

BAB II

IZIN PEMBANGUNAN HOTEL DI KOTA YOGYAKARTA

A. Konsep Perizinan Dalam Tata Kelola Pemerintahan Daerah

1. Pengertian Perizinan

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) yang dikeluarkan oleh Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, kata “izin” memiliki arti; “pernyataan mengabulkan (tidak melarang dan sebagainya); persetujuan membolehkan”. Adapun arti kata “perizinan” adalah “hal pemberian izin”.¹ Pengertian perizinan secara bahasa tersebut dapat diartikan sebagai hal pemberian pernyataan mengabulkan, atau persetujuan membolehkan.

Berdasarkan perspektif hukum, beberapa ahli mengemukakan pengertian izin sebagai berikut:

- a. Menurut Sjahran Basah, izin adalah “perbuatan hukum administrasi negara bersegi satu yang mengaplikasikan peraturan dalam hal konkret berdasarkan persyaratan dan prosedur sebagaimana ditetapkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan”.²
- b. Menurut N. M. Spelt dan Prof. Mr. J. B. J. M. ten Berge, izin adalah:
“Suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan larangan perundang-undangan (dalam arti luas), sedangkan izin (dalam arti sempit) adalah pengikatan-pengikatan pada suatu peraturan izin yang pada umumnya didasarkan pada keinginan

¹ <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/izin>, Akses 17 September 2017.

² Dalam Ridwan, HR., *Hukum Administrasi Negara*, (Depok: Raja Grafindo Persada, 2013), hlm 152.

pembuat undang-undang untuk mencapai tujuan tertentu atau menghalangi keadaan buruk.³

Berdasarkan atas apa yang dikatakan oleh Spelt dan ten Berge, dalam izin dapat dipahami bahwa satu pihak tidak dapat melakukan sesuatu kecuali diizinkan. Artinya, kemungkinan untuk seseorang atau suatu pihak tertutup kecuali diizinkan oleh pemerintah. Dengan demikian, pemerintah memiliki peranan sangat penting dalam kegiatan yang bisa diizinkan ataupun tidak diizinkan yang dilakukan oleh orang atau pihak yang bersangkutan

- c. Menurut Van der Pot, “izin adalah suatu keputusan yang memperkenankan melakukan perbuatan yang pada prinsipnya tidak dilarang oleh pembuat peraturan”.⁴
- d. Lutfi Effendi mengemukakan bahwa izin (*vergunning*) adalah:

“Suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan peraturan perundang-undangan. Izin dapat juga diartikan sebagai dispensasi atau pelepasan atau pembebasan dari suatu larangan.”⁵

Izin yang diartikan sebagai persetujuan di atas bisa dipahami bahwa setiap orang ataupun pihak yang bersangkutan, dalam hal melakukan kegiatan ataupun aktifitas harus berdasarkan persetujuan dari penguasa yang berdasarkan pada undang-undang.

³ Adrian Sutedi, *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hlm 171.

⁴ Sri Pudyatmoko, *Perizinan-Problem dan Upaya Pembenahan*, (Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia, 2009), hlm 7.

⁵ Adrian Sutedi, *Hukum... op.cit.*, hlm168.

Pengertian izin juga tertuang dalam beberapa peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah sebagai berikut:

- a. Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, pengertian izin adalah “keputusan pejabat pemerintahan yang berwenang sebagai wujud persetujuan atas permohonan Warga Masyarakat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”.⁶
- b. Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 24 Tahun 2006 Tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu, izin adalah “dokumen yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah berdasarkan peraturan daerah atau peraturan lainnya yang merupakan bukti legalitas, menyatakan syah atau diperbolehkannya seseorang atau badan untuk melakukan usaha atau kegiatan tertentu”.⁷
- c. Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 Tahun 2008 tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja Unit Pelayanan Perizinan Terpadu di Daerah, bahwa izin merupakan “dokumen yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah berdasarkan peraturan daerah atau peraturan lainnya yang merupakan bukti legalitas, menyatakan sah atau diperbolehkannya seorang atau badan untuk melakukan usaha atau kegiatan tertentu”.⁸

⁶ Pasal 1 Ayat (19) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

⁷ Pasal 1 Ayat (8) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 24 Tahun 2006 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu.

⁸ Pasal 1 ayat (8) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 Tahun 2008 tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja Unit Pelayanan Perizinan Terpadu di Daerah.

Pengertian izin dalam peraturan ini menunjukkan adanya penekanan pada izin yang tertulis, yakni bertindak sebagai dokumen, sehingga yang disebut sebagai izin tidak termasuk yang diberikan secara lisan. Pemerintah daerah juga menggunakan izin sebagai sarana yuridis untuk mengendalikan kegiatan yang terjadi di lingkungan masyarakat, sarana yuridis tersebut dituangkan kedalam bentuk undang-undang. Dalam peraturan perundang-undangan, untuk melakukan suatu kegiatan usaha maka setiap warga negara harus memperoleh izin terlebih dahulu dari pemerintah pusat maupun pemerintah daerah.

- d. Menurut Bab 1 Pasal 1 (1) Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 14 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Perizinan Pada Pemerintah Kota Yogyakarta, izin adalah: “semua jenis izin yang menjadi kewenangan Pemerintah Kota Yogyakarta selain izin yang diselenggarakan oleh kecamatan”.⁹

Beberapa pengertian izin menurut perundang-undangan di atas menjelaskan bahwa izin merupakan instrumen pemerintah yang berupaya untuk memberikan perlindungan terhadap kepentingan negara dan juga kepentingan masyarakat. Sehingga izin berperan sebagai pengendali atau pengatur tindakan dari masyarakat. Izin menjadi alat atau instrumen pemerintah dalam ranah hukum administrasi dalam bentuk dokumen. Oleh karena itu, perizinan menjadi sesuatu yang urgen sebagai sarana yuridis untuk

⁹ Bab 1 Pasal ayat 1 (1) Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 14 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Perizinan Pada Pemerintah Kota Yogyakarta.

mengendalikan serta menertibkan tingkah laku warganya, seperti dalam perizinan pembangunan hotel di kota Yogyakarta.

2. Sifat dan Tujuan Perizinan

Pada dasarnya perizinan merupakan suatu keputusan dari pemerintah melalui badan tata usaha negara yang berwenang. Izin sebagai instrumen pemerintah merupakan ujung tombak instrumen hukum dalam hal pengarah, perekayasa, dan perancang masyarakat adil dan makur serta bersifat yuridis preventif, yang digunakan sebagai sarana hukum administrasi untuk mengendalikan perilaku masyarakat. Perizinan merupakan pengecualian yang diberikan oleh undang-undang untuk menunjukkan legalitas sebagai suatu cirri negara hukum yang demokratis.

Apabila dilihat dari isinya, izin memiliki sifat-sifat sebagai berikut:

- a. Izin yang bersifat bebas, yaitu izin yang penerbitannya tidak terikat dengan hukum tertulis, serta organ yang berwenang dalam izin memiliki kebebasan dalam pemberian izin, sehingga izin tidak dapat ditarik kembali atau dicabut.
- b. Izin yang terikat, yaitu izin yang penerbitannya terikat oleh hukum tertulis dan tidak tertulis, serta organ yang berwenang dalam izin bertindak sejauh yang diatur oleh peraturan perundang-undangan yang mengaturnya.
- c. Izin yang bersifat menguntungkan, yaitu izin yang mempunyai sifat menguntungkan bagi yang bersangkutan, karena yang bersangkutan diberi hak atau pemenuhan tuntutan.
- d. Izin yang bersifat memberatkan, yaitu izin yang mengandung unsure memberatkan yang berbentuk ketentuan-ketentuan yang harus dipenuhi oleh yang bersangkutan, dan juga memberi beban kepada masyarakat.
- e. Izin yang segera berakhir, yaitu izin yang memiliki masa berlaku yang singkat.
- f. Izin yang berangsur lama, yaitu izin yang memiliki masa berlaku relatif lama.
- g. Izin yang bersifat pribadi, yaitu izin yang tergantung pada sifat atau pribadi dan pemohon izin.

- h. Izin yang bersifat kebendaan, izin yang tergantung pada sifat dan objek izin.¹⁰

Tujuan perizinan bisa dilihat dari dua sisi, yakni:¹¹

a. Sisi Pemerintah

Pemberian izin dari sisi pemerintah bertujuan untuk mengetahui apakah ketentuan-ketentuan yang termuat dalam peraturan tersebut sesuai dengan kenyataan atau tidak, sekaligus digunakan untuk mengatur ketertiban. Selain itu bertujuan juga sebagai sumber pendapatan daerah, dimana dengan adanya permintaan permohonan izin maka secara langsung pendapatan pemerintah akan bertambah. Pemohon harus membayar retribusi terlebih dahulu sebagai syarat dikeluarkannya izin tersebut.

b. Sisi Masyarakat

Tujuan pemberian izin bagi masyarakat ialah adanya kepastian hukum dan adanya kepastian hak terkait pengeluaran izin tersebut.

3. Unsur-Unsur Perizinan

Menurut M.W Van Praag,¹² perizinan memiliki unsur-unsur sebagai berikut:

a. Instrumen Yuridis

Dalam negara hukum modern, tugas dan kewenangan pemerintah tidak hanya sekedar menjaga ketertiban dan keamanan (*rust en orde*), tetapi juga mengupayakan kesejahteraan umum (*bestuurszorg*). Tugas dan

¹⁰ Adrian Sutedi, Hukum... *op.cit*, hlm 173.

¹¹ *Ibid.*, hlm 200.

¹² Dalam Ridwan HR., Hukum... *op.cit*, hlm 202.

wewenang pemerintah untuk menjaga ketertiban dan keamanan merupakan tugas klasik yang sampai kini masih tetap diperhatikan. Dalam rangka melaksanakan tugas ini kepada pemerintah diberikan wewenang dalam bidang pengaturan, yang dari fungsi pengaturan ini muncul beberapa instrument yuridis untuk menghadapi peristiwa individual dan kongkret yaitu dalam bentuk kepuasan. Salah satu wujud dari keputusan ini adalah izin. Oleh karena itu, izin merupakan instrumen yuridis dalam bentuk keputusan yang bersifat konstitutif dan yang bersifat kongkret. Sebagai keputusan, izin dibuat dengan ketentuan dan persyaratan yang berlaku bagi keputusan pada umumnya, sebagaimana yang telah disebutkan diatas.

b. Peraturan Perundang-Undangan

Salah satu prinsip dalam negara hukum adalah *wetmatigheid van bestuur* atau pemerintah berdasarkan peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain, setiap tindakan hukum pemerintah baik dalam menjalankan fungsi pengaturan maupun fungsi pelayanan harus didasarkan pada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku. Perbuatan dan penerbitan keputusan izin merupakan tindakan hukum pemerintah. Sebagai tindakan hukum, harus ada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan harus berdasarkan pada asas legalitas. Tanpa dasar wewenang, tindakan hukum itu menjadi tidak sah, oleh karena itu dalam hal membuat dan menerbitkan izin haruslah didasarkan pada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku, karena

tanpa adanya dasar wewenang tersebut keputusan izin tersebut menjadi tidak sah.

Pada umumnya pemerintah memperoleh wewenang untuk mengeluarkan izin sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dari perizinan tersebut. Akan tetapi, dalam penerapan Markus Lukman berpendapat bahwa kewenangan pemerintah dalam bidang tersebut bersifat *diskresionare power* atau berupa kewenangan bebas. Artinya, pemerintah diberikan kewenangan untuk mempertimbangkan atas dasar inisiatif sendiri hal-hal yang berkaitan dengan izin, misalnya pertimbangan tentang:

- 1) Kondisi-kondisi apa yang memungkinkan suatu izin dapat diberikan;
- 2) Bagaimana mempertimbangkan kondisi-kondisi tersebut;
- 3) Konsekuensi yuridis yang mungkin timbul akibat pemberian atau penolakan izin dikaitkan dengan pembatasan peraturan perundang-undangan yang berlaku; dan
- 4) Prosedur apa yang harus diikuti atau dipersiapkan pada saat dan sesudah keputusan diberikan baik penerimaan maupun penolakan izin.¹³

c. Organ Pemerintah

Organ pemerintah adalah organ yang menjalankan unsur pemerintahan baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Menurut Sjachran Basah, dari penelusuran berbagai ketentuan penyelenggaraan pemerintahan dapat diketahui bahwa mulai dari administrasi negara tertinggi (Presiden) sampai dengan administrasi negara terendah (Lurah) berwenang memberikan izin. Ini berarti terdapat aneka ragam administrasi negara

¹³ Ridwan, HR., *Hukum... op.cit*, hlm 204.

(termaksud instansinya) pemberian izin, yang didasarkan pada jabatan yang dijabatnya baik di tingkat pusat maupun daerah.

Terlepas dari beragamnya organ pemerintahan atau administrasi negara yang mengeluarkan izin, yang pasti adalah bahwa izin hanya boleh dikeluarkan oleh organ pemerintahan. Menurut N.M. Spelt dan J.B.M. ten Berge, keputusan memberikan izin harus diambil oleh organ yang berwenang, dan hampir selalu yang terkait adalah organ-organ pemerintahan atau administrasi Negara. Dalam hal ini organ-organ pada tingkat penguasa nasional (seorang menteri) atau tingkat penguasa-penguasa daerah.¹⁴

d. Peristiwa Konkret

Peristiwa konkret artinya peristiwa terjadi pada waktu tertentu, orang tertentu, tempat tertentu, dan fakta hukum tertentu. Karena peristiwa kongkrit ini beragam, sejalan dengan keragaman perkembangan masarakat, maka izin pun memiliki berbagai keragaman. Izin yang jenisnya beragam itu dibuat dalam proses yang cara prosedurnya tergantung dari kewenangan pemberi izin, macam izin dan struktur organisasi instansi yang menerbitkannya.

e. Prosedur dan Persyaratan

Pada umumnya pemohonan izin harus menempuh prosedur tertentu yang ditentukan oleh pemerintah, selaku pemberi izin. Disamping harus menempuh prosedur tertentu, pemohon izin juga harus memenuhi persyaratan-persyaratan tertentu yang ditentukan secara sepihak oleh

¹⁴ *Ibid.*, hlm 204.

pemerintah atau pemberi izin. Prosedur dan persyaratan perizinan itu berbeda-beda tergantung jenis izin, tujuan izin, dan instansi pemberi izin.

Menurut Soehino, syarat-syarat dalam pemberian izin itu bersifat kongkret konstitutif dan kondisional. Bersifat konstitutif, karena ditentukan suatu perbuatan atau tingkah laku tertentu yang harus (terlebih dahulu) dipenuhi, artinya dalam pemberian izin ditentukan suatu perbuatan kongkret, dan bila tidak dipenuhi dapat dikenai sanksi. Penentuan prosedur dan persyaratan perizinan itu dilakukan secara sepihak oleh pemerintah, meskipun demikian, pemerintah tidak boleh membuat atau menentukan prosedur dan persyaratan menurut kehendaknya sendiri secara *arbitrer* (sewenang-wenang), tetapi harus sejalan dengan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dari perizinan tersebut, dengan kata lain tidak boleh menentukan syarat yang melampaui batas tujuan yang hendak dicapai oleh peraturan hukum yang menjadi dasar perizinan bersangkutan.¹⁵

4. Perizinan Dalam Wewenang Pemerintah Daerah

Setiap perbuatan pemerintah diisyaratkan harus bertumpu pada kewenangan yang sah. Tanpa adanya kewenangan yang sah seorang pejabat ataupun Badan Tata Usaha Negara tidak dapat melakukan suatu perbuatan pemerintah. Oleh karena itu kewenangan yang sah merupakan atribut bagi setiap pejabat ataupun bagi setiap badan.¹⁶ Secara konseptual istilah wewenang atau kewenangan sering disejajarkan dengan istilah Belanda

¹⁵ *Ibid*, hlm. 208.

¹⁶ Lutfi Effendi, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi*, (Malang: Bayumedia Publishing, 2004), hlm. 77.

“*bevoegdheid*”. Keabsahan tindakan pemerintahan diukur berdasarkan wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Perihal kewenangan dapat dilihat dari Konstitusi Negara yang memberikan legitimasi kepada Badan Publik dan Lembaga Negara dalam menjalankan fungsinya. Wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan dan perbuatan hukum.¹⁷

Menurut H.D Stout, wewenang adalah pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai seluruh aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang-wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik didalam hubungan hukum publik.¹⁸ Kewenangan merupakan hak menggunakan wewenang yang dimiliki seorang pejabat atau institusi menurut ketentuan yang berlaku. Kewenangan juga menyangkut kompetensi tindakan hukum yang dapat dilakukan menurut kaedah-kaedah formal. Jadi kewenangan merupakan kekuasaan formal yang dimiliki oleh pejabat atau institusi. Kewenangan memiliki kedudukan yang penting dalam kajian hukum tata negara dan hukum administrasi negara. Begitu pentingnya kedudukan kewenangan ini, sehingga F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek menyebut sebagai konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum administrasi negara.¹⁹

¹⁷ SF. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty, 1997), hlm 154.

¹⁸ Ridwan, HR., *Hukum... op.cit.*, hlm 71.

¹⁹ *Ibid.*, hlm 99.

Dalam membicarakan bagaimana kedudukan wewenang pemerintahan terhadap penyelenggaraan pemerintahan tidak bisa dilepaskan kaitannya dengan penerapan asas legalitas dalam sebuah konsepsi negara hukum yang demokratis atau negara demokrasi yang berdasar atas hukum. Asas legalitas merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan sebagai pijakan dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan di setiap negara yang menganut konsep negara hukum.²⁰

Dalam konsepsi negara hukum, wewenang pemerintahan itu berasal dari peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagaimana dikemukakan oleh Huisman yang dikutip oleh Ridwan HR., bahwa organ pemerintahan tidak dapat menganggap ia memiliki sendiri wewenang pemerintahan. Kewenangan hanya diberikan oleh undang-undang. Pembuat undang-undang tidak hanya memberikan wewenang pemerintahan kepada organ pemerintahan akan tetapi juga terhadap para pegawai atau badan khusus untuk itu.²¹

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah sesuai dengan amanat UUD RI Tahun 1945 maka kebijakan politik hukum ditempuh oleh pemerintah terhadap pemerintahan daerah yang dapat mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan, menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah, dengan pertimbangan prinsip demokrasi,

²⁰ Aminuddin Ilmar, *Hukum Tata Pemerintahan*, (Jakarta: Kencana, 2014), hlm 93.

²¹ Ridwan HR., *Hukum... op.cit*, hlm 103.

pemerataan keadilan, keistimewaan, dan kekhususan suatu daerah dalam sistem NKRI.

Salah satu asas yang menjadi dasar penyelenggaraan pemerintahan daerah menurut Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah adalah asas desentralisasi. Melalui desentralisasi maka pemerintah (pusat) menyerahkan wewenang pemerintahan kepada daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintah dalam sistem NKRI. Penyerahan tersebut berarti kewenangan untuk menyelenggarakan urusan tertentu telah beralih dari pemerintah kepada daerah otonomi yang selanjutnya dituangkan dalam bentuk peraturan daerah.

Otonomi daerah telah memberikan kewenangan kepada Kabupaten/Kota dengan ketentuan Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah beserta peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi sebagai Daerah Otonomi dalam rangka pengelolaan lingkungan hidup yang baik dan sehat. Dengan adanya Pasal 14 Undang-undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah beserta Peraturan Pemerintah No. 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi sebagai Daerah Otonom, peraturan ini pada pokoknya memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggungjawab kepada daerah secara proposional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional serta dengan memperhatikan potensi keanekaragaman daerah.

Di Indonesia istilah yang digunakan dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah pelaksanaan penegakan hukum, namun pada tataran teoritis istilah yang digunakan adalah pelaksanaan pemerintahan. Pelaksanaan pemerintahan sebagai salah satu jenis sanksi administratif khususnya dalam rangka penegakan peraturan daerah dalam praktek jarang digunakan. Hal ini umumnya dikaitkan dengan kerugian atau penderitaan yang timbul sebagai akibat diterapkannya paksaan pemerintahan. Oleh karena itu pemerintah baru akan menerapkan paksaan pemerintah apabila dianggap sangat perlu dan dengan mempertimbangkan berbagai kepentingan. Dalam hal ini pelaksanaan pemerintah dilakukan jika ada perbuatan melanggar peraturan dan bertujuan untuk mengakhiri secara langsung perbuatan tersebut. Pada umumnya pelaksanaan pemerintahan sebagai jenis sanksi administrasi dikaitkan dengan sistem perizinan.

Kewenangan Pemerintahan Daerah sebagai penyelenggara daerah tertuang dalam Pasal 1 angka 2 UU Nomor 32 Tahun 2004 sebagai berikut:

“Penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945”.²²

Kategori Pemerintah Daerah disebutkan dalam Pasal 1 angka 3 UU Nomor 32 Tahun 2004, yakni “Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah”. Jadi, pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan

²² Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945.

Pada Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 14 tahun 2016 tentang penyelenggaraan perizinan pada pemerintah kota Yogyakarta terkait pembangunan hotel telah menyebutkan pada pasal 1 ayat “Pendelegasian izin adalah pelimpahan wewenang dalam pemberian izin dari Walikota kepada pejabat yang ditunjuk di lingkungan Pemerintah Kota Yogyakarta beserta tanggungjawabnya”. Selanjutnya pada Pasal 2 Ruang lingkup penyelenggaraan perizinan di lingkungan Pemerintah Kota Yogyakarta meliputi:

- a. jenis perizinan;
- b. penyelenggaraan perizinan;
- c. prosedur penyelenggaraan perizinan;
- d. persyaratan perizinan;
- e. penerbitan dan penolakan;
- f. jangka waktu proses perizinan;
- g. pembatalan dan pencabutan;
- h. duplikat dan legalisasi; dan
- i. pengawasan dan pembinaan.²³

Berdasarkan peraturan di atas, pemerintah daerah kota Yogyakarta memiliki wewenang dalam melakukan perizinan atas pembangunan hotel di wilayah kota Yogyakarta, termasuk melakukan moratorium atau pemberhentian sementara izin pembangunan hotel.

²³ Pasal 2 Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 14 tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Perizinan Pada Pemerintah Kota Yogyakarta.

B. Tinjauan Tentang Izin Pembangunan Hotel Di Kota Yogyakarta

1. Gambaran Umum Dinas Perizinan Di Kota Yogyakarta

Pemerintah Kota Yogyakarta membentuk Unit Pelayanan Terpadu Satu Atap dengan Keputusan Walikota Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2000 tentang Pembentukan Unit Pelayanan Terpadu Satu Atap (UPTSA) Kota Yogyakarta. Pembentukan lembaga UPTSA diharapkan bisa menjawab tuntutan dari masyarakat umum dan dunia usaha agar pemerintah Kota Yogyakarta bisa melayani perizinan yang diajukan oleh mereka dengan proses yang tidak berbelit-belit, tidak berbiaya tinggi, dan lebih transparan.

Pembentukan UPTSA masih menyisakan kekurangan dari segi proses yang memakan waktu cukup lama. UPTSA hanya merupakan *front office* sedangkan untuk proses perizinannya tetap di instansi atau SKPD teknis. Proses pengiriman berkas permohonan izin dari UPTSA ke SKPD teknis sudah memakan waktu. Proses akan semakin panjang apabila dalam penelitian berkas di SKPD ditemukan kekurangan persyaratan.

Menyikapi persoalan di atas, pemerintah kota Yogyakarta mengeluarkan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 17 Tahun 2005 tentang Pembentukan, Organisasi, dan Tata Kerja Dinas Perizinan dengan susunan organisasi dipimpin seorang Kepala Dinas dibantu dengan sekretariat dan 3 (tiga) bidang.

Kewenangan-kewenangan yang melekat pada Dinas Perizinan Kota Yogyakarta adalah sebagai berikut:

- i. Kewenangan penandatanganan izin pada instansi terkait yang telah dicabut melalui Perda Pembentukan Susunan Organisasi dan Tata Kerja masing-masing dinas dan menjadi fungsi dan tugas pada Dinas Perizinan. Dalam hal ini, Dinas Perizinan bertindak sebagai *front office*, *in office*, dan *back office*.
- ii. Kewenangan yang ada pada dinas terkait dengan perizinan, yakni dalam hal: pemberian izin; pencabutan izin; legalisasi izin; duplikat izin; pengawasan izin.
- iii. Beberapa izin yang masih ditandatangani instansi terkait (Dinas Kesehatan, Dinas Pendapatan Daerah dan Pengelolaan Keuangan, Dinas Perindustrian, Perdagangan, Kooperasi dan Pertanian) selanjutnya sebagai titipan di Dinas Perizinan, dalam hal ini, Dinas Perizinan bertindak sebagai *front office*.
- iv. Sebagian kewenangan pelayanan perizinan dilimpahkan ke kecamatan dengan mempertimbangkan efisiensi dan efektifitas.

Kewenangan-kewenangan di atas belum sepenuhnya semua jenis perizinan investasi dilaksanakan secara terpadu di Dinas Periznan Kota Yogyakarta. Pada poin dua di atas, ada proses penyelesaian perizinan yang dilaksanakan oleh instansi terkat, seperti pada dinas kesehatan, dinas perindustrian, perdagangan, kooperasi dan pertanian.

Pada tanggal 21 Oktober 2016, pemerintah kota Yogyakarta mengganti nama Dinas Perizinan menjadi Dinas Penanaman Modal dan Perizinan Kota Yogyakarta. Pergantian tersebut didasarkan pada Peraturan Daerah kota

Yogyakarta Nomor 5 tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kota Yogyakarta, yang secara efektif baru berlaku pada 3 Januari 2017. Dinas Penanaman Modal dan Perizinan ini berlokasi di jalan Kenari No. 56 Yogyakarta.

Dinas Penanaman Modal dan Perizinan Kota Yogyakarta mempunyai kewenangan yaitu meliputi:

- a. Pemberian Izin dan Non Izin
- b. Penolakan Permohonan Izin dan Non Izin
- c. Pembatalan Izin dan Non Izin
- d. Pencabutan Izin dan Non Izin
- e. Legalisasi dan Duplikat Izin dan Non Izin
- f. Pengawasan Izin dan Non Izin.

Dinas Penanaman Modal dan Perizinan Kota Yogyakarta berdasarkan Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 14 Tahun 2016 menerima pelimpahan Kewenangan Perizinan sejumlah 27 (dua puluh tujuh) jenis perizinan dan dalam perkembangannya sekarang ini menjadi 29 (dua puluh sembilan) jenis perizinan dan 6 (enam) non perizinan, dikarenakan ada penambahan 3 (tiga) jenis perizinan yaitu Izin Reklame, Izin Prinsip dan Izin Usaha Penanaman Modal, serta pengurangan 1 (satu) jenis izin yaitu Izin Gangguan (HO).

Jenis-jenis perizinan berdasarkan Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 14 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Perizinan Pada Pemerintah Kota Yogyakarta, yaitu:

- a. Izin Mendirikan Bangunan (IMB) untuk bangunan yang bukan merupakan kewenangan kecamatan;

- b. Izin In Gang;
- c. Izin Penyambungan Saluran Air Limbah
- d. Izin Penyambungan Saluran Air Hujan
- e. Izin Gangguan untuk kegiatan usaha yang bukan merupakan kewenangan kecamatan;
- f. Izin Usaha Industri (IUI) dan Tanda Daftar Industri (TDI);
- g. Surat Izin Usaha Perdagangan (SIUP);
- h. Surat Izin Usaha Perdagangan Minuman Beralkohol (SIUP MB);
- i. Izin Usaha Angkutan;
- j. Surat Izin Usaha Jasa Konstruksi (SIUJK);
- k. Izin Usaha Pengelolaan Pasar Tradisional (IUP2T);
- l. Izin Usaha Pusat Perbelanjaan (IUPP);
- m. Izin Usaha Toko Modern (IUTM);
- n. Tanda Daftar Usaha Pariwisata (TDUP) meliputi:
 - 1) Daya Tarik Wisata;
 - 2) Kawasan Pariwisata;
 - 3) Jasa Transportasi Wisata;
 - 4) Jasa Perjalanan Wisata;
 - 5) Jasa Makanan dan Minuman;
 - 6) Penyediaan Akomodasi;
 - 7) Penyelenggaraan Kegiatan Hiburan dan Rekreasi;
 - 8) Penyelenggaraan Pertemuan, Perjalanan Insentif, Konferensi, dan Pameran;
 - 9) Jasa Informasi Wisata;
 - 10) Jasa Konsultan Wisata;
 - 11) Jasa Pramuwisata;
 - 12) Wisata Tirta; dan
 - 13) *Solus per Aqua* (SPA).
- o. Izin Pemakaman untuk:
 - 1) Pengelolaan Tempat Pemakaman Umum Swasta;
 - 2) Pengelolaan Krematorium milik Swasta; dan
 - 3) Pengelolaan Tempat Penyimpanan Abu Jenazah milik Swasta.
- p. Izin Salon Kecantikan;
- q. Izin Pendirian Lembaga Pendidikan Formal;
- r. Izin Pendirian lembaga Pendidikan Non Formal;
- s. Izin Penjual Daging;
- t. Izin Usaha Penggilingan Daging;
- u. Izin Usaha Penyimpanan Daging;
- v. Izin Penelitian;
- w. Izin Praktek Kerja Lapangan (PKL);
- x. Izin Kuliah Kerja Nyata (KKN);
- y. Tanda Daftar Gedung (TGD);
- z. Tanda Daftar Perusahaan (TDP); dan

aa. Surat Tanda Pendaftaran Waralaba (STPW).²⁴

Berdasarkan jumlah jenis perzinan di atas, izin hotel berkaitan dengan Izin Mendirikan Bangunan (IMB), Izin Gangguan dan Tanda Daftar Usaha Pariwisata (TDUP).

2. Landasan Hukum Izin Pembangunan Hotel di Kota Yogyakarta

Izin pembangunan hotel yang dikeluarkan oleh Dinas Perizinan Pemerintah Kota Yogyakarta mengacu pada Undang-Undang Nomor 28 tahun 2002 tentang Bangunan Gedung dan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2012 tentang Bangunan Gedung, yang mengatur secara detail tentang bangunan gedung di Kota Yogyakarta.

a. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung merupakan landasan hukum yang harus ditaati oleh setiap warga negara Indonesia yang akan mendirikan sebuah bangunan, termasuk bangunan hotel. UU ini lahir atas berbagai pertimbangan, salah satunya bahwa bangunan gedung harus diselenggarakan secara tertib, diwujudkan sesuai dengan fungsinya, serta dipenuhinya persyaratan administratif dan teknis bangunan gedung. Pertimbangan tersebut menegaskan bahwa negara hadir untuk menciptakan ketertiban ditengah-tengah masyarakat terkait dengan persoalan membangun bangunan, baik yang bersifat pribadi seperti tempat tinggal, maupun bangunan yang diperuntukan untuk kegiatan usaha seperti hotel.

²⁴ Pasal 3 Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 14 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Perizinan Pada Pemerintah Kota Yogyakarta

Demi terciptanya ketertiban di atas, setiap bangunan gedung harus mempunyai asas, tujuan dan lingkup yang jelas. Hal tersebut seperti yang tertuang pada pasal 2, yakni “bangunan gedung diselenggarakan berlandaskan asas kemanfaatan, keselamatan, keseimbangan, serta keserasian bangunan gedung dengan lingkungannya”.

Gedung bangunan yang dimaksud dalam UU ini terdiri dari berbagai jenis bangunan. Keseluruhan jenis bangunan tersebut bisa diketahui dari fungsi bangunan yang bersangkutan. Hotel menjadi salah satu jenis bangunan yang masuk dalam katagori bangunang dengan fungsi usaha. Hal ini sebagaimana tertuang dalam pasal 5, ayat (1) dan (4) yang berbunyi:

Fungsi bangunan gedung meliputi fungsi hunian, keagamaan, usaha, sosial dan budaya, serta fungsi khusus.

Bangunan gedung fungsi usaha sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) meliputi bangunan gedung untuk perkantoran, perdagangan, perindustrian, perhotelan, wisata dan rekreasi, terminal, dan penyimpanan.²⁵

Kewenangan perizinan atas pembangunan bangunan gedung dilimpahkan kepada masing-masing pemerintah daerah. Hal ini sebagaimana tertuang pada pasal 6 UU Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung berikut:

“(1) Fungsi bangunan gedung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 harus sesuai dengan peruntukan lokasi yang diatur dalam Peraturan Daerah tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota.

(2) Fungsi bangunan gedung sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) ditetapkan oleh Pemerintah Daerah dan dicantumkan dalam izin mendirikan bangunan.

²⁵ Pasal 5 ayat (1) dan (4) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung.

(3) Perubahan fungsi bangunan gedung yang telah ditetapkan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) harus mendapatkan persetujuan dan penetapan kembali oleh Pemerintah Daerah.

(4) Ketentuan mengenai tata cara penetapan dan perubahan fungsi bangunan gedung sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah”.²⁶

Mengacu pada pasal di atas, setiap pemerintah daerah memiliki kewenangan tersendiri dalam memberikan izin terhadap bangunan gedung di daerahnya. Kewenangan ini tidak diartikan sebagai kebebasan semata bagi pemerintah daerah dalam mengelola perizinan bangunan gedung di daerahnya. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung memberikan acuan tentang persyaratan yang harus dipenuhi dalam bangunan gedung.

(1) Setiap bangunan harus memenuhi persyaratan administratif dan persyaratan teknis sesuai dengan fungsi bangunan gedung.

(2) Persyaratan administratif bangunan gedung sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) meliputi persyaratan status hak atas tanah, status kepemilikan bangunan gedung, dan izin mendirikan bangunan.

(3) Persyaratan teknis bangunan gedung sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) meliputi persyaratan tata bangunan dan persyaratan keandalan bangunan gedung.

(4) Penggunaan ruang diatas dan/atau di bawah tanah dan/atau air untuk bangunan gedung harus memiliki izin sesuai ketentuan yang berlaku.

(5) Persyaratan administratif dan teknis untuk bangunan gedung adat, bangunan gedung semi permanen, bangunan gedung darurat, dan bangunan gedung yang dibangun pada daerah lokasi bencana ditetapkan oleh Pemerintah Daerah sesuai kondisi sosial dan budaya.”²⁷

Ayat-ayat di atas menggambarkan bahwa pemerintah daerah harus memberlakukan persyaratan berupa administratif dan teknis dalam melakukan wewenang atas izin bangunan gedung di daerahnya. Aturan-aturan lebih lanjut

²⁶ Pasal 6 ayat (1) sampai ayat (4) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung.

²⁷ Pasal 7 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung.

terkait kewenangan izin bangunan gedung kemudian dirumuskan dalam peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah yang bersangkutan.

b. Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2012 tentang Bangunan Gedung

Perda Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2012 tentang Bangunan Gedung merupakan perpanjangan dari Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 24 Tahun 2009 tentang Bangunan Gedung. Perda ini merupakan landasan hukum dalam penyelenggaraan bangunan gedung di wilayah kota Yogyakarta yang mengacu pada Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung. Ruang lingkup yang diatur dalam Perda ini tertuang pada pasal 2 berikut ini:

“Ruang lingkup Peraturan Daerah ini meliputi ketentuan fungsi bangunan gedung, persyaratan bangunan gedung, izin mendirikan bangunan gedung (IMB), sertifikat laik fungsi (SLF), pengawasan, peran serta masyarakat, pembongkaran, administrasi IMB dan ketentuan insentif serta disinsentif.”²⁸

Mengacu pada bunyi pasal di atas, Perda Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2012 cukup komprehensif sebagai payung hukum tentang bangunan gedung di wilayah kota Yogyakarta. Perda ini secara rinci memberikan penjelasan mengenai ketentuan-ketentuan yang harus dipatuhi oleh masyarakat atau investor yang akan membangun gedung di wilayah kota Yogyakarta, seperti rincian teknis persyaratan-persyaratan yang wajib dipenuhi.

²⁸ Pasal 2 Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2012 tentang Bangunan Gedung.

Hotel menjadi salah satu bentuk bangunan yang disebut dalam Perda Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2012 tentang Bangunan Gedung. Bangunan hotel yang difungsikan sebagai tempat usaha harus memenuhi berbagai aturan dan persyaratan. Berdasarkan pasal 8 pada Perda Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2012, ada dua persyaratan yang harus dipenuhi dalam memenuhi proses perizinan membangun gedung di wilayah kota Yogyakarta, yakni persyaratan administratif dan persyaratan teknis.

Secara administratif, persyaratan yang harus dipenuhi untuk mendapatkan izin bangunan gedung adalah sebagai berikut:

- 1) Status hak atas tanah, dan izin pemanfaatan dari pemegang hak atas tanah;
- 2) Status kepemilikan bangunan gedung; dan
- 3) Izin mendirikan bangunan gedung.²⁹

Izin Mendirikan Bangunan (IMB) menjadi persyaratan administratif yang mendapatkan pembahasan khusus pada Perda Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2012 tentang Bangunan Gedung, yakni pada BAB VI. Ada delapan bagian pembahasan yang tertuang pada BAB VI tersebut, yakni gambaran umum, persyaratan IMB, tata cara penertiban IMB, pelaksanaan mendirikan bangunan, masa berlaku IMB, perubahan IMB, pengecualian, dan batal demi hukum.

Izin Mendirikan Bangunan (IMB) merupakan perizinan yang diberikan oleh pemerintah kabupaten/kota kepada pemilik gedung untuk membangun,

²⁹ Pasal 8 Ayat (2) Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2012 tentang Bangunan Gedung.

mengubah, memperluas, mengurangi dan atau merawat bangunan gedung sesuai dengan persyaratan administrasi dan persyaratan teknis yang berlaku.³⁰

Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2012 tentang Bangunan Gedung pengertian IMB adalah sebagai berikut:

“Izin Mendirikan Bangunan Gedung yang selanjutnya disingkat IMB adalah perizinan yang diberikan oleh Pemerintah Daerah kepada pemilik bangunan gedung untuk membangun baru, mengubah, memperluas, mengurangi, dan/atau merawat bangunan gedung sesuai dengan persyaratan administratif dan persyaratan teknis yang berlaku”.³¹

Mengacu pada pengertian di atas, istilah “mendirikan” tidak hanya memiliki pengertian mengadakan atau membuat sebuah bangunan di atas tanah yang semula kosong. Kata “mendirikan” dalam konteks perizinan sebuah bangunan bisa berarti membangun baru, mengubah, memperluas, mengurangi dan atau merawat bangunan gedung.

IMB adalah awal surat bukti dari pemerintah daerah bahwa pemilik bangunan gedung dapat mendirikan bangunan gedung sesuai dengan fungsi yang telah ditetapkan dan berdasarkan rencana teknis bangunan gedung yang telah disetujui oleh pemerintah daerah.³² IMB merupakan satu-satunya sarana perizinan yang diperbolehkan dalam penyelenggaraan bangunan gedung, yang menjadi alat pengendali penyelenggaraan bangunan gedung. Proses pemberian IMB harus mengikuti prinsip-prinsip pelayanan prima dan murah/terjangkau. Permohonan IMB gedung merupakan proses awal mendapatkan IMB gedung.

³⁰ Marihot Pahala Siahaan, *Hukum Bangunan Gedung di Indonesia*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2008), hlm 22.

³¹ Pasal 1 ayat (18) Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Bangunan Gedung.

³² Marihot Pahala Siahaan, *Hukum... op.cit.*, hlm 63.

Dasar hukum atas Izin Mendirikan Bangunan di Kota Yogyakarta terdiri dari:

- 1) Undang-undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung
- 2) Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang
- 3) Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2005 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung
- 4) Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah
- 5) Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2012 tentang Bangunan Gedung
- 6) Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2010 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Yogyakarta Tahun 2010-2029
- 7) Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 77 Tahun 2013 tentang Pengendalian Pembangunan Hotel beserta perubahannya, yakni Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 55 Tahun 2016 dan Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 100 Tahun 2017.

Salah satu dasar pertimbangan penetapan peraturan izin mendirikan bangunan adalah agar setiap bangunan memenuhi teknik konstruksi, estetika serta persyaratan lainnya sehingga tercipta suatu rangkaian bangunan yang layak dari segi keselamatan, kesehatan, kenyamanan, keindahan dan interaksi sosial. Tujuan dari penerbitan IMB adalah untuk mengarahkan pembangunan yang dilaksanakan oleh masyarakat, swasta maupun bangunan pemerintah

dengan pengendalian melalui prosedur perizinan, kelayakan lokasi mendirikan, peruntukan dan penggunaan bangunan yang sehat, kuat, indah, aman dan nyaman.³³

IMB akan diterbitkan oleh pemerintah kota Yogyakarta jika pemohon sudah memenuhi persyaratan administratif maupun teknis. Persyaratan administrasi terdiri dari:

- 1) Formulir permohonan IMB yang diisi lengkap dan mencantumkan tanda tangan pemohon, diketahui oleh tetangga Rukun Tetangga (RT), Rukun Warga (RW), Lurah dan Camat;
- 2) Fotocopy KTP pemohon dan atau pemilik bangunan yang masih berlaku;
- 3) Fotocopy sertifikat hak atas tanah atau surat bukti kepemilikan tanah lainnya yang sah.
- 4) Surat pernyataan bermaterai cukup bahwa tanah yang dimohonkan tidak dalam sengketa yang ditanda tangani oleh pemohon, pemilik tanah dan calon pemilik bangunan.³⁴

Persyaratan teknis yang harus dipenuhi untuk mendapatkan IMB dari pihak pemerintah kota Yogyakarta adalah sebagai berikut:

- 1) Advice planning;
- 2) Gambar rencana arsitektur atau teknis meliputi :
 - a) Gambar Tapak Bangunan (*site plan*) yang meliputi: letak bangunan, akses jalan, parkir, penghijauan/RTH dan lain-lain;
 - b) Denah, Tampak Depan dan Tampak Samping;
 - c) Rencana Pondasi;
 - d) Rencana Atap;
 - e) Gambar Potongan;
 - f) Gambar Instalasi dan sanitasi;
 - g) Gambar Struktur meliputi gambar pondasi, kolom, balok, tangga, Plat lantai, rangka atap baja;
 - h) Tanda tangan penanggung jawab gambar;
 - i) Gambar letak sistem deteksi dan proteksi kebakaran yang disahkan oleh instansi teknis, kecuali rumah tinggal tunggal dan rumah deret sederhana.

³³ Goenawan, *Panduan Mengurus Sertifikat Tanah & Properti*, (Yogyakarta, 2009), hlm 81.

³⁴ Pasal 58 ayat (2) Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Bangunan Gedung.

- 3) Terhadap ketinggian bangunan yang ketinggian melebihi ketentuan dalam dokumen Perencanaan Kota pada kawasan intensitas tinggi harus mendapatkan rekomendasi ketinggian bangunan;
- 4) Terhadap bangunan cagar budaya, bangunan yang berada di *kawasan* cagar budaya dan bangunan yang berada pada garis sempadan sungai memerlukan rekomendasi/surat keterangan dari instansi teknis yang berwenang.
- 5) Kajian Lingkungan Hidup sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- 6) Terhadap permohonan IMB menara telekomunikasi harus dilengkapi:
 - a) Berita acara hasil sosialisasi dan daftar hadir dari warga sekurang-kurangnya dalam radius satu setengah tinggi menara dan diketahui lurah dan camat setempat.
 - b) Asuransi keselamatan bagi warga sekitar dalam radius tersebut.³⁵

Persyaratan kedua yang harus dipenuhi dalam rangka izin bangunan gedung adalah persyaratan teknis. Persyaratan teknis tersebut diatur pada pasal 8 ayat (3), yang meliputi persyaratan tata bangunan dan persyaratan keandalan bangunan gedung. Persyaratan tata bangunan meliputi persyaratan peruntukan dan intensitas bangunan, persyaratan arsitektur bangunan dan persyaratan pengendalian dampak lingkungan.

Persyaratan peruntukan dan intensitas bangunan sebagaimana yang dimaksud dalam Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2012 tentang Bangunan Gedung pasal 12 adalah setiap mendirikan bangunan, fungsinya harus sesuai dengan peruntukan lokasi yang ditetapkan dalam dokumen perencanaan kota. Rincian persyaratan peruntukan dan intensitas bangunan dalam Perda ini dijelaskan pada pasal 13, 14, 15 dan 16.

³⁵ Pasal 58 ayat (3) Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Bangunan Gedung.

Persyaratan arsitektur bangunan pada Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2012 tentang Bangunan Gedung dijelaskan pada pasal 17, yakni:

Persyaratan arsitektur bangunan gedung sebagaimana dimaksud pada Pasal 12 meliputi persyaratan penampilan bangunan, tata ruang dalam, keseimbangan, keserasian dan keselarasan bangunan gedung dengan lingkungannya, serta pertimbangan adanya keseimbangan antara nilai-nilai.³⁶

Rincian persyaratan arsitektur sebagaimana bunyi pasal di atas menggambarkan bahwa arsitektur bangunan hotel yang akan dibangun di wilayah kota Yogyakarta harus mempertimbangkan dan memiliki keserasian dengan nilai-nilai sosial budaya di lingkungan sekitar. Oleh karena itu, keberadaan pembangunan gedung seperti hotel harus menjadi bagian dalam pelestarian nilai-nilai sosial budaya di lingkungan sekitar, bukan sebaliknya.

Persyaratan tata bangunan lainnya adalah persyaratan pengendalian dampak lingkungan. Pada penjelasan pasal 21 ayat 1, persyaratan ini diberlakukan bagi bangunan gedung yang memiliki dampak terhadap lingkungan. Bangunan hotel merupakan salah satu bangunan yang termasuk pada katagori persyaratan tersebut, terutama hotel-hotel berbintang. Pembangunan bangunan gedung, seperti hotel yang berada di atas dan atau di bawah tanah, di atas dan atau di bawah air, prasarana atau sarana umum dilakukan setelah mendapatkan persetujuan dari pihak yang berwenang, seperti sesuai dengan dokumen perencanaan kota Yogyakarta, tidak

³⁶ Pasal 17 Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2012 tentang Bangunan Gedung.

menimbulkan pencemaran dan hal-hal lain terkait keseimbangan lingkungan sebagaimana yang tertuang pada pasal 23 dan 24.

Persyaratan teknis kedua yang harus dipenuhi adalah persyaratan keandalan bangunan gedung. Menurut pasal 25 Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2012 tentang Bangunan Gedung, persyaratan keandalan bangunan meliputi persyaratan keselamatan, kesehatan, kenyamanan dan kemudahan. Keseluruhan persyaratan tersebut harus dipenuhi para pemilik gedung, termasuk gedung berupa hotel, agar bangunan yang mereka bangun sudah layak untuk dihuni.

Berdasarkan penjelasan di atas, izin pendirian hotel di kota Yogyakarta harus melalui berbagai tahapan yang terbagi dalam dua persyaratan, yakni persyaratan administratif dan persyaratan teknis. Tahapan pertama yang harus dilakukan oleh pemohon adalah menyelesaikan administrasi IMB. Pada tahap ini, prosedur yang harus dilakukan pihak pemohon adalah menunjukkan legalitas tanah tempat hotel akan dibangun serta persetujuan dari jajaran pemerintahan setempat mulai dari tingkat RT sampai kecamatan. Prosedur ini memerlukan keterlibatan masyarakat setempat dimana bangunan hotel akan dibangun.

Keterlibatan masyarakat bisa dilakukan dengan cara sosialisasi terhadap masyarakat tersebut tentang rencana pembangunan, proses pembangunan, hingga operasional hotel. Masyarakat sekitar memiliki peran penting dalam penyelenggaraan pembangunan hotel untuk melakukan pemantauan melalui kegiatan pengamatan, penyampaian masukan, usulan, dan

pengaduan, sehingga pembangunan serta operasional hotel tersebut tidak mengganggu ketertiban di masyarakat sekitar.

Tahapan kedua adalah tahapan analisis terkait teknis bangunan. Pada tahap ini, pengajuan bangunan hotel yang akan dibangun harus dinyatakan lulus dari analisis dampak lingkungan. Analisis tersebut dilakukan melalui pengukuran air tanah dan penyusunan analisis mengenai dampak lingkungan oleh konsultan yang ahli di bidangnya. Hal ini sesuai dengan Pasal 21 Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2012 tentang Bangunan Gedung yang berbunyi:

Setiap mendirikan bangunan gedung yang menimbulkan dampak lingkungan wajib memenuhi kajian lingkungan sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-Undangan di bidang pengelolaan lingkungan hidup.³⁷

Tahapan ketiga adalah pembahasan serta penerbitan izin oleh SKPD terkait, yakni Dinas Penanaman Modal dan Perizinan Kota Yogyakarta. Izin akan diterbitkan apabila pemohon sudah memenuhi segala persyaratan yang diberlakukan sebagaimana yang tercantum Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2012 tentang Bangunan Gedung. Sebaliknya, apabila tidak memenuhi persyaratan tertentu, maka pihak Pemda akan mengembalikan dokumen persyaratan kepada pemohon untuk diperbaiki.

Pada tahap verifikasi oleh instansi teknis sekaligus peninjauan lapangan maka petugas yang ditunjuk harus bertindak obyektif dan mengutamakan kepentingan masyarakat sekitar. Kesalahan pada tahap ini

³⁷ Pasal 21, Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2012 tentang Bangunan Gedung.

dapat mengakibatkan dampak negatif bagi kepentingan masyarakat sekitar seperti masalah pencemaran air, berkurangnya debit air sumur masyarakat sekitar, mengganggu ketertiban dan lain-lain.

C. Pengendalian Pembangunan Hotel Di Kota Yogyakarta

1. Pengertian Pembangunan

Terdapat berbagai pendapat mengenai pengertian pembangunan menurut para ahli, diantaranya:

- a. Menurut Mansour Fakih, istilah pembangunan memiliki pengertian sebagai kata benda netral yang maksudnya adalah suatu kata yang digunakan untuk menjelaskan proses dan usaha yang meningkatkan kehidupan ekonomi, politik, budaya, infrastruktur masyarakat dan sebagainya.³⁸
- b. Galtung memberikan pengertian bahwa pembangunan adalah “upaya untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia, baik secara individual maupun kelompok, dengan cara-cara yang tidak menimbulkan kerusakan, baik terhadap kehidupan sosial maupun lingkungan alam”.³⁹
- c. Menurut Effendi pembangunan adalah “suatu upaya meningkatkan segenap sumber daya yang dilakukan secara berencana dan berkelanjutan dengan prinsip daya guna yang merata dan berkeadilan”. Dalam hal ini dapat dikatakan bahwa pembangunan berorientasi pada pembangunan

³⁸ Fakih, Mansour, *Runtuhnya Teori Pembangunan dan Globalisasi*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2001), hlm 10.

³⁹ Dalam Trijono, Lambang, *Pembangunan Sebagai Perdamaian*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2007), hlm 3.

masyarakat, dimana pendidikan menempati posisi yang utama dengan tujuan untuk membuka wawasan dan kesadaran warga akan arah dan cita-cita yang lebih baik.⁴⁰

d. Menurut Rogers pembangunan adalah suatu proses perubahan sosial dengan partisipatori yang luas dalam suatu masyarakat yang dimaksudkan untuk kemajuan sosial dan material (termasuk bertambah besarnya keadilan, kebebasan dan kualitas lainnya yang dihargai) untuk mayoritas rakyat melalui kontrol yang lebih besar yang mereka peroleh terhadap lingkungan mereka. Adapun pembangunan sarana fisik diartikan sebagai alat atau fasilitas yang dapat dirasakan manfaatnya secara langsung oleh masyarakat seperti yang dimaksud berupa:

- 1) Prasarana perhubungan yaitu: jalan, jembatan dan lain-lain.
- 2) Prasarana pemasaran yaitu: gedung, pasar.
- 3) Prasarana sosial yaitu: gedung sekolah, rumah-rumah ibadah, dan puskesmas.
- 4) Prasarana produksi saluran air.⁴¹

Penjelasan di atas menggambarkan bahwa kata pembangunan bisa dipahami dalam dua konteks yang berbeda. Pertama, dalam konteks mental dimana pembangunan merupakan proses perubahan menuju kondisi yang lebih baik. Kedua, pembangunan dalam konteks materi dimana pembangunan merupakan perwujudan fisik dari sebuah proses konstruksi.

Berdasarkan Peraturan Walikota kota Yogyakarta Nomor 77 Tahun 2013 tentang pengendalian pembangunan hotel terhadap izin pendirian hotel

⁴⁰ Effendi, Bachtiar, *Pembangunan Daerah Otonomi Berkeadilan*, (Yogyakarta: Offset, 2002), hlm 2.

⁴¹ Dalam Suryono, Agus, *Teori dan Isu Pembangunan*, (Jakarta: UM-Press, 2001), hlm 132.

di kota Yogyakarta. Bangunan Gedung adalah wujud fisik hasil pekerjaan konstruksi termasuk prasarana dan sarana bangunannya yang menyatu dengan tempat kedudukannya atau berdiri sendiri, sebagian atau seluruhnya berada diatas dan atau di dalam tanah dan/atau air yang berfungsi sebagai tempat manusia melakukan kegiatan hunian atau tempat tinggal, kegiatan keagamaan, kegiatan usaha, kegiatan sosial dan budaya maupun kegiatan khusus.

2. Pengertian Hotel

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), kata “hotel” memiliki arti sebagai “bangunan berkamar banyak yang disewakan sebagai tempat untuk menginap dan tempat makan orang yang sedang dalam perjalanan; bentuk akomodasi yang dikelola secara komersial, disediakan bagi setiap orang untuk memperoleh pelayanan, penginapan, makan dan minum.”⁴²

Pengertian hotel menurut KBBI di atas senada dengan pengertian hotel menurut Sulastiyono. Menurutnya, hotel adalah:

“Suatu perusahaan yang dikelola oleh pemiliknya dengan menyediakan pelayanan makanan, minuman dan fasilitas kamar untuk tidur kepada orang-orang yang melakukan perjalanan dan mampu membayar dengan jumlah yang wajar sesuai dengan pelayanan yang diterima tanpa adanya perjanjian khusus”.⁴³

Pengertian lain mengenai hotel dikemukakan oleh Bagyono. Menurut Bagyono, “hotel adalah jenis akomodasi yang dikelola secara komersial dan professional, disediakan bagi setiap orang untuk mendapatkan pelayanan penginapan, makanan dan minuman serta pelayanan lainnya”.⁴⁴ Menurut

⁴² <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/hotel>, Akses 17 September 2017.

⁴³ AgusSulastiyono, *Manajemen Penyelenggaraan Hotel.Seri Manajemen Usaha Jasa Sarana Pariwisata dan Akomodasi*, (Bandung: Alfabeta, 2011), hlm. 5.

⁴⁴ Bagyono, *Pariwisata dan Perhotelan*, (Bandung: Alfabeta, 2007), hlm. 2.

Bataafi, hotel merupakan “jenis akomodasi yang mempergunakan sebagian/seluruh bangunan untuk menyediakan jasa pelayanan penginapan, makan dan minum yang dikelola secara komersial serta memenuhi ketentuan persyaratan yang ditetapkan pemerintah”.⁴⁵

Dalam konteks hukum, pengertian hotel sudah dirumuskan oleh berbagai produk peraturan pemerintah. Dalam peraturan lama, pengertian hotel dirumuskan pada Surat Keputusan (SK) Menteri Pariwisata, Pos, dan Telekomunikasi No. KM 37/PW. 340/MPPT-86. Menurut SK menteri tersebut, pengertian hotel adalah "suatu jenis akomodasi yang mempergunakan sebagian atau seluruh bangunan untuk menyediakan jasa penginapan, makanan dan minuman, serta jasa penunjang lainnya bagi umum yang dikelola secara komersial".⁴⁶

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 65 Tahun 2001, hotel memiliki pengertian sebagai berikut:

“Hotel adalah bangunan yang khusus disediakan bagi orang untuk dapat menginap atau istirahat, memperoleh pelayanan dan atau fasilitas lainnya dengan dipungut bayaran, termasuk bangunan lainnya yang menyatu dikelola dan dimiliki oleh pihak yang sama kecuali untuk pertokoan dan perkantoran”.⁴⁷

Hotel sebagai salah satu bentuk usaha dibidang jasa dijelaskan dalam Peraturan Menteri Pariwisata dan Ekonomi Kreatif Republik Indonesia nomor PM.53/HM.001/MPEK/2013, bahwa usaha hotel adalah:

⁴⁵ Al Bataafi, Wisnu, *House Keeping Departement, Floer and Publick Area*, (Bandung: Alfabeta, 2005), hlm 4.

⁴⁶ Pasal 1 (2) Surat Keputusan Menteri Pariwisata, Pos, dan Telekomunikasi No. KM 37/PW. 340/MPPT-86 tentang Ketentuan Usaha dan Penggolongan Hotel.

⁴⁷ Bab I Pasal I (8). Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 65 Tahun 2001 Tentang Pajak Daerah.

“Usaha Hotel adalah usaha penyediaan akomodasi berupa kamar-kamar di dalam suatu bangunan, yang dapat dilengkapi dengan jasa pelayanan makan dan minum, kegiatan hiburan dan/atau fasilitas lainnya secara harian dengan tujuan memperoleh keuntungan”.

Dalam Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 77 Tahun 2013 Tentang

Pengendalian Pembangunan Hotel, yang dimaksud hotel adalah:

“Fasilitas penyedia jasa penginapan/peristirahatan termasuk jasa terkait lainnya dengan dipungut bayaran, yang mencakup juga motel, losmen, gubuk pariwisata, wisma pariwisata, pesanggrahan, rumah penginapan dan sejenisnya”.⁴⁸

Berbagai pengertian di atas menjelaskan bahwa hotel merupakan bangunan yang dipergunakan untuk kegiatan usaha dalam bentuk jasa penyewaan kamar serta fasilitas lainnya dalam bangunan tersebut. Hotel biasa digunakan sebagai tempat tinggal sementara oleh si penyewa dengan berbagai latar belakang kebutuhannya. Usaha perhotelan sebagai jasa akomodasi banyak ditemui di kota-kota besar dan daerah-daerah wisata seperti kota Yogyakarta.

3. Klasifikasi Hotel

Hotel dapat dibagi dan dikelompokkan menjadi beberapa jenis menurut ukuran dan kriteria tertentu. Ada beberapa kriteria hotel, yakni:

- a. Menurut Ukuran (*size*) Hotel
 - a. *Small Hotel*, yaitu hotel yang memiliki 150 kamar hunian.
 - b. *Medium-Average Hotel*, yaitu hotel yang memiliki 150-300 kamar hunian.
 - c. *Large Hotel*, yaitu hotel yang memiliki 600 kamar hunian.
- b. Berdasarkan lamanya tamu menginap
 - 14) *Transit Hotel*, tamu yang menginap dalam waktu singkat, rata-rata hanya satu malam.

⁴⁸ Pasal I Ayat (1) Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 77 Tahun 2013 Tentang Pengendalian Pembangunan Hotel.

- 15) *Semi-Residential Hotel*, tamu yang menginap lebih dari satu malam, tetapi jangka waktu menginap tetap pendek, kira-kira berkisar antara dua minggu hingga satu bulan.
- 16) *Residential Hotel*, tamu yang menginap dalam waktu cukup lama, kira-kira paling sedikit satu bulan.⁴⁹
- c. Menurut Lokasi Hotel
- 1) *City Hotel*, merupakan hotel yang lokasinya terletak dikawasan perkotaan.
 - a. *Residential Hotel*, hotel yang terletak dipinggir atau berdekatan dengan kota besar.
 - b. *Motel*, yaitu hotel yang berlokasi di pinggir atau di sepanjang jalan raya yang berhubungan antar kota besar dan memiliki penyediaan fasilitas parkir terpisah.
 - c. *Beach Hotel*, hotel yang terletak dikawasan tepi pantai.⁵⁰

Dalam Peraturan Menteri Pariwisata dan Ekonomi Kreatif Republik Indonesia nomor PM.53/HM.001/MPEK/2013 tentang Standar Usaha Hotel Pasal 4 ayat (2), katagori usaha perhotelan dibedakan menjadi dua bagian, yakni hotel bintang dan hotel non bintang. Hotel Bintang, sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tersebut terdiri dari beberapa golongan sebagaimana disebutkan pada ayat (3), yakni: hotel bintang satu, hotel bintang dua, hotel bintang tiga, hotel bintang empat, dan hotel bintang lima.⁵¹

Sebuah hotel dikategorikan sebagai hotel berbintang harus memenuhi kriteria standar usaha hotel baik kriteria mutlak ataupun tidak mutlak. Kriteria Mutlak Hotel Bintang berdasarkan Peraturan Menteri Pariwisata dan Ekonomi Kreatif Republik Indonesia nomor PM.53/HM.001/MPEK/2013 tentang Standar Usaha Hotel adalah sebagai berikut:

- i. aspek produk meliputi 12 (dua belas) unsur dan 15 (lima belas) sub unsur;
- ii. aspek pelayanan meliputi 5 (lima) unsur dan 5 (lima) sub unsur; dan

⁴⁹ Sulistyono, A., *Manajemen Penyelenggaraan Hotel*, (Bandung: Alfabeta, 2006), hlm 6.

⁵⁰ Al Bataafi, Wisnu. 2005. *House... op.cit.*, hlm 10.

⁵¹ Pasal 4 ayat (2) dan (3) Peraturan Menteri Pariwisata dan Ekonomi Kreatif Republik Indonesia nomor PM.53/HM.001/MPEK/2013 tentang Standar Usaha Hotel.

- iii. aspek pengelolaan meliputi 3 (tiga) unsur dan 5 (lima) sub unsur.⁵²

Adapun kriteria tidak mutlak yang harus dimiliki oleh hotel bintang sesuai Peraturan Menteri Pariwisata dan Ekonomi Kreatif Republik Indonesia nomor PM.53/HM.001/MPEK/2013 tentang Standar Usaha Hotel terdiri atas:

- “a. aspek produk yang meliputi 32 (tiga puluh dua) unsur dan 147 (seratus empat puluh tujuh) sub unsur;
- b. aspek pelayanan yang meliputi 14 (empat belas) unsur dan 40 (empat puluh) sub unsur; dan
- c. aspek pengelolaan yang meliputi 6 (enam) unsur dan 21 (dua puluh satu) sub unsur”.⁵³

Hotel nonbintang tidak memiliki penggolongan kelas hotel dan dapat disebut sebagai hotel melati. Hotel dengan kategori nonbintang memiliki kriteria mutlak sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Pariwisata dan Ekonomi Kreatif Republik Indonesia nomor PM.53/HM.001/MPEK/2013 tentang Standar Usaha Hotel berikut ini:

- “a. aspek produk meliputi 7 (tujuh) unsur dan 7 (tujuh) sub unsur;
- b. aspek pelayanan meliputi 5 (lima) unsur dan 5 (lima) sub unsur; dan
- c. aspek pengelolaan meliputi 3 (tiga) unsur dan 4 (empat) sub unsur”.⁵⁴

Adapun kriteria tidak mutlak yang harus dimiliki oleh hotel nonbintang sesuai Peraturan Menteri Pariwisata dan Ekonomi Kreatif Republik Indonesia Nomor PM.53/HM.001/MPEK/2013 tentang Standar Usaha Hotel terdiri atas:

- “a. aspek produk yang meliputi 11 (sebelas) unsur dan 28 (dua puluh delapan) sub unsur;

⁵² Pasal 8 ayat (3) Peraturan Menteri Pariwisata dan Ekonomi Kreatif Republik Indonesia nomor PM.53/HM.001/MPEK/2013 tentang Standar Usaha Hotel.

⁵³ Pasal 9 ayat (2) Peraturan Menteri Pariwisata dan Ekonomi Kreatif Republik Indonesia nomor PM.53/HM.001/MPEK/2013 tentang Standar Usaha Hotel.

⁵⁴ Pasal 8 ayat (3) Peraturan Menteri Pariwisata dan Ekonomi Kreatif Republik Indonesia nomor PM.53/HM.001/MPEK/2013 tentang Standar Usaha Hotel.

- b. aspek pelayanan yang meliputi 5 (unsur) unsur dan 5 (lima) sub unsur; dan
- c. aspek pengelolaan yang meliputi 4 (empat) unsur dan 5 (lima) sub unsur”.⁵⁵

Klasifikasi atau penggolongan terhadap usaha hotel memberikan kemudahan bagi pemerintah dalam melakukan pengawasan serta penilaian terhadap pelaksanaan usaha hotel yang bersangkutan. Di sisi lain, masyarakat sebagai pengguna jasa usaha hotel tersebut bisa dengan mudah memilih hotel yang akan digunakan sesuai dengan kriteria dan penggolongan hotel di atas.

4. Pengendalian Pembangunan Hotel di Kota Yogyakarta

Kata “pengendalian” dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) berasal dari suku kata “kendali” yang memiliki dua makna, yaitu:

- a. Proses, cara, perbuatan mengendalikan; pengekangan.
- b. Pengawasan atas kemajuan (tugas) dengan membandingkan hasil dan sasaran secara teratur serta menyesuaikan usaha (kegiatan) dengan hasil pengawasan.⁵⁶

Pengendalian dalam tata kelola pemerintahan skala kabupaten/kota menjadi salah satu wewenang dari pemerintahan daerah yang bersangkutan. Hal ini sebagaimana tertuang dalam Peraturan Daerah Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah Pasal 14 ayat 1 huruf a dimana salah satu kewenangan pemerintahan daerah untuk kabupaten/kota merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota adalah perencanaan dan pengendalian pembangunan. Berdasarkan peraturan ini, maka pengendalian pembangunan

⁵⁵ Pasal 9 ayat (3) Peraturan Menteri Pariwisata dan Ekonomi Kreatif Republik Indonesia nomor PM.53/HM.001/MPEK/2013 tentang Standar Usaha Hotel.

⁵⁶ <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/pengendalian>, Akses 20 September 2017.

hotel yang dilakukan oleh Walikota Yogyakarta merupakan kebijakan yang diperbolehkan oleh hukum.

Pengendalian pembangunan hotel di kota Yogyakarta memiliki dasar hukum berupa Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 77 Tahun 2013 tentang Pengendalian Pembangunan Hotel yang ditetapkan oleh Haryadi Suyuti sebagai Walikota Yogyakarta pada tanggal 20 November 2013. Perwalkot ini memuat enam pasal yang berisi tentang pengertian, maksud dan tujuan, waktu pemberlakuan pengendalian, penjelasan terkait IMB yang sudah masuk sebelum Perwalkot ini ditetapkan, pengecualian serta putusan pemberlakuan.

Pengendalian pembangunan hotel di kota Yogyakarta dilakukan berdasarkan pertimbangan sebagaimana tercantum dalam Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 77 Tahun 2013 tentang Pengendalian Pembangunan Hotel yang berbunyi “bahwa luas wilayah kota Yogyakarta yang terbatas dan dalam rangka menjaga kualitas pelayanan pariwisata, maka perlu pengaturan pengendalian pembangunan hotel”. Dalam bunyi pertimbangan tersebut, pihak pemerintah kota Yogyakarta memperhatikan soal luas wilayah kota Yogyakarta. Dalam arti yang lebih luas, pengendalian pembangunan hotel di Kota Yogyakarta dilakukan dengan pertimbangan masalah lingkungan dan tata ruang kota. Pertimbangan lainnya adalah dalam rangka menjaga kualitas pelayanan pariwisata. Pengendalian pembangunan hotel diharapkan bisa menjadikan hotel yang sudah berdiri dan beroperasi untuk meningkatkan kualitas pelayaannya sebagai bagian dari usaha di bidang jasa pariwisata.

Maksud dan tujuan penetapan Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 77 Tahun 2013 tentang Pengendalian Pembangunan Hotel menghentikan pembangunan hotel yang bersifat sementara. Hal ini sebagaimana tercantum dalam Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 77 Tahun 2013 Tentang Pengendalian Pembangunan Hotel pada pasal 2 ayat (2) “yakni menghentikan sementara penerbitan izin mendirikan bangunan hotel di daerah”. Masa berlaku pemberhentian sementara penerbitan izin mendirikan bangunan hotel di kota Yogyakarta dimuat dalam pasal 3 yang berbunyi; “Penghentian sementara penerbitan izin mendirikan bangunan hotel sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) berlaku sejak 1 Januari 2014 sampai dengan 31 Desember 2016”.

Setelah melewati masa pemberlakuan hingga 31 Desember 2016 sebagaimana tertera dalam pasal 3 di atas, pengendalian terhadap penertiban izin pembangunan hotel kembali diperpanjang oleh pemerintah kota Yogyakarta hingga 31 Desember 2017. Perpanjangan ini diberlakukan melalui Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 55 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 77 Tahun 2013 tentang Pengendalian Pembangunan Hotel. Pasca berakhirnya masa perpanjangan tersebut, pihak Pemkot Yogyakarta kembali memperpanjang pemberhentian sementara izin pembangunan hotel sampai 31 Desember 2018 melalui Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 100 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 77 Tahun 2013 tentang Pengendalian Pembangunan Hotel.

Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 55 Tahun 2016 dan Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 100 Tahun 2017 memiliki esensi yang sama dengan Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 77 Tahun 2013 yakni tentang pengendalian pembangunan hotel di kota Yogyakarta. Perbedaannya hanya terletak pada pasal 3, yakni tentang perpanjangan waktu pemberhentian izin pembangunan hotel di kota Yogyakarta.



