

BAB III

IMPLIKASI PERATURAN WALIKOTA YOGYAKARTA NOMOR 77 TAHUN 2013 TENTANG PENGENDALIAN PEMBANGUNAN HOTEL TERHADAP PERSAINGAN USAHA

A. Implementasi Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 77 Tahun 2013 tentang Pengendalian Pembangunan Hotel

Dalam mengkaji implementasi Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 77 Tahun 2013 tentang Pengendalian Pembangunan Hotel, ada berbagai faktor yang mempengaruhi sejauhmana Perwilkot tersebut berjalan sebagai sebuah kebijakan. Menurut George D. Edwards III¹, terdapat empat faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan, faktor tersebut tidak berdiri sendiri, namun dapat saling terkait satu sama lain. Keempat faktor tersebut adalah sebagai berikut:

1. Komunikasi

Komunikasi dalam implementasi kebijakan memegang peranan penting karena *stakeholders* harus mengetahui apa yang akan dikerjakan. Hal ini berkaitan dengan mentransmisikan informasi tentang proses implementasi dengan baik kepada *target groups* dengan kejelasan dan konsistensi *stakeholders* dalam hasil proses informasi tentang implementasi kebijakan.

Pihak pemerintah kota Yogyakarta sebagai regulator dalam Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 77 Tahun 2013 Tentang

¹ Suharno, *Dasar- Dasar Kebijakan Publik*, (Yogyakarta: UNY Press, 2010), hlm 188.

Pengendalian Pembangunan Hotel melakukan komunikasi menyeluruh kepada berbagai *stakeholders*, baik kepada instansi terkait, investor perhotelan maupun masyarakat kota Yogyakarta. Komunikasi tersebut sebagaimana dijelaskan oleh Basuki Hari Saksono,SH Kabag Hukum Setda Kota Yogyakarta, bahwa “Sosialisasi telah dilakukan secara terbuka kepada seluruh pemangku kepentingan pariwisata dan melalui mass media, termasuk dengan mencantumkan di website hukum.jogjakota.go.id dimana seluruh masyarakat yang berkepentingan dapat mendownload aturan tersebut”.²

Selain penyampaian dalam bentuk pemberitaan di media massa, pihak pemerintah kota Yogyakarta melalui Bidang Pelayanan Kantor Dinas Perizinan Kota Yogyakarta melakukan komunikasi khusus kepada *stakeholders* dalam bentuk penyuluhan terkait Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 77 Tahun 2013 Tentang Pengendalian Pembangunan Hotel. Menurut Setiyono, S.Sos., “Perwalkot soal pengendalian pembangunan hotel diberitahukan kepada investor dan masyarakat yang diwakili oleh camat,lurah sampai tingkatan RT/RW dalam bentuk penyuluhan”.³

Meskipun pengendalian pembangunan hotel di kota Yogyakarta sudah berjalan hampir 4 tahun, terhitung sejak pertama kali diberlakukan pada 1 Januari 2014, komunikasi atas Peraturan Walikota Yogyakarta

² Berdasarkan hasil wawancara dengan Basuki Hari Saksono,SH., selaku Kabag Hukum Setda Kota Yogyakarta, Tanggal 20 Mei 2017.

³ Berdasarkan hasil wawancara dengan Setiyono, S.Sos., selaku Bidang Pelayanan Kantor Dinas Perizinan Kota Yogyakarta, tanggal 23 Mei 2017.

Nomor 77 Tahun 2013 Tentang Pengendalian Pembangunan Hotel masih belum dikategorikan berhasil. Hal ini bisa dilihat dari kasus warga Balirejo, Timoho, yang menolak pembangunan Puri Notoprojo pada tahun 2015 silam. Berdasarkan pemberitaan yang diterbitkan www.tirto.id,⁴ lokasi pembangunan itu semula akan dibangun apartemen dengan nama Majestic Grand Bale. Kemudian, karena ditolak masyarakat setempat dan pemerintah lantaran kurang syarat izinnya, pengembang Majestic Grand Bale gagal membangun apartemen.

Kasus di atas menggambarkan bahwa komunikasi mengenai Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 77 Tahun 2013 Tentang Pengendalian Pembangunan Hotel tidak memberikan kejelasan kepada investor sebagai *stakeholders*. Pihak Majestic Grand Bale sebagai pengembang tidak memahami bahwa apartemen yang akan mereka bangun merupakan bagian dari kategori hotel sebagai rumah penginapan. Hal ini sebagaimana dijelaskan dalam Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 77 Tahun 2013 Tentang Pengendalian Pembangunan Hotel pada pasal 1 ayat (1) berikut:

“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”.⁵

⁴ Dipna Videlia Putsanra & Abdul Aziz, “Warga Yogya Menolak Pembangunan Hotel Dan Apartemen”, <https://tirto.id/warga-yogya-menolak-pembangunan-hotel-dan-apartemen-csjG>, Akses 20 September 2017.

⁵ Pasal 1 ayat (1) Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 77 Tahun 2013 Tentang Pengendalian Pembangunan Hotel.

Pemerintah kota Yogyakarta seharusnya melakukan komunikasi mengenai Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 77 Tahun 2013 Tentang Pengendalian Pembangunan Hotel dengan ukuran-ukuran yang jelas sehingga tidak terjadi kasus seperti yang dilakukan oleh pihak Majestic Grand Bale. Van Meter dan Van Horn juga menjelaskan, bahwa implementasi akan berjalan efektif bila ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan dipahami oleh individu-individu yang bertanggung jawab dalam kinerja kebijakan. Oleh karena itu, penting untuk memberi perhatian yang besar kepada kejelasan ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan, ketepatan komunikasinya dengan para pelaksana dengan berbagai sumber informasi.⁶

2. Sumber Daya

Sumber daya merupakan faktor yang berpengaruh secara langsung terhadap keefektifan pelaksanaan kebijakan, termasuk pada Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 77 Tahun 2013 tentang Pengendalian Pembangunan Hotel. Bagaimanapun bagus kebijakan jika tidak didukung sumber daya yang mencukupi akan sulit untuk diimplementasikan. Keberhasilan pelaksanaan program kebijakan sangat tergantung pada sumber daya yang memadai dan pengoptimalan tuntutan kebutuhan yang ada.

Sumber daya yang dilibatkan dalam kebijakan moratorium pembangunan hotel ini, meliputi Dinas Perizinan Kota Yogyakarta sebagai

⁶ Budi, Winarno, *Kebijakan Publik: Teori dan Proses*, (Yogyakarta: Medpress, 2007), hlm 177.

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 akta 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 sumber daya manusia sebagai bentuk dukungan dalam pelaksanaannya. Sehingga, analisis dari segi sumber daya yang dilibatkan dalam pelaksanaan kebijakan moratorium pembangunan hotel ini sangat baik, karena tidak membutuhkan banyak biaya. Kondisi pendanaan yang baik memiliki pengaruh signifikan bagi kelancaran implementasi kebijakan. Menurut Edward, dalam sumber daya yang tak kalah pentingnya adalah dana. Faktor dana dalam jumlah yang memadai merupakan faktor kritis sebagai penunjang keberhasilan pelaksanaan suatu implementasi kebijakan.⁷

3. Sikap Pelaksana

Pelaksana kebijakan dalam Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 77 Tahun 2013 Tentang Pengendalian Pembangunan Hotel adalah Dinas Perizinan Kota Yogyakarta. Dalam hal ini, dinas perizinan merupakan dinas yang berwenang dalam mengeluarkan izin membangun bangunan (IMB) untuk pembangunan hotel di Kota Yogyakarta.

⁷ Budi, Winarno, Kebijakan... *op.cit.*, hlm. 193.

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. Berdasarkan laporan yang diberitakan pada laman <http://www.pikiran-rakyat.com>,⁸ merujuk kepada data Dinas Perizinan Kota Yogyakarta, pada penghujung akhir tahun 2015, izin pembangunan hotel yang diajukan sebelum kebijakan moratorium dikeluarkan pada 2014 silam berjumlah sebanyak 104 buah. Terakhir, pada penghujung akhir tahun 2015, terdata sudah sekitar 81 IMB yang sudah diterbitkan oleh Pemkot Yogyakarta, dalam hal ini Dinas Perizinan.

⁸ Wilujeung Kharisma, "Moratorium Izin Hotel di Yogyakarta Diperpanjang" <http://www.pikiran-rakyat.com/nasional/2016/04/12/moratorium-izin-hotel-di-yogyakarta-diperpanjang-366531>, Akses 20 September 2017.

Jumlah di atas terus bertambah menjadi 84 IMB terbit, tercatat sampai bulan April 2016 ini. Akibatnya, walaupun moratorium terus berjalan, izin baru untuk membangun hotel tidak diberikan, tetapi pembangunan hotel dari IMB lama yang sebelumnya telah diterbitkan akan terus menjamur di Kota Yogyakarta. Menyikapi kondisi tersebut, pelaksana kebijakan dalam Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 77 Tahun 2013 Tentang Pengendalian Pembangunan Hotel perlu menyikapi dengan sikap yang berintegritas sesuai ketentuan peraturan yang berlaku. Sehingga, dari faktor ini, implementasi Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 77 Tahun 2013 Tentang Pengendalian Pembangunan Hotel bisa dijalankan dengan baik.

4. Struktur Birokrasi

Struktur birokrasi yang melaksanakan kebijakan memiliki pengaruh penting pada implementasi. salah satu dari aspek-aspek struktural paling dasar dari suatu organisasi adalah prosedur-prosedur kerja ukuran dasarnya adalah *Standart Operating Procedures* (SOP). SOP diperlukan sebagai pedoman operasional bagi setiap implementor kebijakan. Selain itu struktur organisasi birokrasi juga harus dirancang sedemikian rupa untuk menghindari prosedur yang terlalu panjang dan rumit.

Dalam struktur birokrasi pelaksanaan Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 77 Tahun 2013 Tentang Pengendalian Pembangunan Hotel yang menjadi pelaksana teknis perizinan adalah Kepala Satuan

Kerja Perangkat Daerah (SKPD). SKPD pengelola perizinan adalah Dinas Penanaman Modal dan Perizinan, Dinas Kesehatan, Dinas Perhubungan, Dinas Pajak Daerah dan Pengelolaan Keuangan, Dinas Pariwisata dan Kebudayaan, Badan Lingkungan Hidup, Dinas Perindustrian, Perdagangan, Koperasi, dan Pertanian, dan Dinas Permukiman dan Prasarana Wilayah.⁹ Lembaga Unit Pelayanan Terpadu Satu Atap (UPTSA) merupakan front office, sementara untuk proses perizinannya tetap di instansi/ SKPD teknis. Pelaksana operasional UPTSA ditunjuk Koordinator UPTSA dan diberi tunjangan Daerah yang disetarakan dengan eselon III B, sekretaris UPTSA disetarakan dengan Eselon IV B.

Layanan UPTSA kota Yogyakarta telah terintegrasi dan terpadu jika dibandingkan dengan layanan web pemerintah daerah yang lain, kecuali Pemerintah Kabupaten Sleman. Hal ini bisa dilihat pada laman <http://www.jogjakota.go.id> sebagai saluran resmi pemerintah kota Yogyakarta. Pada laman tersebut, terdapat subdomain perizinan yang langsung masuk ke situs resmi perizinan yakni www.perizinan.jogjakota.go.id. Sub domain ini berbentuk *display picture* yang terdiri dari alamat web dan kantor, serta *online services* perizinan. Di dalam laman *online services* perizinan berisi *Home* (halaman beranda); *Profil* tentang Dinzin yang berisi sejarah, visi dan misi, struktur organisasi, dan motto Dinzin; Download dokumen, formulir perizinan, dan produk hukum; Informasi yang menyediakan informasi mengenai SPP dan SOP

⁹ Pasal 1, Peraturan Wali Kota Yogyakarta No. 20 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Perizinan Pada Pemerintah Kota Yogyakarta.

(Standar Pelayanan Perizinan), berbagai jenis pelayanan administrasi perizinan termasuk rekap pengaduan dan pengawasan, informasi izin mengenai status proses perizinan, dan laporan perizinan.

Di dalam laporan perizinan berisi informasi mengenai indeks kepuasan masyarakat (IKM) atas layanan yang diberikan dan data izin terbit yang pernah dimohonkan masyarakat. IKM diperoleh dari pengaduan atau keluhan yang disampaikan kepada Unit Pelayanan Informasi dan Keluhan (UPIK) yang bisa diakses melalui imel (perizinan@jogjakota.go.id, atau perizinan@intra.jogjakota.go.id), Faximile atau telepon (faximile No (0274) 555 241, telepon No (0274) 555 241), sms (081 227 80001) secara langsung, dan melalui surat dengan alamat Dinas Perizinan Kota Yogyakarta Jl Kenari No 56 Yogyakarta 55165. Layanan Keluhan tersebut tersaji melalui upik.jogja.go.id, yang dilaporkan setiap bulan dalam hitungan satu tahun. Dalam permohonan izin pendirian hotel, tersedia dokumen dan formulir yang dapat diunduh secara langsung.

Pada laman formulir perizinan, pemohon bisa memilih jenis perizinan yang diinginkan. Jika IMB, maka jenis izin permohonan yang tersedia ada 4 jenis yakni IMB baru, duplikat, legalisir, atau penertiban bangunan. Dalam pengajuan IMB baru, pemohon dapat mengunduh form yang sudah di-online-kan dengan waktu proses selama dua belas hari sejak formulir dikirim. Dalam permohonan izin, baik secara online maupun non-online (langsung via administrasi), dinas perizinan menyarankan agar

permohonan dilakukan oleh pemohon yang bersangkutan secara langsung. Hal itu untuk menghindari percaloan yang menyebabkan biaya mahal.

Dalam rangka meningkatkan standar pelayanan perizinan hotel (IMB) tersebut, sebelumnya, di tahun 2013 Kepala Dinas Perizinan mengeluarkan empat keputusan penting yakni Keputusan Kepala Dinas Perizinan Kota Yogyakarta Nomor: 50 /Kep/Dinzin/2013 Tentang Maklumat/ Janji Pelayanan Perizinan Pada Dinas Perizinan Kota Yogyakarta; Keputusan Kepala Dinas Perizinan Kota Yogyakarta Nomor: 49 /Kep/Dinzin/2013 Tentang Penetapan Standar Pelayanan Publik (SPP) Penyelenggaraan Perizinaan Pada Dinas Perizinan Kota Yogyakarta; Keputusan Kepala Dinas Perizinan Kota Yogyakarta Nomor 49 /KEP/DINZIN/2013 tentang Standar Pelayanan Publik Izin Mendirikan Bangunan; dan Keputusan Kepala Dinas Perizinan Kota Yogyakarta Nomor: 49/KEP/DINZIN/2013 tentang standar Pelayanan Publik Tanda Daftar Perusahaan (TDP) (SPP jenis non cek lapangan).

Keputusan Kepala Dinas Perizinan di atas sebagai wujud komitmen dinas perizinan dalam memberikan pelayanan yang baik dengan ukuran yang standar. Dalam maklumat atau janji pelayanan, Keputusan Kepala Dinas Perizinan Kota Yogyakarta Nomor: 50/Kep/Dinzin/2013, menegaskan bahwa sanggup menyelenggarakan pelayanan sesuai Standar Pelayanan Publik (SPP) penyelenggaraan perizinan pada Dinas Perizinan Kota Yogyakarta yang telah ditetapkan, dan apabila tidak menepati janji ini, siap menerima sanksi sesuai Peraturan Perundang-undangan yang

berlaku; juga bertekad melayani masyarakat dengan Mudah, Cepat, Pasti, Transparan Adil dan Akuntabel. Maklumat tersebut wajib dilaksanakan dan dipedomani bagi seluruh pegawai Dinas Perizinan Kota Yogyakarta dalam memberikan pelayanan perizinan.²⁸ Berdasarkan Keputusan Kepala Dinas Perizinan Kota Yogyakarta No. 49/KEP/DINZIN/2013 tentang Standar Pelayanan Publik Izin Mendirikan bangunan, dijelaskan bahwa mekanisme layanan perizinan adalah pemohon datang ke balai kota dan mengambil nomor antrean ke loket layanan perizinan IMB atau mengunduh formulir perizinan IMB untuk diisi terlebih dahulu mengenai syarat-syarat yang harus dipenuhi. Mengenai macam dan syarat perizinan dapat diakses dalam file Pelayanan. Setelah form terisi dengan lengkap, maka didaftarkan ke bagian petugas IMB atau di-upload ke *e-perizinan* yang ditentukan.

B. Dampak Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 77 Tahun 2013 Tentang Pengendalian Pembangunan Hotel Terhadap Persaingan Usaha

Predikat Kota Yogyakarta sebagai kota pariwisata menjadi magnet sangat besar untuk menarik wisatawan, baik domestik maupun mancanegara. Salah satu bagian penting dalam menunjang sektor pariwisata adalah jasa penginapan atau hotel. Pertumbuhan hotel di kota Yogyakarta menunjukkan trend peningkatan yang sangat signifikan dari tahun ke tahun. Berdasarkan

data Badan Pusat Statistik,¹⁰ jumlah hotel di kota Yogyakarta pada tahun 2017 mencapai 580 hotel, terdiri dari 90 hotel bintang dan 490 hotel non bintang.

Tabel. 1 Pertumbuhan Hotel di Kota Yogyakarta Periode 2012-2017

Golongan hotel	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Bintang	36	43	57	59	72	90
Non bintang	360	574	362	354	421	490
Jumlah	369	400	419	413	493	580

Sumber: BPS Kota Yogyakarta, 2018.

Pertumbuhan hotel yang setiap tahun bertambah berbanding terbalik dengan peningkatan jumlah wisatawan yang berkunjung ke kota Yogyakarta. Kondisi ini bisa dilihat dari data kunjungan wisatawan ke kota Yogyakarta dalam 3 tahun terakhir. Pada tahun 2017, kunjungan wisatawan ke kota Yogyakarta berjumlah 3.894.711 orang. Angka tersebut mengalami penurunan yang cukup drastis dibandingkan tahun sebelumnya yang mencapai 5.520.952 orang. Berikut data kunjungan wisatawan ke kota Yogyakarta dalam tiga tahun terakhir.

Tabel. 2 Kunjungan Wisatawan ke Kota Yogyakarta Periode 2015-2017

Wisatawan	2015	2016	2017
Domestik	5.388.352	5.271.471	3.461.597
Asing	230.879	249.481	433.114
Jumlah	5.619.231	5.520.952	3.894.711

Sumber: BPS Kota Yogyakarta, 2018.

¹⁰ Badan Pusat Statistik Kota Yogyakarta, *Kota Yogyakarta Dalam Angka 2018*, hlm 320.

Pertumbuhan pembangunan hotel yang terus meningkat dari tahun ke tahun membuat iklim persaingan usaha hotel di kota Yogyakarta semakin ketat. Iklim persaingan usaha tersebut diperparah dengan angka kunjungan wisatawan yang mengalami penurunan setiap tahunnya dalam kurun waktu tiga tahun terakhir. Kondisi tersebut disatu sisi membuat wisatawan sebagai konsumen memiliki banyak pilihan untuk menginap, akan tetapi bagi pelaku usaha hotel hal ini bisa menjerumuskan mereka pada perilaku persaingan usaha yang tidak sehat. Jumlah wisatawan yang terus menurun diperebutkan oleh ratusan pelaku usaha hotel dengan berbagai cara bahkan salah satunya dengan memasang tarif dibawah standar rata-rata atau tidak wajar.

Bentuk persaingan harga ini biasanya terjadi ketika pihak hotel mendapatkan pengunjung (konsumen) dalam jumlah banyak atau rombongan. Hotel berbintang memasang tarif yang cukup murah kepada pengunjung rombongan, bahkan dibawah harga hotel non berbintang. Kondisi ini mengakibatkan hotel non berbintang mengalami sepi pengunjung yang berdampak pada tingkat hunian kamar (okupansi) dibawah standar rata-rata.

Menurut data Badan Pusat Statistik (BPS) DIY, dari Januari hingga Mei 2018, rata-rata okupansi hotel berbintang hanya 56, 7 persen, sementara rata-rata okupansi hotel non bintang hanya 26 persen. Data ini menunjukkan bahwa tingkat presentase hunian kamar hotel di Yogyakarta belum memenuhi standar minimal yang diharapkan, yakni 60 persen. Angka tersebut menjadi acuan untuk menilai sehat atau tidaknya iklim persaingan usaha perhotelan yang ada di kota Yogyakarta.

Gambaran persaingan usaha hotel di atas merujuk pada keterangan yang disampaikan oleh Istidjab M. Danunegoro sebagai ketua Perhimpunan Hotel dan Restoran Indonesia (PHRI) DIY berikut:

"Jadi rombongan sekolah-sekolah itu, ditawarkan hotel yang isinya untuk 4 orang dengan harga murah. Jadi yang penting hotel terisi. Kalau untuk personal sih tidak ada persaingan, karena kan bisa melihat di portal online sendiri. Pokoknya kalau okupansi dibawah 60 persen pasti tidak sehat persaingannya. Owner kan juga harus kejar setoran, untuk biaya operasional juga."¹¹

Dalam konteks hukum persaingan usaha, menerapkan harga sewa hotel dibawah harga normal atau standar bisa dikategorikan sebagai *predatory pricing* (harga pemangsa). Pada pasal 7 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, sesama pelaku usaha dilarang untuk membuat perjanjian di antara pelaku usaha untuk menetapkan harga di bawah harga pasar (*predatory pricing*) yang dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat.

Praktek *predatory pricing* sepintas memang cukup menguntungkan bagi konsumen karena harga sewa hotel yang harus dibayar jauh lebih murah dibandingkan hotel lain dengan fasilitas yang sama atau bahkan dibawahnya. Akan tetapi, strategi *predatory pricing* ini bisa berakibat pada iklim persaingan usaha perhotelan yang tidak sehat di kota Yogyakarta. Pertama, okupansi hotel yang berkurang. Kecenderungan konsumen akan memilih hotel yang menerapkan harga dibawah standar, sehingga hotel lain mengalami sepi

¹¹ <http://jogja.tribunnews.com/2016/03/17/wali-kota-yogya-berencana-kaji-ulang-moratorium-izin-pembangunan-hotel>, Akses 20 Desember 2018.

pengunjung. Kondisi ini akan lebih mengkhawatirkan jika jumlah wisatawan tidak mengalami peningkatan signifikan.

Kedua, sebagai sebuah strategi, *predatory pricing* biasanya hanya bersifat sementara. Ketika hotel yang bersangkutan sudah mendapatkan konsumen dan mengalahkan pesaingnya, harga sewa hotel kembali normal dan bahkan naik setinggi-tingginya. Hal ini dilakukan untuk mengejar keuntungan yang sebesar-besarnya agar pengorbanan yang pernah dikeluarkan selama pelaku usaha tersebut melakukan praktek *predatory pricing* terbayarkan.

Dalam rangka mengantisipasi hal tersebut, pemerintah kota Yogyakarta melakukan penertiban dengan mengeluarkan peraturan daerah berupa Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 77 Tahun 2013 tentang Pengendalian Pembangunan Hotel. Dasar penertiban Perwalkot ini tertuang dalam bagian pertimbangan yang berbunyi; “bahwa luas wilayah kota Yogyakarta yang terbatas dan dalam rangka menjaga kualitas pelayanan pariwisata, maka perlu pengaturan pengendalian pembangunan hotel”. Secara tersirat, kalimat “dalam rangka menjaga kualitas pelayanan pariwisata” menunjukkan bahwa pelaku usaha hotel, sebagai bagian jasa usaha akomodasi wisata, perlu menjaga dan meningkatkan kualitas pelayanan termasuk yang berkaitan dengan persaingan usaha.

Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 77 Tahun 2013 mengalami dua kali perubahan. *Pertama*, penerbitan Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 55 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Walikota Yogyakarta

Nomor 77 Tahun 2013 tentang Pengendalian Pembangunan Hotel. Perwalkot ini dilakukan untuk memperpanjang masa berlaku penghentian sementara izin pembangunan hotel di kota Yogyakarta sejak 1 Januari 2014 sampai dengan 31 Desember 2017. *Kedua*, Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 100 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 77 Tahun 2013 tentang Pengendalian Pembangunan Hotel. Perubahan kedua ini memperpanjang masa berlaku pemberhentian sementara izin pembangunan hotel di kota Yogyakarta sampai dengan 31 Desember 2018. Kedua perubahan Perwalkot tersebut hanya berlaku pada pasal 3 yang berisi tentang masa berlaku pemberhentian sementara izin pembangunan hotel. Pasal-pasal lainnya tidak mengalami perubahan sama sekali dengan Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 77 Tahun 2013 tentang Pengendalian Pembangunan Hotel.

Tahapan perpanjangan moratorium yang ditetapkan oleh pemerintah kota Yogyakarta salah satunya mengacu pada persoalan mengenai jumlah tingkat hunian (*occupancy rate*) hotel-hotel yang ada di Kota Yogyakarta. Pertimbangan perpanjangan moratorium ini sebagaimana keterangan yang disampaikan oleh Haryadi Suyuti sebagai walikota Yogyakarta berikut:

"Bukan kapan moratorium ini akan berakhir atau tidak, tapi lebih didasari oleh tingkat hunian hotel di Kota Yogyakarta ini apakah dinilai sudah cukup memenuhi atau masih kurang, sehingga akan dikaji apakah kebijakan itu akan diperpanjang atau malah dihentikan. Kalau di bawah 50%, kami rasa moratorium dapat diperpanjang kembali, tergantung tingkat hunian berapa nantinya."¹²

¹² <http://jogja.tribunnews.com/2016/03/17/wali-kota-yogya-berencana-kaji-ulang-moratorium-izin-pembangunan-hotel>, Akses 20 Desember 2018.

Pernyataan di atas menunjukkan bahwa salah satu pemberlakuan moratorium hotel yang dilakukan oleh pihak pemerintah kota Yogyakarta adalah untuk menciptakan iklim persaingan usaha perhotelan yang sehat di kota Yogyakarta. Hal ini juga di dukung oleh PHRI sebagai tempat bernaungnya pelaku usaha hotel. Istdjab M Danunegoro selaku ketua PHRI berpendapat,¹³ jumlah kamar hotel yang ada di kota Yogyakarta sudah mencukupi sehingga keputusan untuk memperpanjang mpratorium pembangunan hotel baru adalah keputusan yang memang perlu. Jika hotel di kota Yogyakarta tidak ada pengendalian, akan ada persaingan yang tidak sehat antar hotel.

Penerbitan Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 77 Tahun 2013 tentang Pengendalian Pembangunan Hotel menjadi sebuah terobosan tersendiri bagi persaingan usaha perhotelan di kota Yogyakarta. Kebijakan ini setidaknya bisa meminimalisir persaingan usaha yang tidak sehat karena tidak bertambahnya hotel-hotel baru sebagai pesaing yang bisa berakibat pada praktek persaingan harga yang dilarang seperti *predatory pricing*.

Predatory pricing yang dilakukan oleh pelaku hotel bisa berdampak pada penurunan Tingkat Penghunian Kamar (okupansi) okupansi hotel pesaingnya. Bahkan tidak menutup kemungkinan dampak buruknya adalah penutupan opperasi hotel pesaing akibat berkurangnya pengunjung yang tidak bisa menutup biaya manajerial hotel tersebut.

¹³ <https://jogja.antaranews.com/berita/351776/menakar-kepentingan-moratorium-hotel-di-yogyakarta>, Akses 17 Desember 2018.

Okupansi menjadi salah satu ukuran keberhasilan usaha di bidang perhotelan. Pasca penerbitan Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 77 Tahun 2013 tentang Pengendalian Pembangunan Hotel terhitung mulai tahun 2014-2017, okupansi hotel di kota Yogyakarta mengalami kenaikan.

Tabel.3 Tingkat Penghunian Kamar

Tingkat Penghunian Kamar (TPK/Okupansi)	2014	2015	2016	2017
Hotel Berbintang	61.93	63.72	66.67	67.46
Hotel non Bintang	36.63	38.60	42.15	43.90

Sumber: Bappeda DIY, 2018.

Data di atas menunjukkan bahwa pasca pengendalian pembangunan hotel diberlakukan, okupansi hotel mengalami sedikit peningkatan setiap tahunnya.

C. Implikasi Yuridis Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 77 Tahun 2013 Tentang Pengendalian Pembangunan Hotel Terhadap Iklim Investasi

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Otonomi Daerah menandai era baru penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Pemberlakuan otonomi daerah berdampak fundamental bagi penyelenggaraan pemerintah di daerah yang sebelumnya berjalan berdasarkan instruksi pemerintah pusat. Pemerintah daerah diberikan kewenangan dan keleluasaan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat, meningkatkan pelayanan umum dan pembangunan daerah, termasuk dalam bidang investasi.

Dalam konteks pembangunan regional, investasi memegang peran penting untuk mendorong pertumbuhan ekonomi. Secara umum, investasi atau penanaman modal, baik dalam bentuk Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN) maupun Penanaman Modal Asing (PMA) membutuhkan adanya iklim yang sehat serta kemudahan dan kejelasan prosedur penanaman modal. Iklim investasi juga dipengaruhi oleh kondisi makro ekonomi suatu negara atau daerah. Kondisi inilah yang mampu menggerakkan sektor swasta untuk ikut serta dalam menggerakkan roda ekonomi.

Investasi yang akan masuk ke suatu daerah tergantung dari daya tarik daerah tersebut terhadap investasi dan adanya iklim investasi yang kondusif. Keberhasilan daerah untuk meningkatkan daya tariknya terhadap investasi salah satunya tergantung dari kemampuan daerah dalam merumuskan kebijakan yang berkaitan dengan investasi dan dunia usaha serta peningkatan kualitas pelayanan terhadap masyarakat.

Perhotelan sebagai salah satu daya tarik investasi Di kota Yogyakarta memasuki babak baru setelah diterbitkannya Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 77 Tahun 2013 Tentang Pengendalian Pembangunan Hotel. Calon investor untuk sementara tidak bisa melakukan izin usaha perhotelan terhitung sejak 1 Januari 2014 sampai 31 Desember 2016, kemudian diperpanjang hingga 31 Desember 2017 setelah terbitnya Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 55 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 77 Tahun 2013 Tentang Pengendalian Pembangunan Hotel.

Dalam perspektif hukum, untuk mengkaji sejauhmana suatu peraturan daerah (Perda) dikategorikan sebagai Perda yang menghambat atau mendorong investasi (dalam negeri dan asing) atau apa yang menjadi tolok ukurnya, paling tidak dapat didekati dengan dua cara yaitu preventif dan represifnya.¹⁴

Pertama, secara preventif suatu Peraturan Daerah (Perda) dikategorikan menghambat ataupun mendorong iklim investasi dapat dilihat melalui proses pembuatan Perdanya. Artinya, sejauhmana pembuat Perda (dalam hal Peraturan yang dikeluarkan oleh Walikota Yogyakarta) telah memperhatikan substansi atau materi yang akan diatur terkait dengan masalah investasi. Seandainya Rancangan Peraturan Daerah (RaPerda) tersebut terkait dengan masalah investasi, maka pengaturannya tidak boleh mengesampingkan prinsip-prinsip dasar ekonomi. Secara tidak langsung, langkah preventif ini tidak menutup kesempatan untuk berusaha.

Dalam Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 77 Tahun 2013 Tentang Pengendalian Pembangunan Hotel, tidak ada pasal yang secara eksplisit atau implisit yang menyatakan mengenai larangan melakukan izin usaha perhotelan di kota Yogyakarta. Tujuan Penerbitan Perwalkot ini sebagaimana terdapat dalam pasal 2 ayat (1) yang berbunyi: “Maksud ditetapkan Perda Walikota ini adalah dalam rangka mengendalikan pembangunan hotel di Daerah”. Adapun penjelasan pengendalian dalam ayat tersebut dijelaskan pada ayat 2 yang berbunyi: “Pengendalian sebagaimana dimaksud pada ayat (1)

¹⁴ Isrok, “Korelasi Antara Peraturan Daerah (Perda) Bermasalah Dengan Tingkat Investasi Ke Daerah”, *Jurnal Hukum*, Edisi No. 4 Vol.6, (2009), hlm 14.

dilakukan dengan menghentikan sementara penerbitan izin mendirikan bangunan hotel di Daerah”.

Berdasarkan pasal di atas, penghentian pembangunan hotel di kota Yogyakarta tidak bersifat permanen, akan tetapi hanya bersifat sementara sebagai bentuk pengendalian pemerintah kota Yogyakarta. Pengendalian ini didasarkan pada pertimbangan bahwa; “bahwa luas wilayah Kota Yogyakarta yang terbatas dan dalam rangka menjaga kualitas pelayanan pariwisata, maka perlu pengaturan pengendalian pembangunan hotel”.

Isi Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 77 Tahun 2013 Tentang Pengendalian Pembangunan Hotel di atas tidak mengindikasikan bahwa peraturan tersebut menutup investasi perhotelan di kota Yogyakarta secara mutlak. Dalam pengertian lain, kesempatan berusaha untuk berinvestasi dibidang pembangunan hotel masih tetap terbuka karena Perwalkot ini hanya bersifat sementara. Bahkan, bagi investor yang sudah mengantongi IMB sebelum tanggal 1 Januari 2014, mereka bisa melanjutkan investasinya. Hal ini sebagaimana disebutkan dalam pasal 4 Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 77 Tahun 2013 Tentang Pengendalian Pembangunan Hotel yang berbunyi: “Permohonan IMB bangunan hotel yang telah terdaftar pada Dinas Perizinan sebelum 1 Januari 2014, maka perizinannya tetap diproses berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku”.

Selain ukuran keterbukaan atas kesempatan berusaha, langkah preventif juga bisa dilihat pada saat proses pembuatan Perda adalah sejauhmana para pebisnis dan stakeholders yang terkait telah dilibatkan mulai

tahap perencanaan, perancangan, pembahasan, sampai pada proses pengundangan dari RaPerda menjadi Perda. Artinya, dengan memasukkan prinsip-prinsip dasar ekonomi dan pelibatan pebisnis/investor dan stakeholdersnya ke dalam proses pembuatan Perda, maka jaminan keamanan dan kepastian hukum dalam perspektif ini telah mendapatkan tempat yang proporsional.

Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 77 Tahun 2013 Tentang Pengendalian Pembangunan Hotel lahir tidak berdasarkan atas kehendak pemerintah kota Yogyakarta semata. Proses penerbitan Perwalkot ini berjalan cukup panjang dengan melibatkan berbagai pihak, termasuk pihak investor hotel. Penerbitan Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 77 Tahun 2013 Tentang Pengendalian Pembangunan Hotel dalam prosesnya justru lahir atas saran serta masukan dari para investor hotel di kota Yogyakarta yang tergabung dalam Perhimpunan Hotel dan Restoran Indonesia (PHRI) dan *Association of the Indonesian Tours and Travel Agencies* (ASITA). Hal ini sebagaimana keterangan yang disampaikan oleh Basuki Hari Saksono, SH selaku Kabag Hukum Setda Kota Yogyakarta kepada peneliti berikut ini:

“Perwalkot ini lahir karena pertimbangan dan masukan dari PHRI dan ASITA terkait:

1. Daya tampung kamar yang melebihi kunjungan wisatawan pada *low season*. Daya tampung kamar tidak mencukupi terjadi pada saat *peak season* atau *long weekend*. Sehingga pemerintah perlu melakukan kajian terkait kebutuhan kamar hotel di wilayah Kota Yogyakarta sebagai penunjang pariwisata dan jasa pada khususnya;
2. Banyaknya hotel yang berdiri di Kota Yogyakarta sehingga menimbulkan kompetisi yang kurang sehat diantara pelaku usaha hotel. Sehingga Pemerintah perlu menjamin kondusifnya iklim usaha perhotelan di Yogyakarta, dan mencegah persaingan usaha

tidak sehat seperti saling banting harga sehingga akan menghancurkan usaha perhotelan itu sendiri”.¹⁵

Kedua, secara represif in-hern pada saat implementasi serta evaluasi terhadap Perda yang mengatur atau bersinggungan dengan masalah investasi tersebut. Indikator yang dapat dilihat adalah apabila pada tahap pelaksanaan Perda dimaksud, prinsip-prinsip dasar ekonomi tidak dilanggar, proses birokrasi yang berbelit-belit dapat diminimalisir, dilaksanakan dengan prinsip transparan dan akuntabel, maka peluang terjadinya praktik kolusi, korupsi, dan nepotisme dapat dihindarkan. Pada gilirannya, pelaksanaan Perda semacam ini dapat dipastikan akan memperceraikan iklim usaha dan investasi di daerah. Lebih-lebih jika disertai dengan ketegasan dalam penerapan sanksi bagi pihak-pihak yang terbukti melanggar tanpa pandang bulu. Kesemua proses pelaksanaan dan penegakan hukum dimaksud, sudah barang tentu harus disertai dengan sistem evaluasi dan pengawasan yang baik dan akurat, apakah dalam perspektif pengawasan politik, sosial, maupun moral.

Dalam konteks *represif in-hern* di atas, secara birokratis Izin mendirikan hotel masuk dalam kualifikasi perizinan IMB yang secara teknis diatur dalam Keputusan Kepala Dinas Perizinan. Pasal 11 Perda No. 20 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Perizinan, dijelaskan bahwa penyelenggaraan perizinan meliputi pemberian, penolakan, pengawasan, pembatalan dan pencabutan izin. Pemberian izin hanya bisa diberikan kepada pemohon jika memenuhi syarat yang telah ditentukan. Hal teknis perizinan diatur dalam

¹⁵ Berdasarkan hasil wawancara dengan Basuki Hari Saksono,SH., selaku Kabag Hukum Setda Kota Yogyakarta, Tanggal 20 Mei 2017.

Keputusan Kepala Dinas Perizinan, di antaranya, Keputusan Ka. Dinas Perizinan Kota Yogyakarta No. 46/KEP/DINZIN/ 2011 tentang Penetapan Bentuk Format dan Isi Formulir Permohonan, Keputusan Izin, Surat Izin Dan Tanda Daftar; Keputusan Ka. Dinas Perizinan Kota Yogyakarta No. 47/KEP/DINZIN/ 2011 tentang Penetapan Sistem dan Prosedur Pelayanan Perizinan pada Dinas Perizinan Kota Yogyakarta; dan Keputusan Ka. Dinas Perizinan Kota Yogyakarta No. 48/KEP/DINZIN/2011 tentang Pelimpahan Sebagian Kewenangan Ka. Dinas Perizinan kepada Pejabat Struktural Eselon III Di Dinas Perizinan Untuk Menandatangani Perizinan. Penetapan standarisasi pelayanan perizinan ini sejalan dengan Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik (UU KIP) yang mewajibkan pemerintah untuk membentuk satu sistem dan Standar Pelayanan Perizinan (SOP) secara transparan.

Kewajiban transparansi itu ditegaskan dalam UU KIP, dimana setiap badan publik (Pemerintah Kota) memiliki kewajiban sebagai berikut:

1. menyediakan, memberikan dan/atau menerbitkan Informasi Publik yang berada di bawah kewenangannya kepada Pemohon Informasi Publik, selain informasi yang dikecualikan sesuai dengan ketentuan (Pasal 7 UU KIP).
2. menyediakan Informasi Publik yang akurat, benar, dan tidak menyesatkan.
3. Untuk melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud pada poin 2, Badan Publik harus membangun dan mengembangkan sistem informasi dan dokumentasi untuk mengelola Informasi Publik secara baik dan efisien sehingga dapat diakses dengan mudah.
4. Badan Publik wajib membuat pertimbangan secara tertulis setiap kebijakan yang diambil untuk memenuhi hak setiap Orang atas Informasi Publik.
5. Pertimbangan sebagaimana dimaksud pada poin 4 antara lain memuat pertimbangan politik, ekonomi, sosial, budaya, dan/atau pertahanan dan keamanan negara.

6. Dalam rangka memenuhi kewajiban poin 1 sampai dengan poin 4, Badan Publik dapat memanfaatkan sarana dan/atau media elektronik dan nonelektronik.¹⁶

Tindak lanjut publikasi atau transparansi layanan administrasi perizinan tersebut diatur dalam Peraturan Walikota Yogyakarta No. 76 Tahun 2007 Tentang Standar Operasional dan Prosedur Manajemen Pengaman Sistem Informasi dan Komunikasi Pada Pemerintah Kota Yogyakarta. Perwal tersebut secara teknis diterjemahkan dalam surat Keputusan Ka. Dinas Perizinan Kota Yogyakarta No. 47/KEP/DINZIN/ 2011, yang kemudian melahirkan sistem informasi dan layanan perizinan secara on-line melalui <http://www.jogjakota.go.id>. Dalam ketentuan Perwal tersebut dijelaskan, Manajemen Pengaman Sistem Informasi dan Telekomunikasi pada Pemerintah Kota Yogyakarta harus memperhatikan aspek integritas data dan menjamin bahwa data yang dimiliki hanya dapat diubah oleh yang berwenang. Di samping itu, manajemen pengaman sistem informasi dan telekomunikasi pada Pemerintah Kota Yogyakarta harus dapat menjamin ketersediaan layanan yang berkelanjutan bagi masyarakat. Terdapat beberapa asas yang perlu dipertimbangkan dalam manajemen pengaman sistem informasi tersebut yakni:

- a. Asas manfaat
Mampu dimanfaatkan seoptimal mungkin dan dapat menyajikan informasi yang bermanfaat memperlancar pelaksanaan tugas.
- b. Asas Keamanan dan Keandalan
Menjamin keamanan serta keadaan informasi yang diolah, disimpan, dan disajikan.

¹⁶ Pasal 7 ayat (1-6) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 TAHUN 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik.

- c. Asas Efektif dan Efisien
Menunjang keberhasilan pelaksanaan tugas, baik tugas pokok maupun tugas penunjang secara efektif, (selesai tepat waktu) dan efisien (hemat dalam penggunaan sumber daya).
- d. Asas keterpaduan
Merupakan satu kesatuan/ keterpaduan dari berbagai kepentingan secara serasi dan proporsional.
- e. Asas integrasi
Mampu memadukan/ mempersatukan semua informasi strategis sebagai bahan pertimbangan dalam keputusan bagi pimpinan. f. Asas Otorisasi Pemilikan dan penyajian informasi harus sesuai dengan kewenangan.¹⁷

Berdasarkan penjelasan di atas, secara *represif in-hern* Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 77 Tahun 2013 Tentang Pengendalian Pembangunan Hotel belum bisa dikategorikan sebagai Perda yang menghambat iklim investasi. Hal tersebut bisa dilihat dari proses perizinan pembangunan di kota Yogyakarta yang cukup transparan dan bisa diakses secara online yang lebih efektif dan efisien. Proses tersebut meminimalisir akan kekhawatiran proses perizinan yang korup.

¹⁷ Pedoman Umum Nomor 5 Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 76 Tahun 2007 Tentang Standar Operasional Dan Prosedur Manajemen Pengaman Sistem Informasi Dan Komunikasi Pada Pemerintah Kota Yogyakarta.