

Receive : 26 November 2024  
Revised : 29 November 2024  
Accepted : 30 November 2024

**Jurnal ADMINISTRATOR**  
P-ISSN : 1858-084X  
E-ISSN : 2808-5213  
DOI : 10.55100/administrator.v6i2.89  
Vol. 6 No. 2, December 2024, Hlm. 114-122



## **Distrust Antara Pemerintah Dengan Masyarakat Terhadap Pembangunan Hotel (Studi kasus Di Kota Yogyakarta)**

**M. Hasan Syaifur Rizal**

*E-Mail: [hasan@nuris.ac.id](mailto:hasan@nuris.ac.id)*

Sekolah Tinggi Agama Islam (STAI) Nurul Islam Mojokerto

### **ABSTRAK**

Pertumbuhan hotel menjadi proses yang paling mencolok dalam transformasi Kota Yogyakarta berdasarkan data Direktorat Hotel DIY tahun 2016, Meskipun tampak wajar layaknya kota wisata, tetapi fenomena ini memicu munculnya konflik social.

Penelitian ini membahas tentang distrust antara pemerintah dan Masyarakat yang dipicu dengan berkembangnya hotel di kota Yogyakarta. Penelitian ini akan menggunakan metode Literature Review, yang berkaitan dengan masalah pengumpulan bukti empiris yang mungkin telah diperoleh dengan menggunakan berbagai teknik dan dalam konteks penelitian yang berbeda.

Hasil penelitian ini yaitu memang pemerintah kota Yogyakarta ada yang bermain dengan para pemilik modal yang mengakibatkan Masyarakat marah dan terganggu dengan gampangnya hotel berdiri tanda adanya filter dari pemerintah, akhirnya terjadilah distrust antara masyarakat terhadap pemerintah terkait Pembangunan hotel.

**Kata Kunci : Distrust, Pembangunan hotel, Masyarakat dan pemerintah**

Receive : 26 November 2024  
Revised : 29 November 2024  
Accepted : 30 November 2024

**Jurnal ADMINISTRATOR**  
P-ISSN : 1858-084X  
E-ISSN : 2808-5213  
DOI : 10.55100/administrator.v6i2.89  
Vol. 6 No. 2, December 2024, Hlm. 114-122



### **ABSTRACT**

*The growth of hotels has become the most striking process in the transformation of the City of Yogyakarta based on data from the DIY Hotel Directorate in 2016. Although it seems natural like a tourist city, this phenomenon has triggered the emergence of social conflict.*

*This study discusses the distrust between the government and the community triggered by the development of hotels in the city of Yogyakarta. This study will use the Literature Review method, which is related to the problem of collecting empirical evidence that may have been obtained using various techniques and in different research contexts.*

*The results of this study indicate that the Yogyakarta city government is indeed playing around with capital owners, which has resulted in the public being angry and disturbed by the ease with which hotels have been built, a sign of a filter from the government. Finally, there is distrust between the public and the government regarding hotel development.*

**Keywords:** *Distrust, Hotel development, Society and government*

## LATAR BELAKANG

Di Era modern saat ini fenomena ledakan pertumbuhan hotel menjadi proses yang paling mencolok dalam transformasi kota Yogyakarta. Berdasarkan data Direktorat Hotel DIY tahun 2016 (BPS, 2016), dari 96 hotel berbintang, 64 persen berada di kota Yogyakarta. Meskipun tampak wajar layaknya kota wisata, tetapi fenomena ini memicu munculnya konflik social. Dikelurahan Miliran kecamatan Umbulharjo misalnya, masyarakat melakukan aksi protes dengan mandi pasir di depan Fave Hotel. Aksi tersebut membawa pesan tentang kekeringan yang mereka alami semenjak beroperasinya Fave Hotel tahun 2012 (Ika, 22/04/2005). Di tempat lain, Aliansi Masyarakat Peduli Tata Ruang (AMPTR) Yogyakarta juga melakukan aksi teatikal dengan mandi semen di depan Gedung Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) DIY (Kusuma, 19/02/2016). Mereka ingin memaksa pemerintah membuka matanya bahwa kondisi tata ruang kota Yogyakarta tengah berada dalam situasi gawat atas pembangunan hotel.

Perbincangan mengenai pertumbuhan hotel di kota Yogyakarta tidak dapat lepas dari peranan sector perizinan. Instansi perizinan Kota Yogyakarta diduga kuat memiliki peran penting dalam ledakan pertumbuhan hotel. Secara administrative, izin tidak ubahnya seperti kunci investor untuk membangun hotel di sebuah daerah. Pada

dasarnya, perizinan ditujukan untuk melindungi kepentingan public. Seperti misal Izin Mendirikan Bangunan (IMB), yang telah memuat unsur-unsur preventif untuk menjaga kondisi lingkungan akibat pembangunan (Margunsong, 2015: 40).

Namun perkembangan saat ini, berbagai daerah berlomba untuk mengobral perizinannya guna mengundang investasi (Rukmana, 2015). Secara sistemik, perizinan perlu dibuat semudah mungkin agar dapat menarik investasi. Dalam agenda tersebut, Kota Yogyakarta menjadi proyek percontohan perizinan di tahun 2017. Kemudahan layanan perizinan seolah telah menjadi nilai utama yang harus dicapai berbagai daerah. Paradigma seperti demikian lantas perlahan menggeser peran perizinan dari penjaga kepentingan publik menjadi penarik investasi. Prestasi kemudahan perizinan Kota Yogyakarta tidak dapat dilepaskan dari penerapan konsep Good Governance. Good Governance menjadi model yang paling banyak diadaptasi dalam penerapan reformasi birokrasi di berbagai daerah paska reformasi (Wiratraman, 2008, 1). Tidak terkecuali di Yogyakarta, Good Governance lahir sebagai jawaban bagi banyak pihak yang kecewa terhadap kebobrokan birokrasi orde baru. Tulisan ini bertujuan untuk menjabarkan hubungan Good Governance dengan fenomena ledakan pertumbuhan hotel di kota Yogyakarta. Margunsong (2008) berpendapat bahwa pertumbuhan hotel

terjadi karena kurangnya derajad implementasi Good Governance. Melawan pandangan tersebut, tulisan ini berargumen bahwa pertumbuhan hotel menjadi bukti keberhasilan implementasi Good Governance di sector perizinan Kota Yogyakarta. Argument tersebut didasari perspektif ekonomi politik Good Governance (Angelis, 2015) dan pariwisata (Bianchi, 2011), yang digabungkan dengan data sekunder pertumbuhan pariwisata di Kota Yogyakarta.

Desentralisasi mewajibkan daerah untuk mengolah keuangan sendiri. Daerah perkotaan non industri seperti Yogyakarta sayangnya tidak memiliki sumber daya alam ataupun industri untuk membiayai pembangunan. Alhasil bersama paradigma pasar yang tumbuh subur paska reformasi, investasi seolah menjadi satu-satunya sumber tepat pembiayaan pembangunan (Firman, 2013). Sebagai daerah wisata, perhotelan menjadi bidang paling potensial yang dapat ditawarkan pada investor. Sedangkan bagi Kota Yogyakarta, pajak dari hotel dinilai menjadi salah satu sumber yang paling diandalkan untuk mengumpulkan pendapatan (Aliandi, 2013, 8). Dengan demikian untuk memaksimalkan potensi bidang perhotelan, perlu diciptakan layanan yang memudahkan investasi.

Berbagi kondisi diatas mendesak pemerintahan Kota Yogyakarta untuk mereformasi sector perizinan. Demi

menciptakan kemudahan investasi (memfasilitasi ekspansi capital), pemerintah Kota Yogyakarta merombak sector perizinan lewat Keputusan Walikota Yogyakarta No. 01 Tahun 2000. Dibawah kepemimpinan walikota Cuma pengusaha batik, Herry Zudianto (Mangunsong, 2016, 28), institusi perizinan kembali direformasi lewat Perda Kota Yogyakarta No 17 tahun 2005. Reformasi birokrasi yang bernalaskan Good Governance menjadikan pengurusan perizinan menjadi lebih efektif dan efisien (Mualidin, 2011, 420). Untuk pendirian hotel, sector perizinan berani memberikan jaminan kepastian hingga 10 hari untuk durasi maksimal pengurusan. Sedangkan untuk IMB, waktu pengurusan maksimal 25 hari (Mualidin, 2011, 418). Apabila tidak sesuai dengan ketentuan tersebut, bahkan Dinas Perizinan siap menerima sanksi sesuai ketentuan Undang-Undang. Puncaknya hasil survey Bank Dunia dan International Finance Corporation lalu menempatkan Kota Yogyakarta sebagai Kota paling mudah untuk mendirikan usaha diantara 20 kota di Indonesia. Sedangkan untuk pengurusan izin bangunan dan pendaftaran property, masing-masing berada di posisi 5 dan 6.

Desentralisasi memaksa Kota Yogyakarta mencari pendapatan dengan cara mempermulus investasi pada sector hotel. Langkahnya dilakukan dengan mereformasi sector perizinan menggunakan konsep Good Governance

yang telah ditanamkan melalui bantuan luar negeri paska reformasi. Tersuguhnya kemudahan pelayanan, waktu yang singkat, dan kepastian terhadap investasi di sector perizinan Kota Yogyakarta, menjadi indikasi ketercapain tujuan Good Governance. Alhasil, sesuai tujuan asli Good Governance, sector perizinan telah dirubahnya menjadi alat yang bertujuan untuk memfasilitasi ekspansi capital dalam ranah perhotelan.

## METODE

Penelitian ini akan menggunakan metode Literature Review. Secara umum Literature Review atau tinjauan literatur menurut Fink (2014) adalah sebuah metode sistematis yang eksplisit dan komprehensif, serta dapat direproduksi untuk mengidentifikasi, mengevaluasi, dan mensintesis suatu topik penelitian yang pernah ada. Hart (1998) dalam bukunya menambahkan bahwa tinjauan literatur adalah ringkasan objektif menyeluruh dan analisis kritis dari penelitian yang tersedia tentang topik yang sedang dipelajari. Tinjauan literatur sistematis terutama berkaitan dengan masalah pengumpulan bukti empiris yang mungkin telah diperoleh dengan menggunakan berbagai teknik dan dalam konteks penelitian yang berbeda (Brereton dkk, 2007)

## PEMBAHASAN

Pariwisata merupakan sector paling potensial dalam perekonomian kota

Yogyakarta. Jalan mulus bagi ekspansi capital yang disediakan Dinas Perizinan, membuat jumlah produk jaringan hotel yang tercermin lewat hotel berbintang meningkat tajam. Namun jumlah hotel kelas melati tidak mengalami fenomena serupa atau stagnan, karena kalah dalam pertarungan harga.

Perkembangan sector pariwisata Kota Yogyakarta dimulai pada masa Orde Baru. Selain untuk meningkatkan pendapatan, pengembangan pariwisata yang dimulai saat Orde Baru, digunakan untuk memoles wajah kelam Indonesia. Saat tersebut pengembangan pariwisata masih melayani kepentingan pembangunan padat modal di Bali. Borobudur dan Prambanan menjadi daya objek wisata yang telah ada sejak dulu di Yogyakarta. Namun perkembangan pariwisata baru meningkat paska 1970.an, setelah jalur transportasi darat menuju atau dari Bali menjadikannya titik singgah (Hampton, 2003, 92).

Lebih dari empat decade berlalu, Yogyakarta telah bertransformasi kota wisata. Hal tersebut dapat dibuktikan dengan peningkatan jumlah wisatawan ke Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) yang mencapai lebih dari 4,5 juta tahun 2015 (BPS, 2016). Penurunan hanya terjadi ketika kondisi-kondisi darurat tertentu seperti, krisis moneter Asia ditahun 1997 dan gempa bumi Yogyakarta di tahun 2006. Seperti yang diprediksi, perhotelan dan restoran mampu menyumbang Rp. 3,8 triliun dari porsi pendapatan

Domestik Regional Bruto. Perhotelan dan Restauran memberikan sumbangan besar pada pendapatan daerah. Tahun 2015 dari Rp. 116 M pendapatan Kota Yogyakarta, lebih dari 91% porsinya disumbang oleh perhotelan dan restoran.

Namun besarnya pendapatan daerah kemudian berbanding lurus dengan peningkatan tajam jumlah hotel berbintang. Hotel berbintang menjadi representasi yang paling tepat untuk menggambarkan ekspansi capital asing bidang perhotelan. Hal tersebut dilandasi kondisi bahwa berbagai hotel berbintang di Kota Yogyakarta yang berkembang paska 2006 didominasi produk jaringan hotel International, seperti: Accor group, Archipelago International dan Swiss Bell International. Namun ternyata, kapitalis domestic juga ingin kalah untuk mendirikan hotel berbintang baik dengan jaringan hotel nasional atau tunggal. Bersama pesatnya pembangunan ekonomi paska gempa tahun 2006, jumlah hotel juga mengalami lonjakan signifikan pada periode 2010 – 2015 menjadi masa paling ekstrim, karena jumlah hotel melonjak hingga 37 lokasi atau 7 hotel pertahunnya. Seolah tidak terpengaruh dengan gempa jogja tahun 2006 dan moratorium izin hotel ditahun 2013, pada bagian selanjutnya akan didiskusikan jumlah hotel yang justru terus bertambah di tahun-tahun kedepan.

Fenomena peningkatan hotel berbintang di kota Yogyakarta sesungguhnya menutupi kontradiksi

kebutuhan hotel. Data tahun 2016 menunjukkan bahwa tingkat okupansi keterhunian hotel hanya mencapai 55,37% (BPS DIY, 2016). Artinya meskipun jumlah wisatawan terus meningkat, tidak terlalu banyak hotel yang dihuni ketika berlibur. Hingga saat ini sebaran objek wisata yang tidak terlalu jauh menjadi penjelas paling logis terhadap minimnya tingkat okupansi hotel. Berbagai tempat wisata dapat dikunjungi dalam waktu yang lumayan singkat hanya membutuhkan 1,7 hari.

Dengan pasar yang semakin jenuh hotel kelas melati tidak bisa lari dari kekalahan persaingan (Briton, 1982). Perang harga diantara keduanya, tidak mungkin untuk dihindari, bagi hotel kelas melati tentunya kondisi ini menjadi ancaman serius. Tariff murah yang menjadi keunggulan mereka, tentu dapat dengan mudah disaingi dengan mudah oleh hotel berbintang dari jaringan hotel yang memanfaatkan offshore. Implikasinya hotel kelas melati hanya berperan menjadi pemungut sisa-sisa wisatawan yang tidak tertampung dihotel berbintang saat musim libur.

Gempuran hotel berbintang dalam persaingan pasar, kemudian meredam pertumbuhan hotel kelas melati dan bahkan membuatnya berkurang. Kurun waktu tahun 2003 – 2015 laju pertumbuhan hotel berbintang cenderung fluktuatif.

## Hotel Merebut Ruang Kota

Dibawah tekanan derasnya laju pembangunan hotel memicu perlawanan yang menghasilkan regulasi moratorium. Akan tetapi kapitalis dapat memanfaatkan celah waktu sebelum penerapan regulasi untuk mengajukan permohonan mendirikan hotel. Padahal pembangunan hotel sudah tidak kurang-kurangnya menimbulkan berbagai dampak negative. Mulai dari krisis air yang menjangkiti daerah sekitar hotel dan membuat harga rumah dikota melambung tinggi.

Ekspansi hotel berbintang yang terlalu deras akhirnya memicu perlawanan rakyat Kota Yogyakarta. Studi yang dilakukan Fangidae (2013) menunjukkan bahwa perlawanan rakyat yang terafiliasi dalam gerakan "Jogja Ora Didol" mampu menekan pemerintah kota untuk mengeluarkan kebijakan moratorium izin hotel. Berbasis pada isu menjaga nilai-nilai kultural dan krisis ekologi akibat hotel (Fave Hotel), gerakan ini secara masif melakukan perlawanan lewat berbagai macam saluran. Kapitalis hotel local yang tergabung dalam Perhimpunan Hotel dan Restauran Indonesia (PRHI) juga melakukan desakan yang sama pada pemerintah kota. Sikap PHRI didasari kepentingan yang berbeda, yakni untuk mempertahankan bisnis hotel mereka yang terancam competitor baru. Desakan dua actor beda kepentingan tersebut, kemudian membuat Peraturan

Walikota Yogyakarta Nomor 77 tahun 2013 tentang Moratorium pemberian izin pembangunan hotel yang berlaku sejak 1 januari 2014.

Sayangnya kombinasi perlawanan berbeda kepentingan yang dilakukan gerakan "Jogja Ora Didol" dengan PHRI masih belum menuai hasil yang memuaskan. Pembangunan hotel paska penerapan Moratorium dapat dipastikan terus berlanjut. Hal itu dikarenakan sebelum kebijakan Moratorium diterapkan, telah ada sebanyak 104 pengajuan IMB. Menurut ketua PHRI Jogja, Itijab hal tersebut terjadi karena adanya celah waktu antara pengumuman kebijakan di bulan November 2013 dengan Implementasinya di bulan januari 2014, yang dapat dimanfaatkan para kapitalis.

Menjamurnya hotel dikota Jogja telah melahirkan krisis ekologi dan menyimpan ancaman bagi masyarakat. Seperti yang sudah disinggung diawal keberadaan hotel memicu kekeringan di daerah Gowongan dan Miliran. Kekeringan semacam ini juga terancam menyebar diberbagai tempat lain. Sejak tahun 2006 permukaan air tanah di DIY mengalami penurunan hingga 10-15 cm pertahun. Melalui film kritik berjudul "Belakang Hotel" digambarkan bahwa kekeringan disekitar area terjadi, karena hotel menyedot air tanah dalam maupun dangkal. Meningkatnya pengambilan air tanah secara masif kemudian merebut pasokan air warga dalam jumlah besar.

Receive : 26 November 2024

Revised : 29 November 2024

Accepted : 30 November 2024

P-ISSN : 1858-084X

E-ISSN : 2808-5213

DOI : 10.55100/administrator.v6i2.89

Warga yang kalah secara peralatan untuk mengakses sumber air menjadi kesusahan untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari.

Bangunan hotel juga menyimpan ancaman bagi masyarakat yang tinggal disekitarnya. Seolah abay terhadap gempa tahun 2006, rata-rata hotel berbintang di kota Yogyakarta memiliki tinggi bangunan yang tidak sesuai dengan kondisi geografis Jogja. Padahal telah ditetapkan regulasi dalam level provinsi yang membatasi ketinggian bangunan lewat peraturan Kawasan Keselamatan Operasi Penerbangan (KKOP). Regulasi tersebut diberlakukan karena eksistensi Bandara Adi Suciyo yang tidak jauh dari pusat kota. Mengacu regulasi tersebut, maksimal ketinggian bangunan tidak boleh melebihi 45 m.

Secara ekonomi ledakan pertumbuhan hotel mempersulit bagi masyarakat kota Yogyakarta yang memiliki pendapatan rendah untuk memiliki rumah. Studi yang dilakukan Liang & Bao di Shenzhen, China menunjukkan jika pembangunan wisatasarana akomodasi (Hotel) di perkotaan membuat harga tempat tinggal melambung tinggi. Rumah di wilayah Giwangan contohnya, dengan jarak cukup jauh 6 km dari pusat kota, dan rumah dengan luas tanah 60 meter persegi harganya telah mencapai 916 juta. Padahal Upah Minimum Kota/Kabupaten (UMK) Tahun 2018 Kota Yogyakarta hanya mencapai 1.709.150 dengan rata-rata Provinsi sebesar 1.454.154 yang

kemudian menempatkan DIY meraih predikat Provinsi upah terendah di Jawa (Aziz, 2/11/2017). Dengan gaji UMK tersebut, pekerja formal di kota Yogyakarta hanya akan dapat memiliki rumah dengan harga paling murah mencapai 300.000.000 setelah mengangsur selama 176 bulan atau 14 tahun. Dengan catatan penting lokasi rumah yang jauh dari kota atau kabupaten pinggiran dan seluruh gajinya hanya digunakan untuk mengangsur rumah. Itupun belum ditambah dengan jumlah masyarakat yang bekerja di sector informal, dengan kondisi lebih rentan lantaran upahnya belum tentu sesuai UMK karena tidak diatur oleh kebijakan. Keadaan ini bukan tidak mungkin akan membuat kelas pekerja tersingkir dari kota. Seperti yang diungkapkan slater bahwa peningkatan harga tempat tinggal diperkotaan akan memaksa kelas pekerja pergi dari tempat tinggal sebelumnya menuju daerah yang lebih murah dipinggiran (2009)..

## KESIMPULAN

Distrust yang terjadi antara pemerintah dengan masyarakat dengan adanya pembangunan hotel yang mendapatkan izin dari pejabat penting di kota Yogyakarta. Pemerintah justru memproduksi lembaga Negara menjadi fasilitator ekspansi capital. Kepentingan public akhirnya terkorbankan. Dalam kasus ini ledakan hotel menimbulkan dampak negative berupa krisis air dan kelangkaan rumah murah. Masyarakat

berpenghasilan rendah yang terdiri dari kelas pekerja sector formal maupun informal, menjadi pihak paling besar penerima dampak tersebut. Implikasinya konsep Good Governance tidak perlu digunakan lagi karena pemerintah sudah gagal dalam hal megurusi permasalahan ini.

Masyarakat berhak menuntut haknya dalam hal ini mempunyai kehidupan yang layak dari pemerintah, bukan hanya mementingkan kepentingan pribadi saja yang tidak berpihak kepada rakyat kecil. Pihak swasta memang memiliki modal dalam hal pembangunan dan investasi tetapi fikiran mereka hanya bisnis tanpa memikirkan efek dari pembangunan bisnisnya. Disinilah seharusnya pemerintah sebagai Good Governance menjadi penengah dan lebih memihak rakyat kecil bukan malah membela yang bayar banyak. Ini menyebabkan distrust antara masyarakat dengan pemerintah karena pemerintah lebih berperan terhadap para penguasa modal bukan kepada rakyat kecil.

## DAFTAR PUSTAKA

- Badan Pusat Statistik Daerah Istimewa Yogyakarta. 2016. Direktori Hotel dan Akomodasi lain di Yogyakarta.
- Bianchi, R. (2011). Tourism, capitalism and Marxist Political ekonomy.
- Dinas Pariwisata Daerah Istimewa Yogyakarta. 2015. Statistic Kepariwisataan 2015.

- Habibi, M (2016). Surplus pekerja di kapitalisme Pinggiran: relasi kelas, dan proletarian informal di Indonesia sejak 1980.an. Tangerang : Marjin kiri
- Hadi, S dkk. (2010). Kudeta putih : reformasi dan pelembagaan kepentingan asing dalam ekonomi Indonesia. Jakarta : Indonesia berdikari
- Kumorotomo, W. (2008). Desentralisasi Fiskal : Politik dan Perubahan Kebijakan 1974-2004. Jakarta : Kencana.
- Liang, Xiang, & Bao, G. (2015). Tourism gentrification in Shenzhen, China: causes and socio spatial consequences. Journal Tourism Geographies. Vol. 17. No 3.
- Mangunsong, nurainun. (2016). Perizinan Hotel di Dinas Perizinan Kota Yogyakarta dalam Perspektif Good Governance. Jurnal Supremasi Hukum. Vol. 5. No.2. edisi Desember.
- Mualidin, Isnaini. (2011). Kebijakan Reorganisasi Perizinan untuk meningkatkan kualitas pelayanan public di kota Yogyakarta. Jurnal Studi Pemerintahan. Vol. 2 No. 2 edisi Agustus.