dibeli diratakan...udah...Targetnya 2/3...kalo 2/3 dikuasai udah enak *jarene*...apalagi kunci yang depan-depan itu lho *mbak*...”

Warga Kampung Sayidan menyebutnya sebagai “Mafia Tanah”, atas aksi yang dilakukan oleh kelompok yang berusaha untuk mengambil alih bidang-bidang tanah di kampungnya. Walaupun tindakan tersebut bisa saja dilakukan oleh orang yang murni berprofesi sebagai broker atau makelar tanah, namun disini penulis ingin menitikberatkan pada proses peralihan penguasaan tanah tersebut yang dilakukan dengan cara-cara yang manipulatif sehingga hal ini lebih condong pada indikasi adanya praktik-praktik mafia tanah.



Gambar 4.1 Salah satu rumah yang telah berpindah kepemilikannya ke tangan investor/ broker/mafia tanah di Kampung Sayidan,
Sumber: Dok. penulis

Hal ini kemudian ditanggapi dengan pembentukan Panitia Pengurusan Tanah Sayidan, yang mempunyai agenda rapat rutin setiap satu bulan sekali yang bertujuan untuk menjaga tanah Sayidan tidak beralih ke tangan orang luar. Sampai saat ini bidang tanah di Kampung Sayidan yang telah berpindah kepemilikan berjumlah 5 bidang, sedangkan warga yang dulu menempatnya pindah ke daerah lain. Warga di Kampung ini mengklaim bahwa tanah di Sayidan merupakan tanah Negara dan tanah *Wedi Kengser*, dan seluruh tanah di Kampung ini belum ada yang bersertipikat. Sehingga ketika ada orang yang berasal dari luar kampung Sayidan, mengaku telah mempunyai sertipikat maka dengan sendirinya itu sangat mencurigakan.



Gambar 4.2 Salah satu peringatan tertulis yang dibuat oleh Panitia Pengurus Tanah Sayidan dalam rangka memerangi praktik-praktik peralihan tanah yang manipulatif. Sumber: Dok. Penulis

Hal menarik lainnya, ternyata penulis juga mendapati bahwa bidang-bidang tanah di Kampung Ratmakan yang berada di sebelah utara Kampung Sayidan yang hanya dibatasi oleh Jalan Panembahan Senopati, beberapa diantaranya sudah rata dengan tanah. Membentuk satu blok kesatuan, menurut informasi yang ada bahwa bidang-bidang tanah tersebut telah dibeli kemudian di ratakan untuk pembangunan hotel. Kesamaan dari kedua kampung ini yakni sama-sama berada di titik nol kilometer; merupakan kawasan kumuh (menurut versi pemerintah) dan berada di sebelah barat Sungai Code, dengan status tanahnya berupa Tanah Negara dan sebagian tanah *Wedi Kengser*, sehingga kebanyakan belum mempunyai sertipikat Hak Atas Tanah. Perbedaannya, terletak pada kesadaran memiliki para warga Kampung Sayidan untuk tetap mempertahankan keberadaan Kampung tersebut dari ancaman pembangunan yang dapat menghilangkan sejarah kebudayaan suatu tempat.



Gambar 4.3 Rumah kedua yang sudah rata dengan tanah, lokasinya berada tidak jauh dari hotel yang baru dibangun, Kampung Sayidan, Sumber: Dok. Penulis

Perobohan Warisan Budaya “Tjan Bian Thiong” untuk Hotel: Ironi di Kota Budaya

Satu lagi ironi yang terjadi di Kota Yogyakarta yang terkenal dengan Kota Budayanya. Dengan dalih pembangunan, suatu Bangunan Warisan Budaya Cina Tjan Bian Tiong yang terletak di Jalan Pajeksan Nomor 16, Kelurahan Sosromenduran, Kecamatan Gedongtengen, Kota Yogyakarta dirobohkan untuk pembangunan Hotel Amaris. Kasus ini berawal dari pengaduan dari Elanto Wijoyono, yang merupakan salah satu warga yang memiliki kepedulian terhadap bangunan warisan budaya di wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta pada Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta (LO DIY) pada tanggal 2 Februari 2015.

Dalam aduan tersebut dijelaskan bahwa telah terjadi perobohan bangunan Cina Tjan Bian Thiong, beralamat di Jl. Pajeksan No. 16 Yogyakarta yang telah ditetapkan sebagai Bangunan Warisan Budaya Kota Yogyakarta dengan Surat Keputusan Walikota Yogyakarta Nomor BWB 798/KEP/2009. Pembangunan Hotel Amaris tersebut hanya mengajukan izin untuk persil tanah di Jl. Pajeksan No. 10, namun perobohan bangunan dilakukan sampai pada persil tanah di Jl. Pajeksan No. 16 yang merupakan Bangunan Warisan Budaya. Sehingga pelapor berharap dilakukan peninjauan terhadap IMB Hotel Amaris tersebut.

Pengaduan tersebut telah ditindaklanjuti oleh LO DIY dengan meminta klarifikasi tertulis kepada: (1) Balai Pelestarian Cagar Budaya (BPCB) Yogyakarta Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan; (2) Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kota Yogyakarta; dan (3) Dinas Perizinan Kota Yogyakarta. Dari klarifikasi tertulis ini didapatkan beberapa informasi yakni:

- 1) Bahwa Rumah Cina Tjan Bian Thiong benar telah ditetapkan sebagai Bangunan Warisan Budaya di Kota Yogyakarta dengan Keputusan Walikota Yogyakarta Nomor 798/KEP/2009 tentang Penetapan Bangunan Warisan Budaya di Kota Yogyakarta.
- 2) Alih fungsi Bangunan Warisan Budaya/Cagar Budaya bisa dilakukan, namun perubahan bentuk tidak diperbolehkan.
- 3) Terkait dengan dasar/alas hukum pengalihan fungsi Bangunan Warisan Budaya, hal tersebut bukan kewenangan Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kota Yogyakarta. Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kota Yogyakarta hanya terkait dengan rekomendasi bentuk arsitektur fisik bangunan, bukan fungsi bangunan.

- 4) Sedangkan dalam pemberian izin atas pendirian Hotel Amaris Malioboro yang dikeluarkan oleh Dinas Perizinan Kota Yogyakarta telah memenuhi semua persyaratan formal yang harus dipenuhi. Hal yang menarik didapatkan bahwa: (a) Rekomendasi Dinas Pariwisata dan Kebudayaan perihal Rekomendasi bentuk arsitektur bangunan Nomor 430/1287 tanggal 19 Desember 2013 – Bangunan yang akan dibangun di lokasi tersebut berada di kawasan Budaya Malioboro sehingga arsitektur bangunannya harus menyesuaikan arsitektur kawasan tersebut. Namun tidak menyebutkan bahwa di lokasi tersebut terdapat Bangunan Warisan Cagar Budaya (BWB); dan (b) Berita Acara Pemeriksaan Lapangan tanggal 5 Maret 2014, lokasi rencana pembangunan berupa tanah kosong; sehingga didapat kesimpulan bahwa pada saat permohonan izin dimasukkan bangunan warisan cagar budaya tersebut telah dirobohkan.

Selain meminta klarifikasi secara tertulis, tindak lanjut dari aduan tersebut juga dengan meminta klarifikasi secara langsung kepada dinas-dinas terkait. Dari klarifikasi langsung tersebut, didapatkan keterangan bahwa ketika Dinas Perizinan melakukan peninjauan lokasi ditemukan bangunan yang berada di lokasi Jln. Pajeksan 10, 12, 14 dan 16 telah dirobohkan/dibongkar. Pembongkaran bangunan dilakukan oleh pihak Hotel Amaris tanpa izin pemerintah. Padahal pembongkaran bangunan dilakukan harus ada izin dengan prosedur perizinan dari RT, RW, Kelurahan, Kecamatan sampai kepada Pemda Kota Yogyakarta dalam hal ini harus mendapat izin pembongkaran dari Dinas Perizinan Kota Yogyakarta.

Pembongkaran bangunan termasuk Bangunan Warisan Budaya tanpa izin selanjutnya tidak ditindaklanjuti sebagai temuan karena

Dinas Perizinan tidak mengetahui kalau bangunan yang dirobohkan termasuk Warisan Budaya, sebab yang diajukan hanya Jl. Pajeksan 10 Yogyakarta. Namun berdasarkan Sertipikat HGB No. 439 Jl. Pajeksan 10, 12, 14, dan 16 adalah satu persil.



Gambar 4.4 Bangunan Warisan Budaya Tjan Bian Thiong yang ikut dirobohkan untuk pembangunan Hotel Amaris Malioboro, Jl. Pajeksan

Sumber: Dokumen foto Sorot Jogja dari Yogya Tjan⁵⁶

Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kota Yogyakarta dalam memberikan rekomendasi hanya terkait pada arsitektur bangunan yang harus sesuai dengan ketentuan, dan tidak memiliki kewenangan

⁵⁶ Yogya Tjan adalah akun *facebook* pribadi dari Moh.Saleh Tjan, S.pd yang juga merupakan Wakil Ketua Bidang Aparatur Pemerintah Daerah Lembaga Ombudsman DIY, diakses: <https://www.facebook.com/photo.php?fbid=1164664486885661&set=pcb.1164667970218646&type=3&theater> pada tanggal 21/06/2016 pukul 9:50 WIB

untuk melakukan peninjauan lapangan. Permohonan Izin yang diajukan lokasinya pada Jl Pajeksan 10 Yogyakarta yang di dalamnya tidak ada Bangunan Warisan Budaya sedangkan Bangunan Warisan Budaya terletak di Jl. Pajeksan 16 Yogyakarta.



Gambar 4.5 Bangunan Warisan Budaya Tjan Bian Thiong yang sudah dirobokkan tidak bersisa untuk pembangunan Hotel Amaris Malioboro, Jl. Pajeksan (foto sebelum dan sesudah)

Sumber: Google Street View – Mar 2015

Pelaksanaan sosialisasi pembangunan Hotel Amaris hanya dilaksanakan satu kali saja dengan mengundang sekitar 40 warga, serta tidak mengundang pihak Pemerintahan Kecamatan Gedongtengen; sedangkan undangan kedua merupakan undangan untuk syukuran hotel yang akan dibangun. Eko Bimantoro selaku pemilik Hotel Amaris mengakui bahwa pihaknya telah salah dalam kasus pembongkaran BWB, karena baru mengetahui adanya BWB setelah mendapatkan surat dari Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kota Yogyakarta pada tanggal 19 Desember 2014. Setelah sehari sebelumnya Eko Bimantoro, melakukan penandatanganan surat pernyataan perobohan bangunan.

Rekonstruksi BWB dilakukan di bawah supervisi Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kota Yogyakarta dan TP2WB Kota Yogyakarta setelah mendapat izin dari Walikota Yogyakarta Nomor 430/1126 tertanggal 10 April 2015. Kepengurusan dan pengawasan BWB di Kota Yogyakarta sendiri baru ditetapkan setelah kasus pembongkaran BWB terjadi, dengan Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 56 Tahun 2014, yang mengamanatkan Tupoksi pengurusan BWB berada di Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kota Yogyakarta.

Selain dengan melakukan klarifikasi baik secara tertulis dan maupun secara langsung terhadap pihak-pihak serta dinas terkait, juga dilakukan dua kali gelar kasus, sebelum akhirnya LO DIY melakukan kajian terhadap permasalahan yang diadukan, dengan kesimpulan bahwa telah terjadi *mal-administrasi* yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Yogyakarta pada saat penerbitan IMB Hotel Amaris Malioboro di Jalan Pajeksan Nomor 10 Kota Yogyakarta. Dimana ketika proses permohonan tersebut persil nomor 16 yang di atasnya terdapat BWB Cina Tjan Bian Thiong telah ikut dirobuhkan sehingga sudah tidak ada fisik bangunan di atas persil tersebut.

Sedangkan dalam penerbitan IMB Hotel Amaris Malioboro Nomor 0226/GT/2014 pada tahun 2014 tersebut tidak menyertakan pemberian Izin Rekonstruksi Bangunan Warisan Budaya (BWB) di Jalan Pajeksan No. 10; 12; 14 dan 16 Kota Yogyakarta. Hal ini karena pemberian izin rekonstruksi tersebut baru diperoleh pada tanggal 10 April 2015 setelah IMB Hotel Amaris dikeluarkan. Selain itu dalam melakukan kajian teknis dalam rangka penerbitan rekomendasi, Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kota Yogyakarta tidak melibatkan Tim Pertimbangan Pelestarian Warisan Budaya (TP2WB) Kota Yogyakarta.

Dari kesimpulan tersebut kemudian LO DIY memberikan rekomendasi kepada Walikota Yogyakarta, salah satu dari rekomendasi tersebut yakni untuk membangun kembali Bangunan Warisan Budaya Tjan Bian Thiong sesuai dengan ketentuan UU Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya, Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 6 tahun 2012 tentang Pelestarian Warisan Budaya dan Cagar Budaya, Peraturan Gubernur DIY Nomor 62 Tahun 2013 tentang Pelestarian Cagar Budaya, Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2012 tentang Bangunan Gedung sebagai bentuk pelestarian khazanah budaya dan pendidikan; serta memohon kepada Sri Sultan Hamengkubawono X selaku Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta untuk mengambil langkah-langkah dan tindakan atas *mal-administrasi* yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Yogyakarta sesuai dengan kewenangan dan peraturan perundang-undangan.

⁵⁷ Wawancara dengan Moh. Imam Santoso, S.IP. Ketua Pokja Bidang Sosialisasi, Kerjasama, dan Penguatan Jaringan (SKPJ) Lembaga Ombudsman DIY pada tanggal 11 Mei 2016

Namun, ketika peneliti mengkonfirmasi bagaimana tindak lanjut dari Pemerintah Kota Yogyakarta terhadap hasil rekomendasi tersebut kepada Moh. Imam Santoso, S.IP⁵⁷, selaku Ketua Pokja Bidang Sosialisasi, Kerjasama, dan Penguatan Jaringan (SKPJ) di LO DIY, yang mengungkapkan bahwa:

“...pelapor melaporkan ke kepolisian dan ke pemerintah daerah. PPNS kalo gak salah atau Pengawas Pegawai Negeri Sipil ya?... sayangnya saya dengar, 2 bulan yang lalu, jadi dari kasus itu kemudian 5 bulan kemudian.. PPNS mau menutup kasus, karena tidak cukup bukti...”

Sangat disayangkan ketika telah terjadi indikasi tindak pidana yang diakibatkan oleh perusakan dan perobohan bangunan warisan budaya, Pemerintah bertindak lambat dan terkesan tidak begitu peduli. Dari kasus ini penulis berpendapat bahwa Pemerintah Kota Yogyakarta masih belum serius dalam pengawasan atas bangunan-bangunan yang masuk dalam kriteria Bangunan Cagar Budaya (BCB) dan Bangunan Warisan Budaya (BWB).

Pemerintah Kota Yogyakarta telah menetapkan BCB/BWB tetapi tidak berbuat sesuatu untuk menjaga penetapan tersebut. Belum adanya kejelasan Tupoksi dalam pengawasan dan pengurusan BCB/BWB di Kota Yogyakarta serta lemahnya sistem informasi tentang bangunan-bangunan yang masuk dalam BCB/BWB juga menyulitkan masyarakat umum maupun pihak-pihak yang terkait untuk ikut memantau dan menjaga kelestarian bangunan cagar budaya di Kota Budaya.

Kelemahan kedua yakni dalam proses perizinan IMB untuk pembangunan hotel yang dilakukan oleh Dinas Perizinan Kota

Yogyakarta hanya dilakukan berdasarkan persyaratan yang normatif, sehingga jika kelengkapan dokumen persyaratan sudah terpenuhi maka proses perizinan langsung ditindaklanjuti tanpa memperhatikan hal-hal yang substantif atas kebenaran dari dokumen tersebut. Seperti penuturan dari Moh. Imam Santoso, S.IP selaku Ketua Pokja Bidang Sosialisasi, Kerjasama, dan Penguatan Jaringan (SKPJ) di LO DIY, mengungkapkan bahwa:

“...bahwa sosialisasi dan foto di Pajeksan...menggambarkan bukan orang lokal, cuma pedangang di situ. Yang menarik adalah Dinas Perizinan atau Pemkot yang penting ada tandatangan sosialisasi cukup. Kalau saya biar aman, rentan konflik ada dua; daftar hadir untuk mengikuti sosialisasi, kedua kesepakatan dan catatan sosialisasi yang ditandatangani pula sesuai dengan kesepakatan yang ada, bukan absensi sosialisasi yang dipakai.... Dinzin sederhana *mbak*,..kalo udah ada tandatangan pejabat sampai kecamatan dan kelurahan...yang penting itu....”

Pendapat yang diutarakan oleh Moh. Imam Santoso, S.IP tersebut, tidaklah salah karena memang selama ini semua proses dalam pelayanan yang dilakukan oleh Pemerintah terutama yang berkaitan dengan perizinan yang membutuhkan beberapa dokumen persyaratan, hanya sebatas pemenuhan dokumen saja, namun tanpa disertai kewenangan untuk menguji apakah dokumen tersebut asli atau palsu.

Selain itu terkait dengan prosedur sosialisasi warga dalam rangka perolehan izin pembangunan, selama ini terkesan dilakukan hanya sebagai formalitas; bahkan kebanyakan isi sosialisasi tersebut disampaikan beda dengan maksud dan tujuan sebenarnya. Ini menjadi

catatan penting bahwa sebenarnya masyarakat juga mempunyai hak untuk mendapatkan informasi atas rencana pembangunan yang berlangsung di sekitarnya, terutama jika pembangunan tersebut mempunyai dampak langsung terhadap lingkungan di sekitarnya.



DAMPAK DAN RESISTENSI ATAS PEMBANGUNAN HOTEL

A. PUDARNYA HAK PUBLIK ATAS RUANG HIDUPNYA

Pembangunan hotel yang semakin marak di Kota Yogyakarta mengakibatkan berbagai permasalahan baik permasalahan lingkungan; sosial; budaya serta memunculkan beragam resistensi dari masyarakat. Masyarakat secara umum, mempunyai suatu hak untuk menyampaikan keluhan atau aduan terkait dengan kebijakan yang dikeluarkan pemerintah. Salah satu lembaga yang melayani pengaduan masyarakat terkait dengan dampak pembangunan hotel di Kota Yogyakarta yakni Lembaga Ombudsman (LO) DIY dan Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Yogyakarta. Salah satu aduan terkait dampak pembangunan hotel yang masuk di Lembaga Ombudsman DIY yakni pembangunan hotel menyebabkan rumah warga sekitarnya retak-retak; berkurangnya air tanah; tidak tercukupinya lahan parkir sehingga mengganggu warga sekitarnya; serta terhalangnya sinar matahari yang diakibatkan tingginya gedung hotel.⁵⁸

⁵⁸ Wawancara dengan Ibu Nur Wening, S.E., M.Si. selaku Ketua Pokja Bidang Penelitian, Pengembangan dan Hubungan Kelembagaan (Litbang), Lembaga Ombudsman DIY pada tanggal 04 Maret 2016.

Pembangunan akan selalu membawa dampak, baik dampak positif maupun negatif. Dampak positif pembangunan hotel di Kota Yogyakarta yakni meningkatkan ekonomi masyarakat yang tinggal di sekitarnya, misalnya tumbuhnya usaha persewaan atau rental motor dan mobil; warung makan; dan usaha *tiketing*.⁵⁹ Namun, dampak pembangunan hotel ini tidak dapat digeneralisasikan, dikarenakan tipikal masyarakat sekitar yang berbeda di tiap lokasi membedakan juga tanggapan atau reaksi atas pembangunan hotel.



Gambar 5.1 Trotoar yang merupakan “hak” bagi pejalan kaki, harus “mengalah” untuk kepentingan komersil dijadikan lahan parkir dadakan ketika musim libur tiba, Lokasi: Depan Hotel Grand Zuri, Jl. Margo Utomo.

Sumber: Elanto Wijoyono⁶⁰

Di Kota Yogyakarta terdapat Forum Pemantau Independen atau Forpi yang dibentuk berdasarkan Peraturan Walikota Nomor 87 Tahun 2014 tentang Forum Pemantau Independen sebagai pengganti dari Peraturan Walikota 49 Tahun 2009 tentang Pembentukan Forum Pemantau Independen di Lingkungan Kota Yogyakarta.⁶¹ Forpi dibentuk dengan maksud untuk memonitor dan mengevaluasi pelaksanaan pakta integritas di lingkungan Pemerintah Daerah. Oleh karena itu Forpi sebagai pemantau internal bertugas mengawasi pelaksanaan dari semua kebijakan yang dilaksanakan oleh pemerintah, kemudian hasilnya berupa rekomendasi yang ditujukan kepada Walikota Yogyakarta sebagai masukan.

⁵⁹ Wawancara dengan Pamungkas, selaku Kepala Bidang Pengendalian dan Evaluasi Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Kota Yogyakarta, pada tanggal 26 Mei 2016

⁶⁰ *Postingan* dari Elanto Wijoyono yang mengkritik kinerja pemerintah dan Dinas Perhubungan yang terkesan abai pada pelanggaran yang disengaja oleh oknum-oknum yang memanfaatkan jasa parkir, padahal dalam permohonan AMDAL LALIN pendirian hotel, setiap pemrakarsa hotel diwajibkan untuk menyediakan lahan parkir secara swadaya atau pun dengan bekerjasama dengan pihak lain. Namun yang terjadi ketikamusim libur tiba, trotoar yang merupakan hak bagi para pejalan kaki pun disulap menjadi lahan parkir dadakan untuk bus wisatawan. *Diakses melalui* <https://twitter.com/joeyakarta/status/724764536482320384>, pada tanggal 01 Desember 2016, pukul 9.31 WIB

⁶¹ <http://hukum.jogjakota.go.id/data/Perwal%20Nomor%2087%20Tahun%202014%20tentang%20Forpi.pdf> diakses pada tanggal 08/06/2016 pukul 16:04 WIB



Gambar 5.2 Lokasi pembangunan Hotel Whiz di Jalan Kusumanegara yang berada di tusuk sate.⁶²

Sumber: Google Street View – Feb 2015

Sebagai pemantau independen, Forpi juga melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan pelayanan perizinan yang dilaksanakan oleh Dinas Perizinan Kota Yogyakarta terkait dengan pemberian IMB untuk pembangunan Hotel. Terkait dengan dampak pembangunan hotel yang terjadi di Kota Yogyakarta, Winarta Hadiwiyo⁶³, selaku Ketua Forpi Kota Yogyakarta, mengungkapkan bahwa:

“...kita belum ada kajian ya...secara khusus supaya fair melihat lebih banyak positifnya atau lebih banyak negatifnya. Memang

⁶² AMDAL LALIN untuk Hotel Whiz di Jalan Kusumanegara, Yogyakarta ini menurut Forpi patut dipertanyakan, karena jelas-jelas lokasinya berada di tusuk sate, sehingga jika ada bus pariwisata yang keluar-masuk hotel tersebut dikhawatirkan

kalau pemerintah mengatakan bahwa kalau dari sisi PAD itu ada penambahan ya....pemasukan bagi pemerintah...dari pembangunan hotel dan operasional hotel-hotel itu..tapi yang kami pikirkan justru kalau dari aspek sosial...tapi ini juga tidak bisa *digeneralisir* ya....mungkin kalau di kawasan tertentu itu betul-betul manfaatnya bisa dirasakan oleh masyarakatnya... tapi di tempat lain bisa juga dianggap merugikan, paling tidak kalau ada pengaduan. Dulu, beberapa kali masyarakat datang ke Forpi mengadukan, misalnya di Jalan Bhayangkara, mereka merasa kehadiran hotel itu, misalnya yang berada disebelah baratnya tidak bisa lagi menikmati lagi matahari..., terus kemudian jalan di depannya nanti tambah ramai... yang dulu mereka merasa nyaman lalu-lalang di sekitar itu...kemudian proses pembangunannya itu sangat gaduh.., mengganggu... beberapa rumah retak-retak ya... proses itu kita juga sudah cek di sana. Jadi kalau beberapa masyarakat mengatakan itu negatif, pembangunan itu dampaknya. Yang terserap dari masyarakat, tenaga kerjanya juga sedikit....kebanyakan...kan dari luar...kalau peraturan...hotel bilang kan itu kan tenaga terdidik....terlatih, masyarakat belum siap atau tidak memenuhi syarat, kalau ada mungkin jadi *cleaning service* atau jadi apa....”

Berdasarkan pernyataan tersebut dapat disimpulkan bahwa selama ini jika dalil pembangunan hotel dapat menyerap tenaga kerja disekitarnya tidak sepenuhnya terbukti benar, karena kebanyakan

akan mengganggu lalu lintas. Inilah mengapa menurut Forpi persyaratan untuk permohonan IMB hotel sifatnya hanya formalitas, dan seringkali tidak memenuhi aspek substansialnya.

⁶³ Wawancara dengan Winarta Hadiwiyono, Ketua Forum Pemantau Independen (Forpi) pada tanggal 01 Juni 2016

pekerja di bidang perhotelan masih berasal dari luar daerah. Sedangkan para pekerja yang berasal dari sekitar lebih banyak berupa tenaga-tenaga kasar atau non formal, misalnya *cleaning service*.

Selain itu masyarakat juga dapat mengadukan dampak pembangunan hotel kepada Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Yogyakarta. Mayoritas aduan yang masuk di LBH Kota Yogyakarta lebih pada efek pembangunan hotel, dimana pembangunan hotel tersebut sudah berjalan, yang pada akhirnya hanya meminta ganti rugi atas kerugian yang timbul.⁶⁴ LBH Yogyakarta menilai bahwa reaksi masyarakat Kota Yogyakarta hanya sebatas pada permintaan ganti rugi, tidak sampai pada usaha untuk menghentikan pembangunan hotel. Hal ini karena untuk melakukan gerakan untuk menghentikan pembangunan hotel membutuhkan banyak energi, dan membutuhkan dukungan masyarakat kuat. Inilah yang membedakan dengan gerakan masyarakat di Sleman, misalnya terhadap penolakan Apartemen Utara, hal ini karena tipikal masyarakat perkotaan yang kebanyakan merupakan pekerja dengan waktu kerja kurang lebih delapan jam perhari sehingga tidak mempunyai cukup banyak energi untuk melakukan penolakan secara teroganisir.

Sedangkan dampak sosial lain yang timbul akibat pembangunan hotel yakni mahalnya harga tanah di perkotaan menyebabkan sebagian besar warganya dengan mudah melepaskan tanahnya untuk dibeli investor, hasilnya untuk membeli tanah di pinggiran Kota Yogyakarta

⁶⁴ Wawancara dengan Rizki F, Staf Lembaga Bantuan Hukum Yogyakarta pada tanggal 17 Mei 2016

⁶⁵ Wawancara dengan Darzono, SH selaku Kepala Seksi Bidang Hukum Dinas Perizinan Kota Yogyakarta, pada tanggal 16 Mei 2016

yang nilainya lebih murah sehingga mendapatkan tanah yang lebih luas yang dapat digunakan untuk investasi, atau untuk anak cucu. Dengan demikian secara tidak langsung terjadi pergeseran penduduk, yang semula penduduk perkotaan menjadi penduduk pedesaan atau pinggiran kota.⁶⁵

Maraknya pembangunan hotel di tahun 2013 menimbulkan berbagai penolakan dari masyarakat, karena dinilai merugikan masyarakat sekitarnya. Dari pengamatan penulis, para pemrakarsa pembangunan hotel yang baru, mulai belajar dari kasus-kasus penolakan hotel yang dahulu pernah terjadi, dengan lebih aktif dalam upaya konsultasi publik dengan masyarakat sekitarnya terutama dalam upaya pemberian kompensasi ganti rugi atas dampak pembangunan yang terjadi. Dalam hal ini penulis mengambil contoh pada pembangunan hotel di Jalan Panembahan Senopati, Kecamatan Gondomanan. Menurut Pitra salah satu warga yang tinggal di belakang hotel tersebut mengungkapkan bahwa selama ini sebelum adanya pembangunan hotel, pihak hotel telah melakukan pertemuan dengan warga, yang melibatkan 9 (sembilan) RT dan 3 (tiga) RW, serta dihadiri oleh pihak Kecamatan, Kelurahan, Kapolda, Koramil. Hasil musyawarah tersebut didapat kesepakatan bahwa dalam hal pemberian kompensasi, warga terbagi menjadi 3 (tiga) ring, yakni ring 1 yang meliputi warga yang berbatasan langsung dengan hotel, serta ring 2 dan ring 3 yang rumahnya agak jauh dari lokasi pembangunan hotel.⁶⁶

⁶⁶ Wawancara dengan Pitra, salah satu warga RT 11 yang berada di belakang Hotel di Jalan Panembahan Senopati, Sayidan pada tanggal 20 Mei 2016



Gambar 5.3 Salah satu hotel yang berdiri di Jalan Panembahan Senopati, Kampung Sayidan.⁶⁷

Sumber: Dok. Penulis

Sedangkan untuk ring 1, mendapat uang hiruk-pikuk (kompensasi) sebanyak Rp.500.000,- per kepala keluarga/bulan selama pembangunan masih berjalan. Sedangkan untuk ring 2 dan ring 3 tiap kepala keluarga diberikan uang kompensasi sebanyak Rp.

⁶⁷ Hotel ini terkena sanksi denda Rp. 4 juta, karena membangun terlebih dahulu padahal belum mempunyai IMB. Pihak pemrakarsa mengakui bahwa mereka sudah mengajukan permohonan IMB sebelum adanya moratorium pembangunan hotel berlaku, namun karena masih terdapat persyaratan yang belum dipenuhi

2.000.000,- namun hanya satu kali saja pada awal pembangunan. Sedangkan untuk setiap pengurusan RT dan RW juga mendapat uang kompensasi sebagai pemasukan uang kas. Dalam rangka memenuhi kebutuhan airnya, pihak hotel sendiri telah berjanji kepada warga masyarakat untuk menggunakan air PDAM, namun warga juga tetap khawatir jika suatu saat hotel tersebut beroperasi sumur-sumurnya menjadi kering. Namun, selama ini dalam pelaksanaan pembangunan pihak hotel tetap membuka komunikasi terhadap keluhan-keluhan yang disampaikan oleh warga yang merasa terganggu. Ketersediaan menerima kompensasi atas dampak pembangunan yang diakibatkan oleh pelaksanaan pembangunan hotel tersebut menandakan bahwa masyarakat telah tunduk pada kepentingan pemilik modal, yang justru dengan diam-diam akan mulai membatasi ruang gerak masyarakat yang tinggal di sekitarnya.

B. “Istimewanya” Hotel Dibalik Keringnya Sumur Warga

Meningkatnya area terbangun di wilayah perkotaan berdampak pada berkurangnya kualitas dan kuantitas sumberdaya air. Faktor-faktor yang diduga kuat terkait dengan penurunan kualitas air di perkotaan yakni : (1) laju pertumbuhan dan perpindahan penduduk perkotaan yang cukup tinggi mengakibatkan meningkatnya kebutuhan air bersih serta meningkatnya polusi terhadap sumber-sumber air bersih; (2) penggunaan lahan di perkotaan yang tidak

maka Dinas Perizinan belum bisa mengeluarkan IMB untuk hotel tersebut. Diakses melalui: <http://www.harianjogja.com/baca/2016/05/18/hotel-jogja-nekat-bangun-tanpa-imb-hotel-senopati-didenda-rp4-juta-2-720507> pada tanggal 01 Desember 2016, pukul 9.50 WIB

memperhatikan perbandingan antara lahan terbangun dengan lahan terbuka yang mengakibatkan terganggunya fungsi penyerapan air tanah; (3) erosi dan pencemaran air akibat limbah buangan dari aktifitas domestik, perindustrian maupun pertanian; (4) adanya eksploitasi penggunaan air bersih yang berlebihan oleh gedung-gedung perkantoran, pusat perbelanjaan, apartemen dan hotel.

Konflik sumberdaya air dan potensi krisis air bersih juga dialami Kota Yogyakarta yang pada tahun 2014 dengan adanya konflik yang diakibatkan pendirian Hotel Fave yang berdekatan dengan permukiman warga Miliran. Konflik antara warga dengan pihak hotel yang diakibatkan oleh keringnya sumur warga ternyata juga dialami oleh beberapa warga di daerah Gowongan, Penumping dan Prawirotaman. Hasil investigasi dari beberapa kasus tersebut terbukti bahwa ada hotel yang sudah beroperasi namun belum memiliki ijin pemanfaatan air tanah dan ketika dilakukan *pumping test* hasilnya menunjukkan bahwa pihak hotel menyedot sumur warga.

Bosman Batubara, melihat permasalahan air di Kota Yogyakarta dengan menggunakan analisa DPSIR atau *Driving forces – Pressure – State – Impact – Response*, menjelaskan bahwa kondisi berkurangnya air dikarenakan oleh beberapa faktor yang mengakibatkan bertambahnya beban sumberdaya air yang ada. Faktor pemicu (*driver*) yang menyebabkan berkurangnya air tanah yakni populasi penduduk Kota Yogyakarta yang tinggi; industri batik; perubahan iklim, dan kapasitas lembaga pengelola sumberdaya air.

Faktor-faktor tersebut selanjutnya memberikan tekanan (*pressure*) terhadap sumberdaya air di Kota Yogyakarta sehingga menghasilkan kondisi (*state*) berupa penurunan muka air tanah, serta terkontaminasinya nitrat dan bakteri *e-coli*. Dampak (*impact*) dari kondisi tersebut yakni menurunnya kuantitas dan kualitas air serta

meningkatnya harga air untuk kebutuhan sehari-hari. Tanggapan (*respon*) menanggapi kasus tersebut yakni adanya kesadaran warga akan krisis sumberdaya air menyebabkan banyaknya reaksi penolakan terhadap pembangunan gedung-gedung komersil yang mulai marak di Kota Yogyakarta.

Begitu juga dengan makin banyaknya pembangunan hotel di Kota Yogyakarta, akan selalu berbanding lurus dengan meningkatnya kebutuhan air untuk menyuplai kebutuhan hotel. Akibatnya ancaman terhadap berkurangnya air akan selalu menjadi hal utama yang wajib dicarikan pemecahannya. Yogyakarta sendiri mempunyai alam yang dapat mencukupi kebutuhan warganya, inilah yang disebut sebagai “kemampuan alam untuk melayani” masyarakatnya.⁶⁸ Namun alam dan lingkungan mempunyai keterbatasan dalam melayani, sehingga hal yang harus dilakukan baik oleh pemerintah maupun masyarakat yakni meningkatkan kemampuan alam melayani.

Cara yang dapat ditempuh yakni dengan meningkatkan jumlah dan kualitas air, dengan membuat embung; sumur resapan; penjernih air; maupun dengan cara penggunaan ulang air. Dalam konteks pembangunan hotel yang semakin marak di Kota Yogyakarta, maka meningkatnya jumlah hotel yang disertai juga dengan meningkatnya jumlah kamar, mengakibatkan kebutuhan akan air menjadi semakin banyak. Kebutuhan air untuk satu kamar hotel, yakni dua kali (2x) 160 liter, sedangkan kebutuhan air warga hanya 120 liter. Sehingga, anomali airnya dapat dihitung dengan cara jumlah tingkat hotel tersebut dikalikan dua.

⁶⁸ Wawancara dengan Eko Teguh Paripurno, selaku ahli geologis dan Direktur Pusat Penelitian Penanggulangan Bencana Universitas Pembangunan Nasional Yogyakarta, pada tanggal 19 Mei 2016.

Data yang diperoleh dari BKPRD pada tahun 2013, ternyata terdapat sebanyak 155 permohonan rekomendasi untuk perubahan pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan zonasi dalam Penjabaran Pola Ruang dan Ketentuan Intensitas Pemanfaatan Ruang. Dari 155 permohonan tersebut, terdapat sebanyak 72 permohonan rekomendasi BKPRD yang digunakan untuk pembangunan hotel di Kota Yogyakarta, secara lengkap dapat dilihat pada tabel 4.1 di bawah:

Tabel 4.1. Rekapitulasi Permohonan Rekomendasi BKPRD untuk Pembangunan Hotel di Kota Yogyakarta Tahun 2013

No.	Zonasi Peruntukan	Jumlah
1	Kawasan sarana pelayanan pendidikan	3
2	Kawasan perumahan intensitas sedang	7
3	Kawasan perumahan kepadatan tinggi	20
4	Kawasan perdagangan dan jasa	36
5	Kawasan RTH 1	1
6	Kawasan industri kecil /rumah tangga	4
7	kawasan pariwisata	1
Total		72

Sumber: Hasil pengolahan data sekunder, BKPRD Kota Yogyakarta 2013⁶⁹

⁶⁹ Rekapitulasi Rekomendasi dari BKPRD untuk tahun 2010 s.d 2012 tidak diketahui keberadaannya karena adanya pergantian pegawai yang menangani. Untuk tahun 2014 sampai dengan sekarang, BKPRD sudah tidak lagi menerbitkan Surat Rekomendasi dikarenakan terbitnya Moratorium Pembangunan Hotel yang berlaku sampai dengan tahun 2016 sehingga tidak ada lagi permohonan untuk pembangunan hotel.

Berdasarkan tabel 4.1 di atas, terlihat bahwa pembangunan hotel selain berada di zonasi kawasan yang sesuai dengan peruntukannya yakni di kawasan perdagangan dan jasa serta kawasan pariwisata, ternyata permohonan pembangunan hotel terbanyak adalah di kawasan perumahan kepadatan tinggi yakni sebanyak 20 permohonan rekomendasi yang disetujui. Hal ini berarti bahwa masih ada kekhawatiran bagi penduduk perkotaan khususnya di kawasan perumahan kepadatan tinggi, akan kelangsungan air tanahnya.

Tingginya pembangunan khususnya di daerah dengan kepadatan penduduk dan kepadatan bangunan yang tinggi tentu akan meningkatkan kerentanan masyarakat yang tinggal di sekitarnya. Dalam konteks kebencanaan, maka semakin tinggi tingkat kerentanan⁷⁰ masyarakat, sedangkan kapasitas masyarakatnya rendah, akan berdampak pada tingginya resiko yang akan dihadapi oleh masyarakat jika terjadi bencana. Dalam kasus di atas, maka ancaman masyarakat yang tinggal di sekitar hotel seperti dikutip dari pernyataan ahli geologi, Eko Teguh Paripurno yang menyatakan bahwa:

”...kerentanan yang paling sering diurus itu adalah kerentanan urusan bagaimana mencukupi air, kerentanan-kerentanan anomali budaya. Ketika hotel itu datang dengan kelas tertentu, warga disekitarnya kelas tertentu pula yang berbeda...itu jadi masalah dan juga keterbatasan-keterbatasan yang lain. Bahwa

⁷⁰ Kerentanan (*Vulnerability*) adalah suatu keadaan yang ditimbulkan oleh kegiatan manusia (hasil dari proses-proses fisik, sosial, ekonomi, dan lingkungan) yang mengakibatkan peningkatan kerawanan masyarakat terhadap bahaya. Sedangkan yang dimaksud dengan kapasitas (*capacity*) adalah penguasaan sumberdaya, cara dan kekuatan yang dimiliki oleh masyarakat, yang memungkinkan mereka untuk mempertahankan dan mempersiapkan diri mencegah, menanggulangi, meredam, serta dengan cepat memulihkan diri dari akibat bencana. Muta'ali, Lutfi. (2012). *Op.Cit.* hal.224-225

misalnya masyarakat, di balik hotel pasti akan terbatas tentang matahari, terbatas udara. Disisi lain, udara *exhausting* hotel pasti *mbuangnya* ke tetangga-tetangganya..AC hotel, sudah panas... *dikasihstrong* panas lagi..limbah juga gitu....*gak bakalan* limbah itu kenanya luar jauh dulu...baik limbah-limbah yang berupa padat, cair, dan udara...maupun budaya.”

Tindakan yang harus dilakukan oleh Pemerintah Kota adalah dengan cara meningkatkan kemampuan masyarakat rentan dalam menghadapi bahaya. Dalam konteks pemberian izin pembangunan hotel di Kota Yogyakarta, Pemerintah Kota dalam hal ini malah membuat masyarakat yang rentan menjadi semakin rentan dengan meloloskan izin perhotelan di kawasan padat penduduk. Tidak dipungkiri suatu saat kawasan tersebut tidak dapat menyangga semua penduduk yang ada, karena pada saat yang sama hotel juga akan mengeksploitasi air tanah dalamnya.

Pemerintah Kota Yogyakarta sebenarnya sudah menetapkan Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 3 Tahun 2014 tentang Penyediaan Air Baku Usaha Perhotelan di Kota Yogyakarta, inti peraturan ini yakni kewajiban bagi setiap pemrakarsa perhotelan untuk menyediakan air baku yang bersumber dari PDAM. Hal ini termasuk ke dalam salah satu persyaratan dalam pengajuan izin gangguan atau perpanjangan/registrasi ulang izin gangguan untuk usaha perhotelan.

Pelanggaran dari ketentuan tersebut dapat dikenakan sanksi administratif, berupa peringatan tertulis sebanyak 3 (tiga) kali, maupun pencabutan izin. Namun dalam peraturan ini juga memperbolehkan penggunaan air tanah untuk tambahan penyediaan air baku dalam kegiatan usahanya. Dari wawancara dengan beberapa hotel baik hotel melati maupun hotel berbintang,⁷¹ didapati bahwa rata-rata

saat ini semua usaha perhotelan dalam pemenuhan kebutuhan airnya menggunakan pasokan dari PDAM maupun dengan sumur bor sendiri. Walaupun menurut penulis, hal tersebut hanya untuk formalitas saja untuk mematuhi peraturan kewajiban penggunaan air PDAM. Padahal diakui sendiri oleh Dwi Agus Triwidodo selaku Direktur Utama PDAM Tirtamarta Kota Yogyakarta, bahwa pihaknya kewalahan dalam melayani 34.000 pelanggan, karena dari 39 sumur dimiliki PDAM debit airnya terus menurun setengah liter tiap tahunnya. Jika pelanggan bertambah maka debit air yang terdistribusikan akan semakin kecil terutama pada jam pemakaian di pagi dan sore hari.⁷²

Kekhawatiran dalam hal pemenuhan air untuk kebutuhan hotel tersebut, juga diungkapkan oleh Eko Teguh Paripurno, yang menyatakan bahwa:

“...dari mana sih air itu dicukupin...cuma dua aja...mata air muka dan air tanah. Yang menarik PDAM itu 85% mengambil airnya dari air tanah. Bedanya kalau hotel itu ngebor sendiri, *ngebornya* dibawahnya, kalau lewat PDAM itu *ngebornya* di Sleman...jadi pertanyaannya adalah kalau diambil sejumlah itu, apakah PDAM menanam sejumlah itu? *yo ra* juga...”

Menurunnya debit sumur milik PDAM, menurut Eko Teguh Paripurno sangat dimungkinkan terjadi, karena selama ini PDAM tidak berupaya untuk menanam air. Lalu bagaimana PDAM akan

⁷¹ Wawancara dengan Wawan (Hotel Restu); Lina (*The Cabin* Hotel); Rokhmat (Hotel Putra Sabar); Neli (Hotel Ros In); dan Didin (Hotel Inna Garuda) pada tanggal 18 Mei 2016.

⁷² Hasanudin, Ujang. Debit Air Sumur PDAM Menyusut Tiap Tahun, sumber: <http://www.harianjogja.com/baca/2016/06/02/pdam-jogja-debit-air-sumur-pdam-menyusut-tiap-tahun-725145> diakses pada tanggal 16/06/2016 pukul 8:37 WIB

memenuhi kebutuhan air baku untuk seratusan hotel-hotel yang baru akan dibangun? dimana kebutuhan untuk satu kamar hotel saja, sebanding dengan kebutuhan air untuk mencukupi 2 (dua) keluarga. Inilah sebenarnya tantangan nyata yang dihadapi oleh masyarakat dan pemerintah dalam menghadapi pembangunan hotel yang semakin marak.

Lebih lanjut Eko Teguh Paripurno menjelaskan juga bahwa selama ini *sense of crisis* warga dan pemerintah terhadap sumberdaya air itu masih lemah, karena menganggap bahwa masyarakat sendiri masih mempunyai kemampuan adaptasi yang cukup. Namun perlu diingat juga bahwa tidak semua orang dapat membelinya dan menganggap air tersebut murah, karena warga Kota Yogyakarta tidak homogen, ada yang kaya namun juga ada yang miskin. Oleh karena itu ada sebagian yang mampu mencukupi kebutuhan airnya dengan bor dalam, namun ada juga yang tidak mampu. Sehingga Pemerintah harus melindungi warga yang tidak mampu bukan memfasilitasi yang mampu.

Sudah saatnya Pemerintah Kota harus segera menghitung ulang kebutuhan hotel dan mempertegas pelarangan pendirian hotel di tempat-tempat tertentu, hal ini karena tidak semua titik (lokasi) mempunyai air tanah berlimpah yang mudah dikelola dan tidak merugikan. Ada yang diambil air tanah tidak berdampak pada air di atasnya, namun banyak juga yang berdampak pada air di atasnya.⁷³

⁷³ Wawancara dengan Eko Teguh Paripurno, selaku Dosen dan Direktur Pusat Penelitian Penanggulangan Bencana Universitas Pembangunan Nasional Yogyakarta, pada tanggal 19 Mei 2016.

C. #Gerakan Membunuh Jogja: Penyadaran Publik lewat Kritik

Pembangunan di Kota Yogyakarta yang semakin masif, ternyata berdampak juga pada munculnya berbagai gerakan aksi yang meneriakan isu-isu ketidakadilan. Salah satu gerakan tersebut yakni gerakan *Urban Literacy Campaign*. Gerakan ini awalnya digerakkan karena adanya ketidakpuasan terhadap sedikitnya orang yang menyuarakan tentang kerusakan-kerusakan ekologis, kerusakan tata ruang dan kerusakan kebudayaan yang berawal dari penguasaan tanah oleh segelintir orang yang bermodal.

Sebelum menggunakan nama gerakan *Urban Literacy Campaign*, David Efendi⁷⁴, pendiri gerakan ini menggunakan tagar Gerakan Membunuh Jogja, karena ketidakpuasan terhadap tagar #savejogja yang kurang dapat menggerakkan orang untuk peduli. David Efendi percaya bahwa gerakan secara sporadis itu lebih bagus, sehingga yang meneriakan isu-isu lingkungan, keseimbangan ekosistem, keadilan tata ruang, keadilan tanah dan sebagainya itu harus muncul dari beragam, tidak hanya diteriakan oleh anak-anak muda. Tetapi juga bisa dilakukan oleh orang tua, dari berbagai basis komunitas dan kampus, sehingga gerakan ini nantinya menjadi suatu gerakan baru yang susah untuk dilumpuhkan.

Gerakan ini menarik karena gerakan ini termasuk ke dalam gerakan gaya baru, sifat dari gerakan ini adalah sporadis, bergerak secara *online*, sehingga dapat lintas teritorial, dibuat sederhana mungkin, dan tidak dilembagakan, sehingga lebih mudah untuk

⁷⁴ Wawancara dengan David Efendi, S.IP., MA (UGM)., MA (UHM), Dosen Ilmu Politik Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, selaku pendiri Gerakan *Urban Literacy Campaign* pada tanggal 20 Mei 2016.

ditiru untuk merespon berbagai isu lingkungan di daerah lain. Inti dari gerakan ini adalah upaya untuk memberikan edukasi masyarakat pada umumnya tentang kesadaran akan keadilan dalam pembangunan dan mengajarkan publik untuk berani berekspresi baik tertulis maupun tidak tertulis.

Gerakan ini bukan ditujukan untuk menghentikan kerusakan yang diakibatkan oleh cepatnya pembangunan, namun berupaya untuk mengedukasi publik secara pelan agar mempunyai emansipasi dan kepedulian terhadap lingkungan. Dalam konteks Yogyakarta, David meyakini bahwa publik atau masyarakat sebagai *grass root movement*, dapat mengalahkan hukum di dalam ranah demokrasi. Contohnya ketika Hotel Fave secara hukum sudah mempunyai IMB, namun ketika hotel tersebut beroperasi dan menyebabkan berkurangnya air tanah warga sekitar, yang kemudian memunculkan gerakan-gerakan penolakan yang dilakukan oleh warga Miliran, ternyata mendapat respon dari Pemerintah Kota dengan dilakukannya *pumping test* yang hasilnya memang pihak hotel terbukti telah mengambil air warga sekitarnya sehingga kemudian hotel tersebut disegel.

Provokasi publik tersebut dilakukan dengan cara-cara pembuatan poster-poster sebagai sindiran terhadap isu-isu lingkungan dan perkotaan serta dengan tindakan-tindakan perlawanan secara kreatif. Dalam konteks pembangunan hotel yang semakin marak di Kota Yogyakarta, David mengungkapkan bahwa:

“...begitu juga hotel. Hotel di Jogja dalam waktu sebulan bisa berganti...Saya dapat informasi dari Pak Herry Zudianto⁷⁵ itu.... di Jogja itu perpindahan pemilik hotel itu cepat sekali, *ngerikan* kan? Jadi kan.. komoditas....hotel itu bukan dalam konteks bisnis yang dijalankan satu orang atau satu group...tetapi untuk dijual lagi..di Jogja itu sudah masuk hukum *kayakgitu...*”

Cepatnya perpindahan kepemilikan hotel di Kota Yogyakarta ini menjadi salah satu sebab mengapa banyak sekali investor yang ingin membangun hotel, karena hotel sudah menjadi barang komoditas yang bisa diperjualbelikan. Jika ditilik dengan rencana pembangunan Bandara Baru yang akan dibangun di Kulonprogo, maka Kota Yogyakarta merupakan tempat paling strategis dalam simpul transportasi dan juga sebagai pusat dari tujuan pariwisata. Akibatnya kemudian adalah, bahwa secara ekonomi, bisnis investasi dalam bidang perhotelan masih menjadi primadona di masa yang akan datang.

Dalam konteks pembangunan hotel, dimana Pemerintah Kota Yogyakarta tidak memperhitungkan daya dukung wilayah untuk menyangganya dapat dikatakan bahwa Pemerintah Kota telah melakukan bunuh diri. Inilah alasannya mengapa Gerakan Membunuh Jogja menjadi suatu gerakan yang harus disuarakan sebagai bentuk edukasi publik atas isu perkotaan dan lingkungan yang berkembang akibat pembangunan hotel yang semakin masif.

⁷⁵ Mantan Walikota Yogyakarta Periode 2006-2011.

TANTANGAN MEWUJUDKAN YOGYA YANG “SEYOGYANYA” BERHATI NYAMAN

Gambaran permasalahan yang telah diulas di atas harus segera diatasi agar Kota Yogyakarta dapat mewujudkan kota layak huni (*livable city*). Sebuah kota disebut layak huni jika setidaknya mencakup ketersediaannya sejumlah ruang terbuka hijau; kemudahan aksesibilitas bagi warganya; ketersediaan lapangan kerja serta adanya pelayanan publik yang baik.⁷⁶ Kota Yogyakarta menurut survei yang dilakukan oleh Ikatan Ahli Perencana (IAP) pada akhir tahun 2009, ternyata menduduki peringkat pertama, dengan indeks kenyamanan sebesar 65,34.⁷⁷ Namun ternyata pada tahun 2014, Kota Yogyakarta mengalami penurunan sehingga hanya menduduki peringkat keempat sebagai kota nyaman.⁷⁸

Gambaran di atas menunjukkan bahwa permasalahan sosial dan lingkungan sangat berpengaruh terhadap tingkat kenyamanan tinggal untuk warganya. Oleh karena itu pemerintah harus dapat mengatasi permasalahan tersebut untuk mewujudkan kota yang layak

⁷⁶ Muttaqin, Dani. (2010). Most Livable City Index, Tantangan Menuju Kota Layak Huni, *Bulletin*, Edisi Januari-Februari 2010 diakses melalui: http://penataanruang.pu.go.id/bulletin/index.asp?mod=_fullart&idart=236 diakses pada tanggal 20/03/2016, pukul 8:41 WIB

huni. Mewujudkan Kota yang layak huni yang nyaman ditinggali ternyata memunculkan beberapa tantangan yang secara nyata harus dihadapi baik oleh Pemerintah maupun masyarakat Kota Yogyakarta. Tantangan yang dihadapi oleh Pemerintah Kota Yogyakarta yakni:

A. Pemanfaatan Ruang dan Penguasaan Tanah yang Berkeadilan

Tingginya pembangunan di perkotaan, mengakibatkan tingginya peralihan pemilikan dan penguasaan tanah ke tangan-tangan perusahaan maupun pemilik modal besar. Sedangkan kebijakan pengendalian penguasaan tanah yang berlaku di Indonesia, selama ini hanya memfokuskan pada pengendalian penguasaan tanah pertanian, namun untuk penguasaan tanah non pertanian khususnya di perkotaan belum ada regulasi yang membatasinya secara khusus. Hal ini dapat dilihat dari berbagai peraturan yang berkaitan dengan pengendalian penguasaan tanah pertanian diantaranya yaitu Undang-undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 tentang penetapan luas tanah pertanian, yang ditegaskan dengan Keputusan Menteri Agraria No.Sk.978/Ka/1960 tentang Penegasan Luas Maksimum Tanah Pertanian.⁷⁹ Dalam pasal 12 Undang-undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 menyatakan bahwa:

⁷⁷ Indeks kenyamanan dihitung dengan menggunakan metode survei terhadap 1.000 responden yang tersebar di 17 Kota besar di Indonesia, dengan menggunakan 25 indikator antara lain pelayanan sektor transportasi, kebersihan, tata kota, pengelolaan lingkungan dan tingkat kenyamanan responden terhadap kehidupan sosial di kota yang mereka tinggali.

⁷⁸ Nuraisyah, dkk. (2014). *Tujuh Kota Paling Layak Huni, Seberapa Nyaman?* diakses melalui: <http://fokus.news.viva.co.id/news/read/528325-tujuh-kota-paling-layak-huni--seberapa-nyaman- pada tanggal 20/03/2016 pukul 9:42 WIB>

⁷⁹ Badan Pertanahan Nasional. (2005). *Himpunan Beberapa Peraturan Pertanahan Bidang Pengaturan Penguasaan Tanah*. Direktorat Hukum Pertanahan Badan Pertanahan Nasional. Jakarta

“...maksimum luas dan jumlah tanah untuk perumahan dan pembangunan lainnya serta pelaksanaan selanjutnya dari Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang ini diatur dengan Peraturan Pemerintah.”

Namun pada kenyataannya peraturan pemerintah yang mengatur tentang pembatasan luas maksimum dan jumlah tanah untuk perumahan dan pembangunan sampai saat ini belum diatur lebih lanjut. Padahal pentingnya pembatasan pemilikan tanah perkotaan ini sejalan dengan amanat yang tertuang dalam TAP MPR RI Nomor II/MPR/1993, yang menyatakan bahwa:

“Penataan penggunaan tanah perlu memerhatikan hak-hak rakyat atas tanah, fungsi sosial hak atas tanah, batas maksimum pemilikan tanah pertanian dan perkotaan serta mencegah penelantaran tanah, termasuk berbagai upaya untuk mencegah pemusatan penguasaan yang merugikan kepentingan rakyat.”⁸⁰

Regulasi yang membatasi penguasaan atas tanah yang melebihi batas tersebut, sebenarnya termuat dalam Peraturan Menteri Agraria (PMA) Nomor 14 Tahun 1961 tentang Permohonan dan Pemberian Izin Pemindahan Hak Atas Tanah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor.SK/59/DDA/1970 tentang Penyederhanaan Peraturan Perizinan Pemindahan Hak atas Tanah. Peraturan ini melarang pemindahan hak jika subyek penerima hak (termasuk isteri/suami dan anak-anaknya masih menjadi tanggungannya) ternyata telah mempunyai 5 (lima) bidang tanah atau lebih.⁸¹ Hal ini membuktikan bahwa kebijakan pengendalian

⁸⁰ Sumardjono, Maria. (2008). *Tanah Dalam Persepektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*. Kompas. Jakarta.hlm.13

⁸¹ Lihat Pasal 2 ayat (2), Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor.SK/59/DDA/1970 tentang Penyederhaan Peraturan Perizinan Pemindahan Hak atas Tanah

penguasaan sejalan dengan amanat yang dijabarkan dalam Pasal 12 Undang-undang Nomor 56 Prp Tahun 1960.

Berbagai aturan pengendalian penguasaan tanah ternyata juga tertuang dalam Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 1973 tentang Larangan Penguasaan Tanah Melampaui Batas, yakni berupa larangan kepada perorangan maupun badan hukum untuk memiliki dan atau menguasai bidang-bidang tanah yang melampaui batas kebutuhan usaha sesungguhnya baik untuk kegiatan yang sifatnya spekulatif maupun untuk pembangunan industri, real estate, dan lain-lain;⁸² serta adanya Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 27 Tahun 1973 tentang Pengawasan Pemindahan Hak-hak Atas Tanah. Kedua Instruksi Menteri Dalam Negeri merupakan penegasan kembali pengawasan terhadap penguasaan tanah yang melampaui batas sebagaimana diatur dalam Pasal 19 dan Pasal 44 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah.⁸³

Kedua aturan pengendalian penguasaan tanah tersebut sangat jelas tujuannya yakni untuk membatasi kepemilikan dan penguasaan tanah yang melebihi batas usahanya, khususnya untuk tujuan spekulatif. Namun kenyataannya aturan tersebut sampai saat ini tidak pernah dilaksanakan, padahal perkembangan kondisi perkotaan selama ini menyebabkan penguasaan dan pemilikan tanah mayoritas dimiliki oleh para pemilik modal, hal ini mengakibatkan terjadinya ketimpangan kepemilikan tanah khususnya di perkotaan.

⁸² Badan Pertanahan Nasional. (2005). *Himpunan Beberapa Peraturan Pertanahan Bidang Pengaturan Penguasaan Tanah*. Direktorat Hukum Pertanahan Badan Pertanahan Nasional. Jakarta. hlm.436

⁸³ Pasal 19, PP No.10 Tahun 1961 mengharuskan adanya akta yang dibuat dihadapan pejabat yang ditunjuk oleh Menteri Agraria sebelum adanya kegiatan pemindahan hak atas tanah, pemberian hak baru atas tanah, serta menggadaikan tanah.

Tantangan selanjutnya yakni bagaimana pemerintah dalam hal ini Kementerian Agraria dan Tata Ruang mengupayakan agar terwujudnya peraturan pengendalian penguasaan tanah di perkotaan. Hal ini penting, karena selama ini belum ada satupun peraturan perundang-undangan yang mengatur dengan kuat batasan pemilikan/penguasaan tanah di perkotaan. Fenomena menunjukkan bahwa perkembangan pembangunan yang masif menjadikan tanah sebagai barang modal yang bernilai sangat tinggi, menjadikan tanah-tanah di perkotaan dijadikan barang investasi oleh segelintir orang demi keuntungan yang spekulatif.

Oleh karena itu, sudah saatnya pengendalian pemanfaatan ruang perlu disinergikan dengan penguasaan tanah. Caranya yakni dengan mencantumkan batasan-batasan pemanfaatan tanah di dalam sertipikat bukti haknya sesuai dengan pola pemanfaatan ruang yang terdapat di dalam peraturan RDTR dan Peraturan Zonasi, sehingga pemilik tanah mengetahui dengan pasti batasan pemanfaatan tanah yang boleh dan tidak boleh dilakukan sesuai dengan rencana pembangunan yang sudah ada. Namun hal tersebut juga membutuhkan pengawasan dan tindakan yang tegas dari dinas yang terkait, karena walaupun dalam peraturan RDTR dan Peraturan Zonasi sudah dilengkapi dengan sanksi pidana, namun sampai saat ini belum ada tindakan tegas bagi yang melanggar peraturan tersebut.

Upaya pengendalian penguasaan/pemilikan tanah di perkotaan juga dapat dilakukan dengan cara pembebanan pajak yang lebih berat untuk pemilikan jumlah bidang di atas batas maksimum kepemilikan. Pajak progresif tersebut juga harus disertai dengan cara pemungutan yang lebih efisien dan sanksi yang lebih efektif.⁸⁴ Sudah saatnya pemerintah lebih memperhatikan pembangunan yang dilaksanakan, sehingga tidak hanya mengejar pendapatan asli daerah (PAD), namun

juga memperhatikan kebutuhan ruang bagi masyarakatnya untuk bisa berkembang dan berbudaya.

B. Bentuk dan Mekanisme Pengendalian Pembangunan Hotel

Perkembangan pembangunan di Kota Yogyakarta yang semakin pesat mengakibatkan tingginya perubahan pemanfaatan ruang, yang dahulu berupa tanah-tanah pekarang banyak yang berubah pemanfaatannya menjadi hotel. Secara teknis aturan yang dapat digunakan sebagai pengendali pemanfaatan ruang di Kota Yogyakarta yakni dengan mekanisme izin pemanfaatan ruang, yakni: (a) Izin Lokasi; (b) Izin Klarifikasi; (c) *Advice Planning*; (d) Peraturan Walikota Yogyakarta 25 Tahun 2013 tentang Penjabaran Pola Ruang dan Ketentuan Intensitas Pemanfaatan Ruang; (e) Surat Rekomendasi Badan Koordinasi Penataan Ruang Daerah (BKPRD) Kota Yogyakarta untuk pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan zonasinya; (f) Izin Mendirikan Bangunan yang dikeluarkan oleh Dinas Perizinan Kota Yogyakarta; serta (g) Rencana Detail Tata Ruang dan Peraturan Zonasi.

Advice Planning, serta Surat Rekomendasi Pemanfaatan ruang yang dikeluarkan oleh BKPRD merupakan salah satu syarat untuk penerbitan IMB untuk pembangunan hotel. Pada dasarnya izin adalah suatu keputusan administrasi negara yang memperkenankan perbuatan yang pada umumnya dilarang, tetapi diperkenankan dan bersifat konkret.⁸⁵ Sehingga sebenarnya mekanisme perizinan IMB sendiri, merupakan bentuk pengendalian pemanfaatan ruang.

⁸⁴ Nasution, Adnan Buyung dalam Budihardjo, Eko (1984). *Sejumlah Masalah Pemukiman Kota*. Edisi Pertama. Cetakan ketiga (1998). Penerbit Alumni. Bandung

⁸⁵ Ridwan, Juniarso dan Sodik, Achmad. (2013). *Hukum Tata Ruang: Dalam Konsep Kebijakan Otonomi Daerah*. Nuansa, Bandung. hlm.105

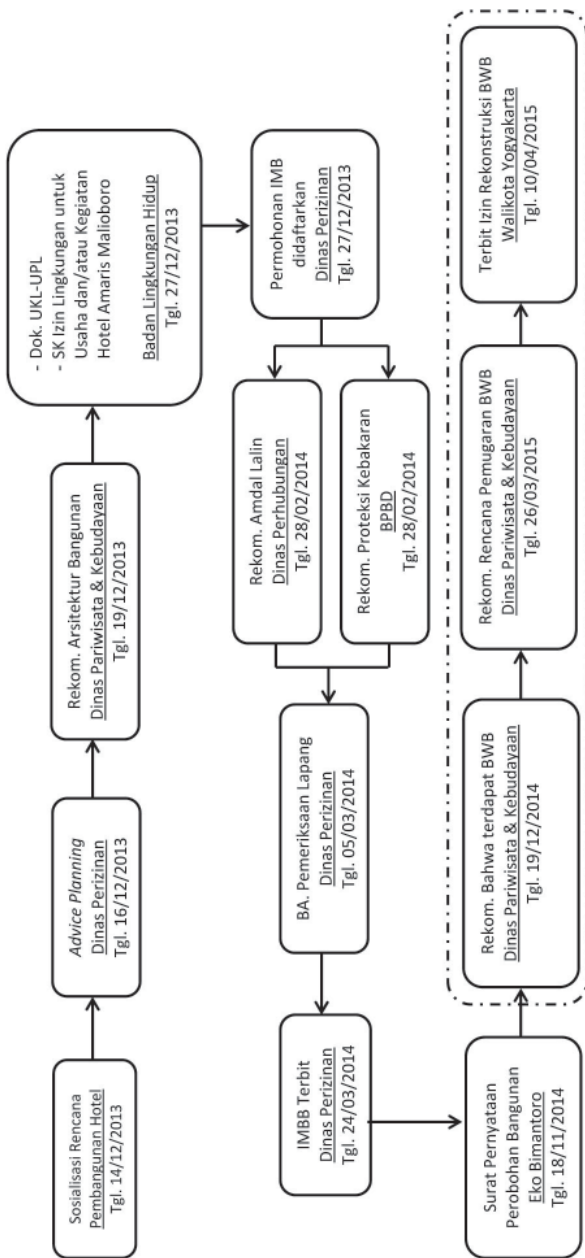
Berdasarkan studi kasus dalam perobohan bangunan warisan budaya, maka dalam alur praktik prosedural perizinan IMB untuk pembangunan Hotel Amaris Malioboro⁸⁶, terdapat penyimpangan prosedur meliputi:

- a. Dokumen UKL-UPL dan SK Izin Lingkungan untuk Usaha dan/ atau kegiatan Hotel Amaris Malioboro, dikeluarkan bersamaan dengan didaftarkannya permohonan IMB pada Dinas Perizinan Kota Yogyakarta;
- b. Pada saat permohonan IMB dimasukkan, terdapat 4 (empat) dokumen yang belum dipenuhi pada saat permohonan didaftarkan. Keempat dokumen tersebut yakni: (1) Rekomendasi Instalasi Proteksi Kebakaran dari Badan Penanggulangan Bencana Daerah; (2) Amdal Lalin dari Dinas Perhubungan; (3) Surat Pernyataan Perobohan Bangunan dan (4) Izin Rekonstruksi Bangunan Warisan Budaya yang seharusnya sudah ada pada waktu permohonan tersebut diajukan;
- c. Penerbitan rekomendasi Instalasi Proteksi Kebakaran dari Badan Penanggulangan Bencana Daerah diterbitkan pada hari yang sama dengan pengajuannya. Padahal rekomendasi tersebut harus melalui kajian cermat dan tinjauan lokasi secara langsung;
- d. Adanya pemanfaatan bangunan warisan budaya tersebut seharusnya dengan mengajukan Izin Rekonstruksi Bangunan Warisan Budaya terlebih dahulu, namun izin tersebut dikeluarkan setelah bangunan sudah dirobohkan.

⁸⁶ Perobohan Bangunan Warisan Budaya “*Tjan Bian Thiong*”: Ironi di Kota Budaya, Lihat hlm.63

Secara skematis proses perizinan IMB untuk Hotel Amaris Malioboro dapat dilihat pada skema 6.1 di bawah ini:

Skema 6.1. Alur Praktik Perizinan IMB untuk Hotel Amaris Malioboro



Keterangan : Dokumen ini seharusnya sudah dilengkapi pada saat permohonan IMB didaftarkan.

Sumber : Hasil Pengolahan Data Sekunder Surat Rekomendasi Pajeksan yang dikeluarkan oleh LO DIY

Izin membangun bangunan dengan sendirinya merupakan salah satu bentuk pengendalian pemanfaatan ruang, namun dalam pelaksanaannya Dinas Perizinan Kota Yogyakarta seakan-akan sangat mudah dalam memberikan izin untuk pembangunan hotel. IMB sebagai pengendali pemanfaatan ruang, sejatinya disokong oleh berbagai aturan pengendali lainnya yang merupakan prasyarat pada saat mengajukan permohonan, namun dalam pelaksanaannya seringkali dokumen tersebut hanya merupakan persyaratan secara formalitas saja.

Dalam rencana pembangunan hotel, prosedur yang sering dianggap remeh oleh pemrakarsa hotel yakni konsultasi publik. Konsultasi publik sering kali dilaksanakan hanya sebagai bentuk formalitas saja, hal ini seperti dikutip dari pernyataan Winarta Hadiwiyono selaku Ketua Forpi, yang menjelaskan bahwa:

“...Konsultasi publik mengenai rencana pembangunan itu dan kemungkinan dampaknya yang bisa ditimbulkan, dan bagaimana pemrakarsa itu mencoba untuk mengatasi itu. Tapi yang sering kali terjadi kebanyakan konsultasi publik hanya formalitas. Masyarakat dikumpulkan kemudian mereka cerita mau bangun ini...tapi masyarakat *gak* dikasih tahu bagaimana secara teknis, bagaimana mereka bisa memahami bahwa pembangunan ini berdampak negatif atau tidak...dan mereka bisa merasa yakin bahwa pemrakarsa itu sudah melakukan *treatment*... upaya-upaya apa yang akan dilakukakan supaya dampak negatif itu tidak terjadi...”

Berdasarkan pernyataan di atas, maka konsultasi publik yang merupakan salah satu hak masyarakat untuk mengetahui rencana pembangunan yang terjadi di lingkungannya sering diabaikan oleh para pemrakarsa hotel. Lebih lanjut Winarta juga menjelaskan bahwa

konsultasi publik sering kali dilakukan bukan oleh pemrakarsa hotel sendiri, melainkan oleh orang lain, yakni pemilik tanah. Hal ini diakibatkan karena permohonan IMB hotel sering kali dimasukkan oleh si pemilik tanah, bukan oleh pemrakarsa hotel yang dalam hal ini yang mempunyai bangunan hotel tersebut, inilah yang mengakibatkan sering kali konsultasi publik yang digelar, justru tidak masuk dalam esensi pentingnya namun hanya untuk melengkapi syarat dokumen secara formalitas.

Sedangkan dari sisi pengendalian perubahan pemanfaatan tanah yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta, melalui pemberian Pertimbangan Teknis dalam rangka penerbitan Izin Lokasi dan Izin Klarifikasi belum bisa menjadi regulasi pengendali yang kuat. Hal ini diakibatkan karena dalam rencana tata ruang wilayah yang menjadi acuan pun belum dapat secara tegas menjadi pengendali, seharusnya pemberian izin perubahan pemanfaatan ruang didasari pada visi jangka panjang dan pada perhitungan yang dapat dipertanggungjawabkan. Bukan hanya tunduk pada kepentingan kelompok tertentu saja.

Secara prosedural dalam proses pemberian izin pembangunan hotel memang melibatkan banyak instansi maupun SKPD terkait yang berwenang, namun pemberian izin tersebut seakan-akan tidak didasari pada pertimbangan dan perhitungan yang matang. Seharusnya setiap pembangunan yang ada harus memperhatikan kebutuhan jangka panjang, mengutip pernyataan Marco Kusumawijaya⁸⁷ yang menyatakan bahwa hubungan antara bentuk kota dan isinya memang tak deterministik; namun kota yang nyaman ditinggali akan

⁸⁷ Kusumawijaya, Marco. (2006). *Kota Rumah Kita*. Borneo Publications: Jakarta. hal.195

membuat warganya lebih bahagia, sehingga dengan sendirinya akan meningkatkan vitalitasnya. Itu berarti kota yang nyaman, membuat warganya dapat lebih produktif, dan warga yang bahagia tentu juga dapat mengurangi tingkat kriminalitas.

C. Tantangan Pengendalian Pembangunan Hotel

Tantangan dalam rangka pengendalian pembangunan hotel yakni bahwa pengendalian pemanfaatan ruang dan penguasaan tanah untuk tanah perkotaan belum mempunyai regulasi yang kuat, yang dapat membatasi secara mutlak perubahan pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan pemanfaatannya. Hal ini karena di Kota Yogyakarta tidak mempunyai *master plan* tata ruang kota yang dapat diakses oleh masyarakatnya secara langsung. Bahwa memang benar, perencanaan tata ruang harus dinamis mengikuti perkembangan zaman, namun seharusnya untuk lokasi tertentu khususnya titik-titik (lokasi) dengan sumber air yang susah untuk dikelola, maupun untuk perubahan pemanfaatan bangunan cagar budaya harus dibatasi secara kuat, pembangunan yang akan terjadi di atasnya.

Tantangan pengendalian penguasaan tanah yang muncul, yakni bahwa Kementerian ATR/BPN belum mempunyai pegangan regulasi yang dapat membatasi luas maksimum dan jumlah tanah, baik untuk perumahan maupun untuk pembangunan yang lain, yang dapat dimiliki oleh satu keluarga maupun Badan Hukum di perkotaan. Hal ini mengakibatkan tidak terkontrolnya peralihan hak atas tanah ke tangan-tangan investor, baik yang digunakan untuk pembangunan hotel maupun untuk keperluan investasi lainnya.

Tantangan terberat dari pengendalian pembangunan hotel yakni selain belum adanya regulasi yang kuat yang dapat digunakan sebagai pengendalian pemanfaatan ruang dan penguasaan tanah. Permasalahan

dalam implementasi kebijakan pengendalian pembangunan hotel ini bukan hanya belum adanya regulasi namun juga akibat problem kekuasaan. Hal ini, karena kebijakan yang diberlakukan oleh Pemerintah Kota Yogyakarta masih mengandung unsur-unsur yang sarat dengan politis, sehingga kebijakan yang diambil kurang tegas.

D. Ke(tidak)hadiran Kepedulian Pemerintah

Sudah selayaknya Pemerintah Kota Yogyakarta hadir dalam menyelesaikan permasalahan yang diakibatkan oleh masifnya pembangunan hotel, salah satunya yakni dengan dikeluarkannya kebijakan publik untuk mengatasi permasalahan yang timbul di dalam masyarakat. Namun sikap pemerintah Kota Yogyakarta sendiri, dalam konteks pembangunan hotel yang masif ini masih bergaya seperti “pemadam kebakaran”⁸⁸. Pemerintah hanya beraksi ketika sudah terjadi peristiwa, sehingga kebijakan yang diambil pun terkesan tidak bersifat *preventif*.

Nyatanya Pemerintah Kota Yogyakarta dalam pengambilan kebijakan moratorium pembangunan hotel saja atas desakan dari berbagai pihak. Terlebih lagi Pemerintah Kota Yogyakarta memberikan berbagai kemudahan dalam perizinan pembangunan hotel, namun belum sepenuhnya didasari dengan perhitungan yang dapat dipertanggungjawabkan dikemudian hari. Sebagai contoh, banyaknya pemberian izin pembangunan hotel di kawasan penduduk kepadatan tinggi memunculkan ancaman terhadap eksploitasi khususnya sumberdaya air di perkotaan.

Pentingnya kehadiran dan kepedulian Pemerintah harus diwujudkan dengan tindakan yang nyata untuk menjaga keseimbangan

⁸⁸ Menyitir pernyataan dari Eko Teguh Paripurno, dalam wawancara pada tanggal 19 Mei 2016.

alam di Kota Yogyakarta, baik dengan mewujudkan tata ruang yang berkeadilan serta dengan berbagai program untuk meningkatkan sumberdaya air dengan cara memperbanyak sumur resapan misalnya. Sudah sepatutnya pula Pemerintah turut serta menjaga agar ruang kota tidak habis dijarah oleh para investor untuk kepentingan bisnis semata.

Penulis beranggapan bahwa kehadiran kepedulian pemerintah masih kurang terasa dalam memecahkan permasalahan yang diakibatkan oleh masifnya pembangunan hotel yang terjadi selama ini. Jika dilihat, Kota Yogyakarta dengan luas wilayah yang relatif sangat sempit ini sudah tidak mempunyai sumberdaya yang dapat dieksploitasi lebih dalam untuk meningkatkan pembangunan. Pembangunan dalam bentuk bisnis penyediaan akomodasi bagi wisatawan memang merupakan salah satu bentuk pembangunan yang masih mungkin dilakukan, padahal jika dilihat lebih jauh lagi pemerintah dapat membuat program *homestay* atau *guest house* yang pengelolaannya melibatkan warga Kota Yogyakarta sendiri. Sehingga nanti dapat dicapai kemakmuran bersama, bukan hanya pada pemilik hotel saja yang justru kebanyakan berasal dari luar Kota Yogyakarta.

E. Partisipasi Warga Kota

Dalam pelaksanaan perencanaan pembangunan suatu perkotaan, maka peran dari masyarakat yakni mematuhi semua peraturan pemanfaatan ruang yang termuat dalam dokumen perencanaan tata ruang kota, baik dokumen RTRW maupun RDTR. Partisipasi warga kota tertuang dalam Bab VIII, Pasal 37 Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2015 tentang Rencana Detail Tata Ruang dan Peraturan Zonasi Kota Yogyakarta Tahun 2015-2035. Di dalam pasal 37 ini termuat hak, kewajiban dan peran masyarakat

dalam kegiatan pemanfaatan ruang Kota Yogyakarta, diantaranya berhak untuk mengetahui secara terbuka RDTR; mengajukan keberatan kepada pejabat yang berwenang terhadap pembangunan yang tidak sesuai dengan RDTR Kota Yogyakarta; serta mengajukan tuntutan pembatalan izin dan penghentian pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang kepada pejabat yang berwenang. Selain itu partisipasi warga kota dalam pengendalian pemanfaatan ruang dapat dilakukan melalui ikut serta dalam pengawasan terhadap pemanfaatan ruang skala Kota Yogyakarta.

Partisipasi warga kota sangat diperlukan karena warga Kota Yogyakarta juga berhak untuk mengetahui pembangunan yang terjadi di kotanya. Masyarakat dengan sendirinya juga harus ikut andil dalam proses pembangunan, karena sejatinya Kota adalah rumah bagi warganya. Untuk itu perlu juga dibuatkan suatu media informasi yang lebih efektif dalam penyebarluasan informasi mengenai rencana pembangunan yang terjadi di Kota Yogyakarta, dalam konteks pembangunan hotel yang masif ini, maka Pemerintah Kota Yogyakarta sudah seharusnya mendesain suatu informasi yang sifatnya *online* yang dapat diakses oleh masyarakat secara mudah maupun lembaga pemantau independen, untuk dapat ikut melakukan pemantauan terhadap semua bentuk kegiatan pembangunan, baik IMB yang dikeluarkan, maupun ijin gangguan (HO) yang dikeluarkan. Hal ini karena Dinas Perizinan maupun Dinas Ketertiban sendiri, mempunyai keterbatasan dalam melakukan pengawasan terhadap pelanggaran-pelanggaran pembangunan. Inilah alasan mengapa partisipasi warga kota sangat penting untuk mewujudkan Yogyakarta Berhati Nyaman.

Masifnya pembangunan hotel di Kota Yogyakarta, yang terkenal dengan slogan “Jogja Berhati Nyaman” dalam beberapa tahun belakangan ini menimbulkan berbagai dampak pada kondisi lingkungan, sosial maupun budaya. Walaupun dampak dari pembangunan tersebut tidak semuanya merupakan dampak negatif dari pembangunan, namun perlu juga dipikirkan bagaimana upaya-upaya yang dapat diambil untuk meminimalisir dari dampak pembangunan yang terjadi saat ini. Hal ini karena seharusnya dalam suatu pembangunan, juga harus memikirkan kebutuhan dari generasi yang akan datang.

Pembangunan hotel yang masif, tentu saja berdampak pada bagaimana pengelolaan sumberdaya air yang baik, agar kedepannya tidak terjadi kelangkaan air khususnya di perkotaan. Jika hal ini tidak segera dipikirkan jalan keluarnya, kekhawatiran keringnya sumur-sumur warga yang berada disekitar hotel hanya tinggal menunggu waktu saja. Padahal sumberdaya air di perkotaan semakin lama semakin berkurang karena tingginya beban yang dialaminya, sedangkan upaya-upaya untuk menanam air sepertinya belum begitu digalakkan oleh pemerintah setempat.

Isu pembangunan hotel tersebut menjadi nafas perjuangan yang menggerakkan slogan “Jogja Ora Didol”, suatu gerakan masyarakat perkotaan yang berjuang untuk mencari keadilan atas hak-hak warga perkotaan. Nyatanya slogan tersebut sukses dalam mencuri perhatian warga Kota Yogyakarta, namun tak jarang juga slogan tersebut hanya sebagai simbol perlawanan rakyat. Yang jelas, masyarakat Kota Yogyakarta sudah mulai sadar akan pentingnya keadilan dalam tata ruang dan tanah.

Temuan-temuan yang dapat digunakan untuk memperkuat alasan untuk menghentikan pembangunan hotel yang semakin masif yakni:

- 1) Mekanisme perizinan dalam pembangunan hotel, ternyata hanya bersifat formalitas. Ini artinya bahwa perizinan tersebut tidak memperhatikan aspek substansinya, sehingga masih banyak didapati pelanggaran-pelanggaran yang terjadi, baik yang sifatnya sengaja maupun tidak disengaja;
- 2) Hilangnya hak-hak masyarakat Kota Yogyakarta untuk dapat menikmati udara segar dan sinar matahari secara langsung, serta terjadinya proses pergeseran penduduk perkotaan ke daerah pinggiran Kota akibat perubahan penguasaan tanah;
- 3) Kebijakan yang diambil oleh Pemerintah Kota Yogyakarta dengan dikeluarkannya Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 77 Tahun 2013, tentang pengendalian Pembangunan Hotel ternyata gagal sebagai instrumen pengendali pembangunan hotel. Hal ini setelah dianalisis dengan Model Implementasi Grindle, didapat kesimpulan bahwa kebijakan moratorium tersebut telah gagal untuk mencapai tujuannya. Hal ini dikarenakan dipengaruhi oleh isi kebijakan yakni (a) manfaat; dan (b) derajat perubahan yang diharapkan, tidak dapat mencapai tujuannya; sedangkan dari lingkungan implementasinya kebijakan moratorium

pembangunan hotel ini gagal karena dipengaruhi oleh: (a) Kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat; serta (b) ketidakjelasan visi penguasa. Kedua aspek tersebut membuat implementasi kebijakan moratorium tidak dapat secara efektif sebagai bentuk pengendali pembangunan hotel.

Tidak adanya regulasi yang kuat (setara Undang-undang) sebagai pembatasan kepemilikan di luar batas maksimal khususnya di perkotaan menjadi penyebab banyaknya tanah-tanah perkotaan justru dimiliki hanya oleh segelintir orang bermodal. Oleh karenanya sebagai ujung tombak dalam penataan pemanfaatan dan penguasaan ruang, salah satu cara yang dapat ditempuh oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional yakni dengan mencantumkan batasan-batasan pemanfaatan tanah di dalam Sertipikat bukti haknya sesuai dengan pola pemanfaatan ruang yang terdapat di dalam peraturan RDTR dan Peraturan Zonasi, sehingga pemilik tanah mengetahui dengan pasti batasan pemanfaatan tanah yang boleh dan tidak boleh dilakukan sesuai dengan rencana pembangunan yang sudah ada.

Pemberian izin perubahan pemanfaatan tanah tersebut juga harus didasarkan pada berbagai perhitungan jangka panjang yang dapat dipertanggungjawabkan bukan hanya berdasar pada permintaan kelompok tertentu demi kepentingan ekonomi semata. Selain itu perlu juga dibuatkan regulasi khusus yang setara dengan undang-undang sebagai acuan dalam pengendalian penguasaan tanah khususnya tanah non pertanian di perkotaan, agar tidak terjadi penumpukan penguasaan dan pemilikan di tangan para pemilik modal saja. Selain itu slogan “Jogja Ora Didol” harus senantiasa digaungkan agar Pemerintah Kota Yogyakarta mulai sadar dan berbenah untuk mewujudkan Kota Yogyakarta yang bersahaja, nyaman dan aman bagi warga kotanya.



Daftar Pustaka

Buku Referensi

- Badan Pertanahan Nasional. (2005). *Himpunan Beberapa Peraturan Pertanahan Bidang Pengaturan Penguasaan Tanah*. Direktorat Hukum Pertanahan Badan Pertanahan Nasional. Jakarta
- Badan Pusat Statistik Daerah Istimewa Yogyakarta. (2015). *Direktori Hotel dan Akomodasi Lain Daerah Istimewa Yogyakarta 2015*. Yogyakarta
- Badan Pusat Statistik Kota Yogyakarta. (2015). *Produk Domestik Regional Bruto Kota Yogyakarta Menurut Lapangan Usaha 2010-2014*. Yogyakarta
- _____. (2015). *Statistik Pariwisata Kota Yogyakarta 2015*. Yogyakarta
- _____. (2015). *Kota Yogyakarta Dalam Angka 2015*. Yogyakarta
- Budiardjo, Eko. (1997). *Tata Ruang Perkotaan*. Penerbit Alumni. Bandung
- _____. (2014). *Reformasi Perkotaan – Mencegah Wilayah Urban Menjadi 'Human Zoo'*. Kompas. Jakarta

- Danim, Sudarwan. (1997). *Pengantar Studi Penelitian Kebijakan*. PT Bumi Aksara, Jakarta
- Dunn, William N. (1998). *Pengantar Analisis Kebijakan Publik, Edisi Kedua*, Cetakan kelima (2003). Gadjah Mada University Press. Yogyakarta
- Hasni. (2008). *Hukum Penataan Ruang dan Penatagunaan Tanah dalam Konteks UUPA-UUPR-UUPLH*. Rajawali Pers. Jakarta
- H. Muchsin dan Koeswahyono, Imam (2008). *Aspek Kebijaksanaan Hukum Penatagunaan Tanah dan Penataan Ruang*. Penerbit Sinar Grafika. Jakarta
- Kusumawijaya, Marco. (2006). *Kota Rumah Kita*. Borneo Publications. Jakarta
- Luthfi, Ahmad Nashih, dkk. (2009). *Keistimewaan Yogyakarta Yang Diingat dan Yang Dilupakan*. Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional. Yogyakarta
- Muta'ali, Lutfi. (2012). *Daya Dukung Lingkungan Untuk Perencanaan Pengembangan Wilayah*. Cetakan Pertama, Penerbit BPFM UGM. Yogyakarta
- Nasution, Adnan Buyung dalam Budihardjo, Eko (1984). *Sejumlah Masalah Pemukiman Kota*. Edisi Pertama. Cetakan ketiga (1998). Penerbit Alumni. Bandung
- Nugroho, Riant. (2003). *Kebijakan Publik- Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi*. Elex Media Komputindo. Jakarta
- Parson, Wayne. (2005). *Public Policy, Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*. Cetakan Ketiga-April 2008. Penerbit Kencana. Jakarta

- Pratama, M.Arszandi.*et.al.*(2015).*Menata Kota Melalui Rencana Detail Tata Ruang (RTDTR)-semua bisa paham, semua bisa ikut serta.* Penerbit ANDI: Yogyakarta
- Purwanto, Erwan Agus dan Sulistyastuti, Dyah Ratih. (2015). *Implementasi Kebijakan Publik, Konsep dan Aplikasinya di Indonesia.* Penerbit Gava Media. Yogyakarta
- Ridwan, Juniarso dan Sodik, Achmad. (2013). *Hukum Tata Ruang: Dalam Konsep Kebijakan Otonomi Daerah.* Nuansa,Bandung
- Sitorus, Oloan dan Sierrad, H.M Zaki. (2006). *Hukum Agraria Di Indonesia, Konsep Dasar dan Implementasinya.* Mitra Kebijakan Tanah Indonesia. Yogyakarta
- Subarsono, AG. (2005). *Analisis Kebijakan Publik, Konsep, Teori dan Aplikasi.* Cetakan V. Penerbit Pustaka Pelajar. Yogyakarta.
- Suharno. (2013). *Dasar-Dasar Kebijakan Publik, Kajian Proses dan Analisis Kebijakan.* Penerbit Ombak. Yogyakarta
- Sugiyono (2008). *Memahami Penelitian Kualitatif.* CV. Alfabeta. Bandung
- Sumardjono, Maria. (2008). *Tanah Dalam Persepektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya.* Kompas. Jakarta
- Tangkilisan, Hesel Nogi S.(2003). *Kebijakan Publik Yang Membumi.* Lukman Offset. Yogyakarta
- Team Perencanaan Pembangunan Kotamadya Yogyakarta dan Team 10 UNCRD-DIY. (1976). *Rencana Kerja Pembangunan Kotamadya Yogyakarta*
- Wahab, Solichin Abdul. (2012). *Analisis Kebijakan: Dari Formulasi ke Penyusunan Model-Model Implementasi Kebijakan Publik.* Bumi Aksara. Jakarta

- Winarno, Budi. (2007). *Kebijakan Publik, Teori & Proses*. MedPress. Yogyakarta
- Yunus, H.S. (2005). *Manajemen Kota Perspektif Spasial*. Cetakan Kedua, Penerbit Pustaka Pelajar. Yogyakarta
- _____ (2010). *Metodologi Penelitian Wilayah Kontemporer*. Penerbit Pustaka Pelajar. Yogyakarta
- Yunus Wahid, A.M. 2014. *Pengantar Hukum Tata Ruang*. Penerbit Kencana: Jakarta

Skripsi, Tesis dan Jurnal

- Akbar, Muhamad. (2015). “JOGJA ORA DIDOL”(Studi Kasus Implementasi Kebijakan Pengendalian Pembangunan Hotel di Kota Yogyakarta). *Skripsi*. Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada. Yogyakarta
- Ariyani, Rina. (2014). “Dilema Orientasi Pasar Vs Pembangunan Berkelanjutan: Logika Dibalik Permasalahan Kegagalan Kebijakan – Studi Evaluasi Implementasi Kebijakan Normalisasi Sungai Gendol Pasca Erupsi Merapi Tahun 2010”. *Skripsi*. Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada. Yogyakarta
- Batubara, Bosman. (2014). Analisis DPSIR terhadap Sumber Daya Air di Kota Yogyakarta dan Sekitarnya. Draft Kertas Kerja. diakses dari:
<http://www.daulathijau.org/wp-content/uploads/2014/10/Analisis-DPSIR-terhadap-Sumber-Daya-Air-di-Yogyakarta-dan-sekitarnya.pdf>, diakses pada tanggal 19/03/2016 pukul 22:13 WIB
- Muttaqin, Dani.(2010). Most Livable City Index, Tantangan Menuju

Kota LayakHuni, *Bulletin*, Edisi Januari-Februari 2010 diakses melalui: http://penataanruang.pu.go.id/bulletin/index.asp?mod=_fullart&idart=236 diakses pada tanggal 20/03/2016, pukul 8:41 WIB

Prihatin, Budi Rohani. (2013). Problem Air Bersih Di Perkotaan. *Jurnal*. Vol. V, No.01/I/P3DI/April/2013, diakses melalui: http://berkas.dpr.go.id/pengkajian/files/info_singkat/Info%20Singkat-V-7-I-P3DI-April-2013-31.pdf pada tanggal 18/03/2016 pukul 16:10 WIB

Rapoport, Amos. (1992). On Cultural Landscapes. diakses melalui <http://tocs.ulb.tu-darmstadt.de/7958022X.pdf> tanggal 10/03/2016 pukul 15:35 WIB

Ratnasari, Amali, Sitorus, Santun R.P dan Tjahjono, Boedi. (2015). Perencanaan Kota Hijau Yogyakarta Berdasarkan Penggunaan Lahan dan Kecukupan RTH. *Jurnal TATA LOKA*, Volume 17 Nomor 4, November 2015, Biro Penerbit Planologi UNDIP diakses melalui <http://ejournal2.undip.ac.id/index.php/tataloka> pada tanggal 6/03/2016 pukul 20:02 WIB.

Sari, Yohanna Purnomo. (2015). Pengendalian Pertumbuhan Ruang dan Tipologi Keputusan Pemanfaatan Ruang Oleh Pemerintah Kota Yogyakarta. *Tesis*. Program Pascasarjana Fakultas Teknik Universitas Gadjah Mada. Yogyakarta

Sutaryono. (2015). "Vertical Housing di Daerah Istimewa Yogyakarta: Apartemen Atau Rumah Susun?", *Jurnal Ombudsman Daerah*, Edisi XVII/Tahun X/2015, Penerbit LO DIY: Yogyakarta

_____. Tegakkan Regulasi Pembangunan Hotel. *Opini-Kedaulatan Rakyat*, dimuat pada tanggal 30/07/2015

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

Undang-undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta

Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional RI Nomor 2 Tahun 2011 tentang Pedoman Pertimbangan Teknis Pertanahan dalam Penerbitan Izin Lokasi, Penetapan Lokasi dan Izin Perubahan Penggunaan Tanah

Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2010 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Yogyakarta Tahun 2010-2029

Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 7 Tahun 2012 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Tahun 2012-2016

Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 3 Tahun 2015 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Daerah Kota Yogyakarta Tahun 2015-2025

Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2015 tentang Rencana Detail Tata Ruang dan Peraturan Zonasi Kota Yogyakarta Tahun 2015-2035

Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 77 Tahun 2013 tentang Pengendalian Pembangunan Hotel

Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 87 Tahun 2014 tentang Forum Pemantau Independen

Website

<http://bisnis.news.viva.co.id/news/read/580758-izin-pembangunan-19-hotel-di-yogya-dihentikan> diakses pada tanggal 22/09/2015 pukul 17.20 wib

<https://ugm.ac.id/id/berita/9938-pembangunan.hotel.dan.mall.rugikan.masyarakat>, diakses pada tanggal 22/09/2015 pukul 17.18 wib

Gerakan Sosial Menolak Pembangunan Hotel; diakses melalui <http://liputan.tersapa.com/gerakan-sosial-menolak-pembangunan-hotel/> diakses pada tanggal 22/02/2016 pukul 11:28 wib

Hasanudin, Ujang.(2016). *Debit Air Sumur PDAM Menyusut Tiap Tahun*, diakses melalui: <http://www.harianjogja.com/baca/2016/06/02/pdam-jogja-debit-air-sumur-pdam-menyusut-tiap-tahun-725145> pada tanggal 16/06/2016 pukul 8:37 WIB

Hb. Andri Ariaji, (2011). Aspek Hukum Ngindung diakses melalui: <http://www.kumham-jogja.info/karya-ilmiah/37-karya-ilmiah-lainnya/207-aspek-hukum-ngindung> tanggal 20/03/2016 pukul 14:33 WIB

Kisah Dodok Melawan Ancaman Jogja Kering, diakses melalui <http://koranopini.com/nasional/lingkunganhidup/kisah-dodok-melawan-ancaman-jogja-kering> diakses pada tanggal 19/03/2016 pukul 22:03 WIB

Nuraisyah, Siti dan Tofler, Alfin (2014). *Tujuh Kota Paling Layak Huni, Seberapa Nyaman?* diakses melalui: <http://fokus.news.viva.co.id/news/read/528325-tujuh-kota-paling-layak-huni--seberapa-nyaman-> pada tanggal 20/03/2016 pukul 9:42 WIB

PAD Yogya 2015 Ditarget Rp 449 Miliar diakses melalui: http://www.krjogja.com/web/news/read/246938/pad_yogya_2015_ditarget_rp_449_miliar pada tanggal 08/03/2016 ukul 1:42 WIB

Promosi Wisata 2015 Mulai Tonjolkan Kampung Wisata, diakses melalui: http://www.krjogja.com/web/news/read/245978/promosi_wisata_2015_mulai_tonjolkan_kampung_wisata pada tanggal 08/09/2016 pukul 10:22 WIB

Perhitungan Kunjungan dan Lama Tinggal Wisatawan di Kota Yogyakarta 2015, diakses melalui <http://penelitianpariwisata.com/perhitungan-kunjungan-dan-lama-tinggal-wisatawan-di-kota-yogyakarta-2015/> diakses pada tanggal 20/02/2016 pukul 0:12WIB.

Pengelola Hotel di DIY Harus Perhatikan Dampak Lingkungan diakses melalui: http://rri.co.id/yogyakarta/post/berita/95581/lingkungan/pengelola_hotel_di_diy_harus_perhatikan_dampak_lingkungan.html diakses pada tanggal 22/09/2015 pukul 17.26 wib

Tanah Kraton Yogya Bisa Picu Konflik dengan Warga, diakses melalui: http://m.portalkbr.com/radio_starjogja/03-2013/tanah_kraton_yogya_bisa_picu_konflik_dengan_warga/53600.html diakses pada tanggal 24/02/2016 pukul 8:24 wib

Sejarah Singkat Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta diakses lewat http://www.pendidikan-diy.go.id/dinas_v4/?view=baca_isi_lengkap&id_p=1 diakses pada tanggal 16/02/2016 pukul 2.22 WIB

Yulianingsih (2016). *Moratorium Pembangunan Hotel di Yogya Diperpanjang*, diakses: <http://nasional.republika.co.id/berita/nasional/daerah/16/04/06/o57zuv382-moratorium-pembangunan->

hotel-di-yogya-diperpanjang pada tanggal 19/06/2016 pukul 11:29 WIB.

106 Hotel Baru Akan Berdiri di Kota Yogyakarta diakses melalui:
<http://www.jogja.co/106-hotel-baru-akan-berdiri-di-kota-jogja/>
pada tanggal 02/02/2016 pukul 17:20 WIB

Narasumber

Tabel Narasumber Penelitian

No.	Nama	Usia	Kedudukan/ Jabatan	Tanggal Wawancara
1.	Darsono, SH	40an	Kepala Seksi Bidang Hukum Dinas Perizinan Kota Yogyakarta	16 Mei 2016
2.	David Efendi, S.IP., MA (UGM), MA (UHM)	30an	Dosen Ilmu Politik Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, selaku pendiri Gerakan <i>Urban Literacy Campaign</i>	20 Mei 2016
3.	Dr. Eko Teguh Paripurno	40an	Ahli geologis dan Direktur Pusat Penelitian Penanggulangan Bencana Universitas Pembangunan Nasional Yogyakarta	19 Mei 2016

No.	Nama	Usia	Kedudukan/ Jabatan	Tanggal Wawancara
4.	Isniyarti Wuri Putranti, S.IP.,MPA	30an	Kepala Seksi Bidang Data Dinas Perizinan Kota Yogyakarta	3 Mei 2016
5.	Moh. Imam Santoso, S.IP	30an	Ketua Pokja Bidang Sosialisasi, Kerjasama, dan Penguatan Jaringan (SKPJ) Lembaga Ombudsman DIY	11 Mei 2016
6.	Nur Wening, S.E., M.Si.	40an	Ketua Pokja Bidang Penelitian, Pengembangan dan Hubungan Kelembagaan (Litbang), Lembaga Ombudsman DIY	4 Maret 2016
7.	Pamungkas	30an	Kepala Bidang Pengendalian dan Evaluasi Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Kota Yogyakarta	26 Mei 2016

No.	Nama	Usia	Kedudukan/ Jabatan	Tanggal Wawancara
8.	Pitra	30an	salah satu warga RT 11 yang berada di belakang Hotel di Jalan Panembahan Senopati, Sayidan	20 Mei 2016
9.	Rizki F.	30an	Staf Lembaga Bantuan Hukum Yogyakarta	17 Mei 2016
10.	Saidah, A.Ptnh	40an	Staf Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah (HTPT), Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta	9 Mei 2016
11.	Winarta Hadiwiyono	40an	Ketua Forum Pemantau Independen (Forpi)	1 Juni 2016



Profil Penulis

Ardiana Dewi Sesanti, lahir di Bantul, Daerah Istimewa Yogyakarta, 12 Maret 1986. Pernah mengenyam pendidikan di SD N Sorobayan 1; SMP N 1 Sanden; SMA N 1 Bantul dan Tamat Pendidikan Diploma 1 Pengukuran dan Pemetaan Kadastral STPN Tahun 2006 di Yogyakarta. Sempat mencari ilmu di salah satu Perusahaan yang bergerak di bidang *surveying*, yang kemudian memberikannya pengalaman melaksanakan *Land Management Policy and Development Project* (LMPDP) di Lampung dan Palembang pada tahun 2007. Resmi bergabung di Badan Pertanahan Nasional pada tahun 2008, dan ditugaskan di Kantor Pertanahan Kabupaten Bangka, Provinsi Kepulauan Bangka Belitung. Pada tahun 2012 lahir putra pertamanya yang bernama Leica Abimanyu Santoso, yang mengantarkannya pada petualangan baru menjadi “*Mamasiswa*”, hal ini karena di tahun yang sama juga diberikan kesempatan untuk melanjutkan pendidikan pada Program Pendidikan Diploma IV Pertanahan STPN Yogyakarta, dan *alhamdulillah* sudah lulus pada bulan Agustus 2016.

Menyukai tantangan dan mempunyai sedikit jiwa pemberontak, membuatnya tertarik pada isu-isu lingkungan terutama yang diakibatkan oleh ketimpangan penguasaan tanah. Hal inilah yang menggelitik rasa penasarannya untuk mengetahui “misteri” dibalik masifnya pembangunan hotel yang terjadi di Kota Yogyakarta. Penulis saat ini bekerja di Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Kepulauan Bangka Belitung, dan dapat dihubungi melalui email: nondiana@gmail.com