

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Yogyakarta sebagai Kota Budaya telah terganggu eksistensinya. Raden Mas Wijoseno Hario Bimo yang kini menjadi Adipati Kadipaten Pakualaman bergelar Kanjeng Gusti Pangeran Adipati Arya Paku Alam X menyampaikan bahwa kepemimpinannya di Kadipaten Pakualaman akan lebih banyak fokus pada kebudayaan sebab menurutnya Yogyakarta kini tidak lagi mencerminkan Kota Budaya dikarenakan keberadaan hotel-hotel yang tidak tertata. Itu sebagaimana yang ia katakan bahwa: “Bukan mau omong soal Budaya adiluhung begini begitu, *lha wong* kenyataannya Yogyakarta Kota Budaya, tetapi penuh dengan hotel yang tidak tertata, tidak mencerminkan Kota Budaya” (Harian Kompas, 2016: 16).

Sesuai data Statistik Pariwisata Kota Yogyakarta tahun 2014 dapat diketahui bahwa memang hotel di Yogyakarta jumlahnya terus meningkat dari tahun 2010 yang jumlahnya 367 menjadi 419 pada tahun 2014. Hotel-hotel tersebut berada di hampir seluruh Kecamatan di Kota Yogyakarta dengan jumlah terbanyak di Kecamatan Gedongtengen yakni 121 hotel disusul kecamatan Mergasan yakni 67 hotel dan Umbulharjo yakni 45 hotel (BPS Kota Yogyakarta, 2015: 17). Kondisi serupa nampak pada pembangunan mall sebagai pusat perbelanjaan berskala besar di Yogyakarta yang kini jumlahnya sudah lebih dari 12 mall dan tersebar di dalam Kota Yogyakarta dan di seputar Jalan lingkaran kota Yogyakarta (*Ring Road*). Kesemrawutan itu ditambah dengan keberadaan pusat

perbelanjaan berkala menengah yang juga lebih banyak. Persebaran hotel dan mall semacam itu lebih mengarah pada perwujudan Yogyakarta sebagai Kota Metropolitan ketimbang Kota Budaya.

Kondisi Yogyakarta yang semakin penuh dan sempit oleh keberadaan hotel maupun mall tidak sebangun dengan kenyataan bahwa Yogyakarta merupakan miniatur Indonesia yang tersusun atas kondisi masyarakatnya yang multikultur. Yogyakarta sebagai daerah multikultural, menghadapi potensi konflik yang tinggi antar elemen pembentuk multikulturalismenya. Anasir konflik dapat bermula dari persoalan perbedaan identitas hingga perjuangan pemenuhan kepentingan dan kebutuhan masing-masing. Elemen identitas yang berbeda berupa etnis, agama, adat istiadat, bahasa dan lain-lainnya secara alamiah merupakan penanda keberagaman yang secara sosial dapat memunculkan friksi atau gesekan. Perlu ruang koeksistensi (*space of co-existence*) bagi sebagian besar identitas yang ada agar minimalisasi potensi konflik dapat dimungkinkan (Harold J. Laski, 1947; Miriam Budiardjo, 1996). Keberadaan hotel dan Mall oleh dan untuk kalangan menengah atas tentu akan memperlebar kesenjangan dimasyarakat dan mempersempit ruang koeksistensi (*space of co-existence*) bagi sebagian besar identitas masyarakat di Yogyakarta. Dengan demikian, potensi konflik antar elemen masyarakat Yogyakarta yang multikultur akan semakin besar. Maka, maraknya pembangunan hotel dan mall adalah persoalan bagi kelangsungan Kota Yogyakarta sebagai miniatur Indonesia.

Berdirinya hotel dan mall di Yogyakarta tidak lepas dari persoalan pemberian perijinan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah di Yogyakarta. Ini menjadi persoalan karena peraturan perundang-undangan termasuk peraturan daerah yang digunakan sebagai payung hukum pemberian ijin pendirian hotel dan mall merupakan suatu kebijakan publik yang menurut Chandler dan Plano (1988 dalam Tangkilisan, 2003: 13) seharusnya ialah pemanfaatan yang strategis terhadap sumberdaya-sumberdaya yang ada untuk memecahkan masalah-masalah publik atau pemerintah. Namun keberadaan hotel dan Mall di Yogyakarta yang didasari kebijakan publik dari pemerintah daerah justru berpotensi besar memunculkan persoalan publik (masyarakat). Dengan demikian, dapat disinyalir adanya ketidaktepatan pemilihan kebijakan publik oleh Pemerintah Daerah di Yogyakarta atas maraknya pendirian hotel dan Mall di Yogyakarta.

Dengan latar belakang tersebut, menjadi penting untuk melakukan studi ilmiah mengenai kebijaksanaan pembangunan hotel dan Mall di Yogyakarta. Wilayah Yogyakarta yang dimaksud adalah wilayah Kota Yogyakarta dan Kabupaten Sleman khususnya yang berada dalam jalur lingkaran Kota Yogyakarta (*Ring Road*). Mengapa wilayah yang dikelilingi oleh jalur lingkaran Kota Yogyakarta (*Ring Road*)? Di samping karena wilayah tersebut telah mencakup seluruh wilayah administratif Kota Yogyakarta, secara geografis wilayah tersebut juga paling mencerminkan wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta.

## **B. Rumusan Masalah**

Dengan latar belakang tersebut, maka dapat dirumuskan beberapa masalah penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana pembangunan hotel dan mall di Yogyakarta dalam perspektif kebijakan publik?
2. Bagaimana relasi antara kebijakan pembangunan hotel dan mall di Yogyakarta dengan multikulturalisme di Yogyakarta?

## **C. Tujuan Penelitian**

Dengan rumusan masalah demikian, maka penelitian ini bertujuan untuk:

1. Mengkaji Pembangunan Hotel dan Mall di Yogyakarta dalam Perspektif Kebijakan Publik
2. Menelaah Relasi antara Kebijakan Pembangunan Hotel dan Mall di Yogyakarta dengan multikulturalisme di Yogyakarta.

## **D. Manfaat Penelitian**

Manfaat penelitian ini dapat dirumuskan dalam dua level. *Pertama*, level teoretik. Secara teoretik, penelitian akan menambah khazanah ilmiah mengenai kebijakan pembangunan hotel dan Mall di Yogyakarta. Di sisi lain, kajian penelitian ini dapat memperkaya studi kebijakan publik kaitannya dengan bidang analisis kebijakan.

*Kedua*, level praktis. Penelitian ini akan memberikan perspektif bagi masyarakat dan pengambil kebijakan di Yogyakarta untuk perbaikan kebijakan

pembangunan hotel dan Mall di Yogyakarta, khususnya agar dapat sejalan dengan Visi Yogyakarta sebagai Kota Kebudayaan yang multikultur.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA DAN TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Kebijakan Publik**

Langkah efektif untuk mawadahi permasalahan pembangunan Hotel dan Mall adalah dengan mengadopsinya dalam suatu kebijakan publik yang dikeluarkan oleh lembaga formal. Produk kebijakan publik yang dikeluarkan oleh lembaga formall memiliki keefektifan yang tinggi, karena pejabat formall merupakan bagian integral dari negara yang memiliki alat pemaksa untuk berlakunya kebijakan publik tersebut sehingga kebijakan tersebut dapat dijalankan.

Sebelum melangkah pada pembahasan kebijakan pembangunan hotel di Kota Yogyakarta, sekiranya perlu memahami terlebih dahulu apa yang dimaksud dengan kebijakan publik. Kebijakan (*policy*) umumnya dipahami sebagai keputusan yang diambil untuk menangani hal-hal tertentu. Budi Winarno dan Sholichin Abdul Wahab (dalam Suharno, 2010: 11) sepakat bahwa istilah kebijakan penggunaannya sering dipertukarkan dengan istilah-istilah lain seperti undang-undang, ketentuan-ketentuan, standar, proposal, dan *grand de sign*. Richard Rose (1969) sebagai pakar ilmu politik menyarankan kebijakan hendaknya sebagai serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan serta konsekuensi-konsekuensinya bagi mereka yang bersangkutan dari pada sebagai suatu keputusan tersendiri. Kebijakan menurutnya dipahami sebagai arah atau pola kegiatan dan bukan sekedar suatu keputusan untuk melakukan sesuatu (Suharno, 2010: 12).

Edi Suharto (2013: 3) berpendapat bahwa kebijakan (*Policy*) adalah sebuah instrumen pemerintahan, bukan saja dalam arti government yang hanya menyangkut aparatur negar, melainkan pula *governance* yang menyentuh pengelolaan sumberdaya publik. Sedangkan Thomas R. Dye (1975 dalam Samodra Wibawa, 2011: 2) mengatakan, bahwa kebijakan adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan. Makna demikian mengarah pada suatu kebijakan publik. Kebijakan publik adalah pola tindakan yang ditetapkan oleh pemerintah dan terwujud dalam bentuk peraturan perundang-undangan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara (Muchlis Hamdi, 2014: 37).

Itu sejalan dengan Wayne Parsons (2006: 22) bahwa kebijakan publik adalah: “*political sagacity, statecraft, prudent conduct, craftiness, course of action adopted by government, party, etc*”. Selain itu, Menurut Chandler dan Plano (1988) kebijakan publik ialah pemanfaatan yang strategis terhadap sumberdaya-sumberdaya yang ada untuk memecahkan masalah-masalah publik atau pemerintah. Kebijakan publik merupakan bentuk intervensi yang dilakukan secara terus-menerus oleh pemerintah demi kepentingan kelompok yang kurang beruntung dalam masyarakat agar mereka dapat hidup, dan ikut berpartisipasi dalam pembangunan secara luas (Tangkilisan, 2003: 13).

Oleh karena itu, kebijakan publik sering disebut kebijakan pemerintahan sebab ia merupakan output atau hasil dari penyelenggaraan pemerintahan negara, disamping hasil berupa peraturan perundang-undangan, barang-barang publik dan pelayanan publik. Kebijakan publik disusun secara terus-menerus

oleh pemerintah berdasarkan kepemilikan atas sumberdaya-sumberdaya yang ada guna memecahkan masalah-masalah publik atau pemerintah.

## **B. Multikulturalisme**

Multikulturalisme, dengan keragaman dan kecenderungan perkembangan konsep dan praktek, oleh Parekh (1997) dalam Kenneth Thomson, ed., (1997: 88) dibedakan menjadi lima macam. *Pertama*, isolasionis, yang mengacu kepada masyarakat yang berbagai kelompok kultural yang ada di dalamnya menjalankan hidup secara otonom dan terlibat dalam interaksi yang hanya minimall antara yang satu dengan yang lainnya.

*Kedua*, akomodatif, yakni masyarakat plural yang memiliki kultur dominan, yang membuat penyesuaian dan akomodasi-akomodasi tertentu bagi kebutuhan kultural kaum minoritas. *Ketiga*, otonomis, yaitu masyarakat plural dimana kelompok-kelompok kultural utama berusaha mewujudkan kesetaraan (*equality*) dengan budaya dominan dan menginginkan kehidupan otonom dalam kerangka politik yang secara kolektif dapat diterima.

*Keempat*, kritikal atau interaktif yakni masyarakat plural dimana kelompok-kelompok kultural tidak terlalu concern dengan kehidupan kultural otonom, tetapi lebih menuntut penciptaan kultur kolektif yang mencerminkan dan menegaskan perspektif-perspektif distingtif mereka.

*Kelima*, kosmopolitan, masyarakat ini berusaha menghapuskan batas-batas kultural sama sekali untuk menciptakan sebuah masyarakat dimana setiap individu tidak lagi terikat dan *committed* kepada budaya tertentu, sebaliknya



secara bebas terlibat dalam eksperimen interkultural dan sekaligus mengembangkan kehidupan kultural masing-masing.

Dalam penggunaannya, istilah multikulturalisme sering dipertukarkan dengan pluralisme. Untuk mengkaji lebih jernih multikulturalisme, perlu dicermati pemetaan yang dikemukakan oleh Bhikku Parekh atas masyarakat multikultural (Hairus Salim dan Suhadi, 2000, 103-106). *Pertama*, adalah kelompok masyarakat yang memiliki budaya sebagaimana umumnya masyarakat, namun dalam beberapa hal mereka memiliki keyakinan dan praktek keyakinan yang berbeda sesuai dengan wilayah kehidupan dan cara hidup yang berlainan. Mereka tidak berkeinginan untuk melahirkan budaya alternatif, akan tetapi menganekaragamkannya dengan kehadiran mereka yang berbeda tersebut. Parekh menyebut kelompok ini sebagai keberagaman subkultur (*subculture diversity*).

*Kedua*, kelompok masyarakat yang di dalamnya ada kalangan yang kritis terhadap berbagai nilai dan prinsip utama yang ada dalam budaya dominan masyarakat tersebut, untuk kemudian berupaya mengkonstruksinya kembali. Parekh menyebut fenomena ini sebagai keanekaragaman pandangan (*perspectival diversity*).

*Ketiga*, kelompok masyarakat yang memiliki kesadaran diri yang berbeda, terorganisir dengan baik, dan mereka memiliki hidup dengan sistem keyakinan dan praktek keyakinan yang berlainan. Gejala ini disebut keanekaragaman komunal (*communal diversity*).

Jadi, masyarakat multikultural merupakan masyarakat yang komponennya menggambarkan salah satu, dua, atau ketiga klasifikasi tersebut. Berbeda dengan pluralisme yang ruang lingkungannya pada sub komponen yang besar-besar seperti agama, suku, dan ras, multikulturalisme mencakup komponen yang lebih “mikro” lagi, seperti bahkan pemikiran dan gaya hidup.

Benang merah dari paparan tersebut, multikulturalisme merupakan konsep pengelolaan masyarakat yang secara kultural majemuk, sekecil apapun tingkat dan lingkup kemajemukan budaya tersebut, dengan memberikan pengakuan (rekognisi) atas eksistensi komponen kemajemukan tersebut. Pengakuan tersebut dalam fenomena kontemporer merupakan tuntutan (*demand*). Oleh karenanya ketiadaan pengakuan, yang berarti nihilnya pemenuhan tuntutan, sangat potensial terhadap munculnya berbagai konflik.

Dalam penggunaannya, istilah multikulturalisme sering dipertukarkan dengan pluralisme. Untuk mengkaji lebih jernih multikulturalisme, perlu dicermati pemetaan yang dikemukakan oleh Bhikku Parekh atas masyarakat multikultural. Pertama, adalah kelompok masyarakat yang memiliki budaya sebagaimana umumnya masyarakat, namun dalam beberapa hal mereka memiliki keyakinan dan praktek keyakinan yang berbeda sesuai dengan wilayah kehidupan dan cara hidup yang berlainan. Mereka tidak berkeinginan untuk melahirkan budaya alternatif, akan tetapi menganekaragamkannya dengan kehadiran mereka yang berbeda tersebut. Parekh menyebut kelompok ini sebagai keberagaman subkultur (*subculture diversity*).

Kedua, kelompok masyarakat yang di dalamnya ada kalangan yang kritis terhadap berbagai nilai dan prinsip utama yang ada dalam budaya dominan masyarakat tersebut, untuk kemudian berupaya mengkonstruksinya kembali. Parekh menyebut fenomena ini sebagai keanekaragaman pandangan (*perspectival diversity*).

Ketiga, kelompok masyarakat yang memiliki kesadaran diri yang berbeda, terorganisir dengan baik, dan mereka memiliki hidup dengan sistem keyakinan dan praktek keyakinan yang berlainan. Gejala ini disebut keanekaragaman komunal (*communal diversity*).

Jadi, masyarakat multikultural merupakan masyarakat yang komponennya menggambarkan salah satu, dua, atau ketiga klasifikasi tersebut. Berbeda dengan pluralisme yang ruang lingkungannya pada sub komponen yang besar-besar seperti agama, suku, dan ras, multikulturalisme mencakup komponen yang lebih “mikro” lagi, seperti bahkan pemikiran dan gaya hidup.

Benang merah dari paparan tersebut, multikulturalisme merupakan konsep pengelolaan masyarakat yang secara kultural majemuk, sekecil apapun tingkat dan lingkup kemajemukan budaya tersebut, dengan memberikan pengakuan (rekognisi) atas eksistensi komponen kemajemukan tersebut. Pengakuan tersebut dalam fenomena kontemporer merupakan tuntutan (demand). Oleh karenanya ketiadaan pengakuan, yang berarti nihilnya pemenuhan tuntutan, sangat potensial terhadap munculnya berbagai konflik.

### **C. Yogyakarta Sebagai Kota Multikultural**

Multikultural merupakan gabungan dari kata multi (plural) dan kultural (budaya) yang artinya banyak budaya atau keragaman budaya. Sedangkan, multikulturalisme merupakan cara pandang yang menekankan interaksi serta memperhatikan keberadaan setiap kebudayaan sebagai entitas yang memiliki hak-hak setara. Dalam pandangan Lawrence Blum dalam (Andre Ata Ujian, 2011: 14), multikulturalisme meliputi sebuah pemahaman, penghargaan, dan penilaian atas budaya seseorang, serta sebuah penghormatan dan keingintahuan tentang budaya etnis lain. Menurut Dwicipta dalam (Andre Ata Ujian, 2011: 14), multikulturalisme merupakan cara pandang tentang manusia, tetapi bukan cara pandang yang menyamakan kebenaran-kebenaran lokal, melainkan membantu pihak-pihak yang saling berbeda untuk dapat membangun sikap saling menghormati satu sama lain terhadap perbedaan dan kemajemukan agar tercipta perdamaian dan kesejahteraan.

Kota Yogyakarta merupakan salah satu kota kuno di Indonesia yang semakin berkembang baik dari segi pembangunan maupun dinamika masyarakatnya. Saat ini Kota Yogyakarta menjadi ibukota provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, dan dikenal sebagai kota pelajar serta menjadi salah satu pusat kebudayaan di Jawa (Inajati Adrisijanti, 2007: 1).

Sebagai kota tujuan masyarakat dari berbagai daerah bahkan manca negara, Kota Yogyakarta memiliki struktur masyarakat yang majemuk. Sejak abad ke-18, penduduk kota Yogyakarta sudah bersifat majemuk, selain orang pribumi (orang Jawa), terdapat pula orang Cina, Arab, Bugis dan Eropa (Inajati

adrisijanti, 2007: 1). Pada abad ke-20 kota Yogyakarta semakin majemuk seiring dengan berkembangnya sektor pendidikan, dimana penduduk dari berbagai daerah di Indonesia berbondong-bondong mendatangi Yogyakarta untuk menimba ilmu, bekerja atau bermukim. Tidak salah jika Sultan mengatakan bahwa Yogyakarta merupakan “Miniatur Indonesia” (Lucia Junungsih, 2015: 2). Kota Yogyakarta sebagai kota yang unik baik dari segi penduduk, budaya maupun sistem pemerintahan menarik dan penting untuk dikaji.

Kota Yogyakarta sebagai daerah yang multikultural tidak dapat dilepaskan dari perjalanan sejarah. Kedatangan orang Tionghoa dan orang Arab di kota Yogyakarta berkaitan dengan aktivitas perdagangan. Sama halnya dengan kedatangan orang-orang Belanda ke kota Yogyakarta yang berkaitan dengan aktivitas pemerintahan dan ekonomi yakni usaha perkebunan dan pabrik. Dalam perkembangannya, orang eropa bermukim di Yogyakarta karena berkaitan dengan kegiatan pendidikan dan mewartakan agama. Dapat dikatakan, paling tidak pada abab ke-18 penduduk Yogyakarta telah memiliki masyarakat yang majemuk. Masyarakat yang majemuk memiliki berbagai golongan sosial yang masing-masing memainkan peran ekonomi yang berbeda. Setiap golongan tersebut memegang budaya, adat istiadat, agama, bahasa, dan pandangan hidup sendiri. Relasi sosial terjalin berdasarkan status sosial, warna kulit dan agama.

Selain struktur masyarakat yang majemuk, Kota Yogyakarta juga memiliki pemukiman yang menarik dan unik. Dimana pemukiman penduduk tersebar dalam beberapa kawasan. Antara lain, Pacinan yakni pemukiman orang-orang Tionghoa, Kampung Sayidan merupakan tempat nermukim orang Arab,

Kampung Gerjen tempat bermukim penjahit, Kampung Dagen tempat bermukim tukang kayu, Kampung siliran tempat bermukim Abdi Dalem Silir (mengurus lampu), Kampung Gamelan tempat bermukim Abdi Dalem Gamel (pemelihara kuda), Mangkubumen yakni tempat tinggal Pangeran Mangkubumi, Kampung Wijilan yakni tempat tinggal Pangeran Wijil, dan Kampung Bugisan yakni pemukiman abdi dalem Prajurit Bugis. Orang Eropa tinggal di kawasan utara keraton (Gedung Agung), Benteng Vredeburg, Bintaran, Gereja Margamulya dan Kidul Loji, serta Loji Kecil. Pemukiman atau kampung-kampung itu menunjukkan status sosial, profesi, dan etnis dari penghuninya (Inajati adrisijanti, 2007: 3).

Multikulturalisme di Kota Yogyakarta semakin terlihat seiring dengan berkembangnya kota ini. Salah satu sebab Kota Yogyakarta semakin multikultur adalah hadirnya penduduk dari berbagai daerah untuk belajar. Otomatis para pelajar tersebut membutuhkan tempat tinggal sementara. Hampir seluruh pemerintah daerah di Indonesia memiliki Asrama Daerah, yang tujuan utamanya untuk memfasilitasi pelajar daerah untuk melanjutkan studinya di Yogyakarta. Di Kota Yogyakarta terdapat kurang lebih 73 asrama Daerah. Dimana Asrama Daerah tersebut dimiliki oleh Pemerintah Daerah masing-masing ([www.republik.co.id](http://www.republik.co.id)). Banyaknya pelajar yang berdatangan di Kota Yogyakarta mengundang para pengusaha untuk berlomba-lomba membangun hunian, baik dalam bentuk kos, asrama maupun hotel. Hunian tersebut ditempati oleh pelajar yang memiliki latar belakang etnis, agama, budaya yang berbeda-beda. Hal ini

semakin memperkuat fakta bahwa Yogyakarta merupakan kota yang multikultur bahkan disebut pula sebagai miniatur indonesia (Lucia Juningsih, 2015: 7).

## **BAB III**

### **METODE PENELITIAN**

#### **A. Jenis dan Pendekatan**

Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif. Penelitian kualitatif yang dimaksud adalah penelitian yang dilakukan secara intensif dan terperinci terhadap suatu organisme, lembaga, atau gejala tertentu melalui suatu pengamatan atau analisis untuk menghasilkan data deskriptif, yaitu data yang berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang, gejala atau perilaku yang diamati (Molleong, 1991: 3).

#### **B. Sumber Data/Subjek Penelitian**

Yang dimaksud dengan sumber data disini adalah subjek dari mana data diperoleh. Suharsimi Arikunto (2002: 107) mengklasifikasi sumber data menjadi tiga jenis ; a. *person*, yaitu sumber data berupa orang. b. *place*, yaitu sumber data berupa tempat, dan c. *paper*, yaitu sumber data berupa simbol. Berdasarkan klasifikasi tersebut, maka sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah jenis *person* dan *paper*. Sumber data tersebut berupa buku-buku, dokumen-dokumen seperti peraturan perundang-undangan, dan internet.

Penelitian ini menjadikan informan yang bisa memberikan informasi mengenai pembangunan hotel dan mall di Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai sumber data dan sekaligus subjek penelitian. Selain itu, peneliti juga menghimpun beberapa dokumen seperti data hotel dan mall, data pengajuan perizinan pembangunan pembangunan hotel dan mall, data jumlah hotel dari



tahun ke tahun, dan data-data sekunder pendukung lainnya. Sumber data berupa dokumen tersebut dihimpun oleh peneliti dalam bentuk digital, online, maupun arsip keras.

### **C. Teknik Pengumpulan Data**

#### **1. Wawancara Mendalam**

Wawancara mendalam (*in-depth interview*) dilakukan kepada informan-informan kunci tentang pembangunan Hotel dan Mall di Yogyakarta, terutama Dinas Perizinan Kota Yogyakarta dan Kabupaten Sleman, serta Perhimpunan Hotel Republik Indonesia (PHRI) Yogyakarta.

#### **2. Dokumentasi**

Yang dimaksud adalah pengkajian atas berbagai dokumen resmi baik yang bersifat internal maupun eksternal. Bersifat internal dalam artian pengkajian langsung atas dokumen, sedangkan yang bersifat eksternal berupa sumber-sumber yang mendukung pengkajian atas dokumen. Dokumen internal yang dimaksud adalah peraturan perundang-undangan terkait pembangunan Hotel dan mall di Yogyakarta dan dokumentasi lainnya. Sebagaimana disampaikan pada bagian sebelumnya, dokumen yang digunakan dalam penelitian ini adalah dokumen-dokumen yang memuat data hotel dan mall, data pengajuan perizinan pembangunan pembangunan hotel dan mall, data jumlah hotel dari tahun ke tahun, dan data-data sekunder pendukung lainnya yang dihimpun

oleh peneliti dalam berbagai bentuk, seperti digital, online, dan arsip dalam bentuk cetak/copy (*hard archive*).

#### **D. Instrumen Penelitian**

Instrumen yang digunakan dalam penelitian ini adalah pedoman wawancara, *check list* dan *recording note*. Pedoman wawancara merupakan instrumen pokok untuk mendapatkan data primer. Sedangkan *check list* dan *recording note* tersebut digunakan untuk melacak dan merekam data sekunder yang dihasilkan melalui dokumentasi.

#### **E. Teknik Pengujian Keabsahan Data**

Pengujian keabsahan data menggunakan triangulasi, yaitu suatu teknik pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan sesuatu yang lain di luar data, untuk melakukan pengecekan atau perbandingan terhadap data itu (Moleong, 2002: 178). Teknik triangulasi yang digunakan adalah triangulasi sumber, yaitu dengan membandingkan dan mengecek balik derajat kepercayaan suatu informasi melalui waktu dan alat yang berbeda. Triangulasi sumber dalam penelitian ini dilakukan dengan membandingkan data yang diperoleh dari satu *paper* dengan *paper* yang lain; buku dengan dokumen, buku satu dengan buku yang lain, atau dokumen yang satu dengan dokumen yang lain.

## **F. Teknik Analisis Data**

Analisis data menurut Patton (Moleong, 1989: 205) adalah proses mengatur urutan data, mengorganisir data ke dalam suatu pola, kategori, dan satuan uraian data. Teknik analisis yang digunakan adalah analisis data induktif. Langkah-langkah analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis data kualitatif, yang menurut Sayekti Pujosuwarno (1992 : 19), meliputi reduksi data, display data, kesimpulan dan verifikasi, dengan penjelasan sebagai berikut:

### **1. Reduksi data**

Reduksi data adalah proses pemilihan, pemfokusan, penyederhanaan, dan penyaringan data yang diperoleh dari studi literatur dan dokumen yang relevan dengan masalah yang diteliti.

### **2. Display data**

Display data yang dilakukan berupa penyajian secara deskriptif atau naratif data yang telah direduksi dalam bentuk laporan yang sistematis.

### **3. Pengambilan kesimpulan dan verifikasi**

Pengambilan kesimpulan dan verifikasi adalah penarikan kesimpulan dengan berangkat dari rumusan masalah atau tujuan penelitian kemudian senantiasa diperiksa kebenarannya untuk menjamin keabsahannya.

## **BAB IV**

### **DESKRIPSI HASIL DAN PEMBAHASAN**

#### **A. Tinjauan tentang Hotel dan Mall di Yogyakarta**

Dalam satu dekade terakhir ini, pembangunan hotel dan mall di Yogyakarta merupakan isu aktual yang secara terus menerus mendapat sorotan publik. Sebab pembangunan hotel bukan semata-mata menyangkut persoalan ekonomi, namun yang lebih serius dari itu adalah soal lingkungan serta sosial dan budaya. Salah satu aspek yang mengundang diskusi dan bahkan penolakan warga adalah intensitas pertumbuhan kuantitatifnya.

Ketersediaan hunian hotel di Yogyakarta cukup tinggi. Mengacu pada data Perhimpunan Hotel Restoran Indonesia (PHRI) pada tahun 2013 terdapat 1.160 hotel di wilayah DIY, yang terdiri dari 60 hotel berbintang dengan lebih dari 6.000 kamar, dan 1.100 hotel kelas melati dengan 12.660 kamar.

Sedangkan berdasarkan data Badan Pusat Statistik DIY pada tahun yang sama, jumlah hotel di Yogyakarta mencapai 401 unit, terdiri dari 39 hotel berbintang dan 362 hotel non bintang. Dalam kurun waktu 10 tahun terakhir, jumlah kamar hotel di Yogyakarta mengalami peningkatan hingga 3.000 kamar (Arieo Prakoso, 2014, <http://lpmhimmahuii.org/2014/11/rakyat-jogja-tertindas-oleh-pembangunan/>, diakses pada tanggal 20 September 2016).

Untuk memberikan gambaran tren pembangunan hotel, peneliti menyajikan data jumlah hotel di seluruh kabupaten/kota serta perkembangannya dari tahun 2006 hingga tahun 2015 (Admin Badan Pusat Statistik Provinsi D.I. Yogyakarta, 2015, <https://yogyakarta.bps.go.id/linkTabelStatis/view/id/41>,

diakses pada 31 Agustus 2016). Tabel tersebut memberikan gambaran bahwa pembangunan hotel di Yogyakarta berkembang sangat pesat.

**Tabel 1.**

*Jumlah Hotel Berbintang/Classified Hotel*

Kabupaten/Kota	Akomodasi	Kamar	Tempat Tidur
1. Kulonprogo	-	-	-
2. Bantul	1	71	119
3. Gunungkidul	1	46	52
4. Sleman	26	3 391	5 147
5. Yogyakarta	57	5 255	8 391
<b>Jumlah/Total</b>	<b>85</b>	<b>8 763</b>	<b>13 709</b>

Sumber: Diadaptasi dan dimodifikasi dari laman

<https://yogyakarta.bps.go.id/linkTabelStatis/view/id/41>, diakses pada 31 Agustus 2016)

Data tersebut menggambarkan ketersediaan akomodasi, kamar, dan tempat tidur untuk hotel-hotel berbintang di Daerah Istimewa Yogyakarta pada tahun 2015 atau data terbaru yang bisa diakses oleh peneliti dari data Badan Pusat Statistik Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Yogyakarta dan Sleman merupakan wilayah dengan jumlah hunian hotel tertinggi. Yogyakarta tertinggi dengan 57 jumlah akomodasi hotel dengan 5.255 kamar dan 8.391 tempat tidur. Kabupaten Kulon Progo memberikan data menarik dimana tidak ada satu pun hotel berbintang yang dibangun disana. Bantul dan Gunung Kidul merupakan kabupaten dengan jumlah bangunan hotel berbintang hanya satu untuk masing-masing kabupaten.

**Tabel 2.**

Jumlah Hotel Tidak Berbintang/*Non Classified*

Kabupaten/Kota	Akomodasi	Kamar	Tempat Tidur
1. Kulonprogo	26	474	526
2. Bantul	261	2 161	2 618
3. Gunungkidul	69	671	756
4. Sleman	363	4 128	5 748
5. Yogyakarta	362	6 397	10 248
<b>Jumlah/Total</b>	<b>1 081</b>	<b>13 831</b>	<b>19 896</b>

Sumber: Diadaptasi dan dimodifikasi dari laman

<https://yogyakarta.bps.go.id/linkTabelStatis/view/id/41>, diakses pada 31 Agustus 2016)

Tabel di atas menunjukkan bahwa jumlah akomodasi hotel tidak berbintang di Daerah Istimewa Yogyakarta lebih banyak lagi. Kabupaten Sleman merupakan daerah dengan jumlah akomodasi hotel tidak berbintang lebih banyak, yaitu 363 hunian hotel. Jumlah tersebut 15 kali lipat lebih banyak dari jumlah hotel berbintang. Di Kota Yogyakarta, jumlah hotel di tahun yang sama lebih sedikit 1 hotel dibandingkan di Sleman, sebanyak 362 hotel.

**Tabel 3.**

Perkembangan Hotel Berbintang

Tahun	Akomodasi	Kamar	Tempat Tidur
2014	71	6 864	10 725
2013	61	5 801	9 280
2012	54	5 150	8 171
2011	41	3 953	6 389
2010	36	3 631	5 807
2009	34	3 373	5 633
2008	34	3 297	5 439
2007	38	3 458	5 640
2006	37	3 458	5 640

Sumber: Diadaptasi dan dimodifikasi dari laman

<https://yogyakarta.bps.go.id/linkTabelStatis/view/id/41>, diakses pada 31 Agustus 2016)

Kemudian, dari sisi perkembangan hotel berbintang dalam 9 tahun berlipat sekitar 2 kali lipat dari 2006 ke tahun 2014, dari 37 menjadi 71, dengan penambahan jumlah kamar juga menjadi sekitar 2 kali lipat dari 3.458 menjadi 6.864. Data tersebut menunjukkan bahwa perkembangan jumlah hunian hotel di Di Yogyakarta sangat pesat.

Namun, tidak demikian halnya dengan hotel tidak berbintang. Pertumbuhan akomodasi hotel tidak berbintang di DIY nyaris tidak tumbuh, yakni sebanyak 1.046 hotel pada tahun 2006 menjadi 1.067 pada tahun 2014. Hotel tidak berbintang di DIY dengan demikian hanya tumbuh tipis (*razor thin development*) 2,3 hotel pertahun [lihat Tabel 4].

Data itu menunjukkan bahwa pembangunan hotel yang mendapat kritik hingga penolakan dari warga patut diduga adalah hotel-hotel berbintang yang dibangun oleh investor-investor properti dan konglomerasi hotel di Indonesia, seperti Santika, Aston, dan lain-lain. Namun dari sisi jumlah total hotel berbintang dan tidak berbintang di Daerah Istimewa Yogyakarta, khususnya kota/di dalam area jaringan jalan lingkar (*ring road*), jumlah tersebut sudah dianggap memadai untuk menampung wisatawan, penduduk musiman, dan penduduk tetap di Daerah Istimewa Yogyakarta.

**Tabel 4.**

Perkembangan Hotel Tidak Berbintang

<b>Tahun</b>	<b>Akomodasi</b>	<b>Kamar</b>	<b>Tempat Tidur</b>
2014	1 067	13 624	19 860
2013	1 109	13 547	21 549
2012	1 100	13 309	21 720
2011	1 063	12 407	18 586
2010	1 098	12 519	18 293
2009	1 092	12 091	17 735
2008	1 095	12 158	18 270
2007	1 039	11 307	17 459
2006	1 046	11 307	17 459

Sumber: Diadaptasi dan dimodifikasi dari laman <https://yogyakarta.bps.go.id/linkTabelStatis/view/id/41>, diakses pada 31 Agustus 2016)

Dengan jumlah akumulatif hotel bintang dan tidak berbintang sebanyak itu, suplai akomodasi hotel dinilai banyak kalangan sudah lebih dari memadai, bahkan cenderung berlebih. Situasi over supply tersebut bahkan diakui oleh para pengusaha hotel itu sendiri.

Persatuan Hotel dan Restoran Indonesia (PHRI) menyatakan bahwa jumlah hotel di Yogyakarta saat ini melebihi kapasitas atau over suplai. Dari perbandingan dengan jumlah wisatawan, bahkan menurut PHRI, melebihi jumlah wisatawan yang datang ke Jogja sebagai kota pariwisata dan budaya.

Ketua PHRI Yogyakarta, Istijab menyatakan bahwa pembangunan hotel baru di Yogyakarta dan Sleman sudah selayaknya dihentikan agar iklim bisnis perhotelan di Yogya tetap terjaga dan berkembang. Sedangkan fakta di lapangan menunjukkan bahwa hotel baru di Jogja dan Sleman terus bertambah (Endy Poerwanto, 2016, <http://bisniswisata.co.id/jumlah-hotel-di-yogyakarta-over-suplai/>, diakses pada 10 Agustus 2016).



Bagaimana dengan jumlah mall sebagai salah satu penanda *life style*? Terdapat belasan mall dan pusat perbelanjaan di Yogyakarta dan sekitarnya. Menurut data yang dihimpun peneliti dari berbagai sumber, berikut ini adalah daftar pusat perbelanjaan di Yogyakarta:

1. Malioboro Mall. Mall ini merupakan mall pertama yang dibangun di Yogyakarta, terletak di kawasan strategis Jalan Malioboro.
2. Galeria Mall. Mall ini dikelola oleh Matahari Department Store, terletak di Jalan Jenderal Sudirman, salah satu kawasan bisnis yang strategis di Yogyakarta.
3. Jogjatronik Mall. Mall ini merupakan satu-satunya mall elektronik di Yogyakarta dan Jawa Tengah, terletak di Jalan Brigjen Katamso.
4. Lippo Plaza Jogja. Mall ini merupakan pusat Perbelanjaan di Jalan Laksda Adisucipto. Mall ini menempati gedung bekas mall lain sebelumnya, yaitu Saphir Square yang dinyatakan pailit oleh pengadilan.
5. Ramai Family Mall. Mall ini juga terletak di kawasan strategis Jalan Malioboro.
6. Ambarrukmo Plaza. Mall ini terletak di Kompleks Ambarrukmo Royal Palace Hotel di Jalan Laksda Adisucipto.
7. Mirota Kampus. Jaringan department store ini memiliki beberapa unit gedung di beberapa lokasi strategis.
8. Gardena. Sebuah department store and supermarket yang berada di salah satu kawasan belanja di Yogyakarta, yaitu Jalan Urip Sumoharjo.

9. Jogja City Mall (JCM). JCM merupakan salah satu mall baru di DI Yogyakarta yang terletak di Jalan Magelang.
10. Hartono Lifestyle Mall Jogja. Mall ini berlokasi di sisi selatan Polda DI Yogyakarta di sekitaran ring road utara.
11. Sahid J-Walk Mall (Sahid Yogya Lifestyle City). Mall yang pembangunannya belum sepenuhnya selesai ini terletak di Jalan Babarsari.
12. Toko Progo. Pusat belanja ini merupakan salah satu pusat belanja yang murah lengkap untuk semua kebutuhan rumah tangga, berlokasi di Jalan Suryotomo

Secara tata ruang, mall yang ada sudah berlebih. Jika beralasan bahwa Yogya menjadi pusat pengembangan Jawa bagian tengah dan selatan.

Tak hanya itu, beberapa pusat perbelanjaan dengan skala lebih kecil, seperti Hypermart dan Giant juga sudah, sedang, dan akan dibangun. Situasi tersebut mendapatkan perhatian serius, termasuk oleh Asosiasi Pengelola Pusat Belanja Indonesia (APPBI). Ketua DPD APPBI DIJ, Djoko Tjatur S mengatakan bahwa dengan adanya penambahan mall dan beberapa toko besar baru jelas berpengaruh pada tingkat pendapatan masing-masing mall (Admin Jogja.co, 2015. <http://www.jogja.co/wow-akan-ada-12-mall-di-diy/>, diakses pada 10 Agustus 2016).

Jumlah mall tersebut sudah berlebih. Idealnya, mall yang dibutuhkan untuk melayani kebutuhan masyarakat Jogja, termasuk pengunjung yang datang

secara musiman, hanya berjumlah dua atau tiga mall. Jika berlebih maka dampak yang ditimbulkan adalah sepi mall itu sendiri. Mall akan ramai hanya pas weekend atau peak season saja dan itu yang sedang terjadi saat ini (Dwi Nourma Handito, 2016, <http://jogja.tribunnews.com/2016/08/30/jumlah-mal-di-yogya-sudah-overload?page=2>, diakses pada 10 Agustus 2016).

Beberapa kalangan menilai bahwa penambahan mall di Yogyakarta dan sekitarnya sudah tidak diperlukan lagi. Langkah paling ideal untuk merespons perkembangan kontemporer oleh pemerintah adalah melakukan modernisasi manajemen pasar tradisional. Tata kelola pasar tradisional dan fisik bangunan diubah sehingga menjadi pusat ekonomi rakyat dan obyek wisata belanja. Ini akan lebih sesuai dengan kondisi Yogya.

Mengacu kepada beberapa kota di luar negeri, seperti di Eropa, banyak pasar yang justru lebih ramai dibandingkan mall. Apalagi, secara visi Yogyakarta berbeda dengan kota besar seperti Singapura dan Jakarta yang memang visinya menjadi pusat belanja.

## **B. Kebijakan Pembangunan Hotel dan Mall di Yogyakarta**

Kebijakan pembangunan hotel dan mall di Yogyakarta sesungguhnya mulai diresahkan oleh masyarakat, terutama dalam lima tahun terakhir dimana terjadi peningkatan pesat jumlah pembangunan hotel dan mall. Dalam situasi semakin tingginya angka pembangunan hotel dan mall tersebut, sebenarnya pemerintah kota berusaha merespons dari sisi kebijakan untuk mengendalikan pembangunan, khususnya hotel.

Pemerintah Kota Yogyakarta telah mengeluarkan kebijakan publik berupa *regeling* mengenai pengendalian pembangunan hotel. Pemerintah lokal setempat telah menerbitkan Peraturan Walikota (Perwal) Yogyakarta Nomor 77 tahun 2013 Tentang Pengendalian Pembangunan Hotel. Publik yang direpresentasikan oleh para ahli dan masyarakat sipil berpendapat bahwa kebijakan tersebut sebenarnya bisa dibilang terlambat, sebab beberapa hotel yang dalam proses pembangunan sudah terlanjur banyak, apalagi Perwal tersebut berlaku efektif baru per 10 Januari 2014.

Dikatakan terlambat sebab pengajuan perizinan sebenarnya sudah massif. Data menunjukkan bahwa pengajuan perizinan yang sudah masuk ke Dinas Perizinan kota Yogyakarta per 31 Desember 2013 saja sudah sejumlah 106 permohonan. Per waktu yang sama sudah 11 izin pembangunan hotel baru yang diizinkan untuk dibangun. Pembangunan hotel baru tersebut dilaksanakan di beberapa daerah strategis, seperti Wirobrajan, Pakualaman, Gondokusuman, Jetis, Danurejan, dan Gedongtengen.

Dalam kompleksitas tersebut, hasil penelitian ini dan pembahasannya akan difokuskan pada persoalan kebijakan publik pada dua lapis utama, yaitu perizinan dan akuntabilitas yang sebenarnya juga masih berkaitan dengan perizinan.

### **1. Perizinan**

Dalam sektor pembangunan hotel dan mall yang menjadi fokus penelitian, dan perizinan pembangunan yang lain, pemerintah sudah menyiapkan mekanisme, proses dan prosedur yang sudah ditentukan oleh pemerintah sebagai

pemberi izin. Selain itu pemohon juga harus memenuhi persyaratan yang ditentukan secara sepihak oleh pemerintah.

Proses dan prosedur pengajuan izin mendirikan bangunan hotel dan mall di Yogyakarta bukanlah hal yang mudah. Pemohon harus melewati beberapa tahap yang telah ditentukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan, yakni pengisian formulir, pemenuhan persyaratan, tahap konsultasi oleh Kepala Bidang Pelayanan Kantor Dinas Perizinan Kota Yogyakarta mengenai rencana pembangunan, pengecekan lahan, persetujuan masyarakat setempat, perencanaan tata ruang, dan lain-lain, hal tersebut diungkapkan oleh Kepala Dinas Pelayanan Dinas Perizinan Kota Yogyakarta sebagai pelaksana pelayanan pengajuan izin pembangunan hotel di Kota Yogyakarta.

Secara lengkap proses dan prosedur pengajuan izin membangun hotel tersebut tertuang pada Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2012 tentang Bangunan Gedung, yakni:

- a) Pemohon mengajukan permohonan IMB secara tertulis kepada Walikota atau Pejabat yang ditunjuk dengan mengisi formulir permohonan yang telah disediakan dengan melampirkan syarat administrasi dan syarat teknis yang telah ditetapkan.
- b) Apabila persyaratan permohonan lengkap maka permohonan diterima dan didaftarkan, serta pemohon diberi bukti pendaftaran.
- c) Apabila persyaratan permohonan tidak lengkap maka permohonan tidak dapat didaftarkan dan pemohon diberi surat keterangan kekurangan persyaratan.

- d) Terhadap permohonan yang telah didaftar, selanjutnya dilakukan penelitian lapangan/lokasi untuk mengetahui kebenaran persyaratan administrasi dan teknis serta kesesuaian antara rencana kegiatan membangun dengan persil dan dokumen rencana kota.
- e) Apabila berkas permohonan dan persyaratan dinyatakan lengkap dan benar, maka Walikota atau Pejabat yang ditunjuk wajib menerbitkan IMB.
- f) Apabila berkas permohonan dan persyaratan dinyatakan kurang lengkap dan tidak benar, maka Walikota atau Pejabat yang ditunjuk dapat menolak permohonan IMB dengan disertai dengan alasan penolakan.

Sedangkan dari sisi persyaratan untuk pengajuan permohonan hotel dan mall tercantum pada Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2012 tentang Bangunan Gedung dan Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 77 Tahun 2013 tentang Pengendalian Pembangunan Hotel. Persyaratan tersebut berkaitan dengan syarat administratif dan syarat teknis, hal tersebut diungkapkan oleh Kepala Bidang Pelayanan Kantor Dinas Perizinan Kota Yogyakarta.

Persyaratan administrasi yang dimaksud telah tertuang pada Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2012 tentang Bangunan Gedung, yang terdiri dari: a) Formulir permohonan IMB yang diisi lengkap dan mencantumkan tanda tangan pemohon, diketahui oleh tetangga, Rukun Tetangga (RT), Rukun Warga (RW), Lurah dan Camat, b) Fotocopy KTP pemohon dan atau pemilik bangunan yang masih berlaku, c) Fotocopy sertifikat hak atas tanah atau surat

bukti kepemilikan tanah lainnya yang sah, d) Surat pernyataan bermaterai cukup bahwa tanah yang dimohonkan tidak dalam sengketa yang ditandatangani oleh pemohon, pemilik tanah dan calon pemilik bangunan. Selain itu, juga terdapat persyaratan teknis yang harus dipenuhi, yaitu: a) Advice planning, b) Gambar rencana arsitektur atau teknis, c) Rekomendasi ketinggian bangunan (untuk bangunan yang ketinggian melebihi ketentuan dalam dokumen Perencanaan Kota pada kawasan intensitas tinggi, d) Rekomendasi/surat keterangan dari instansi teknis yang berwenang (untuk bangunan cagar budaya, bangunan yang berada di kawasan cagar budaya dan bangunan yang berada pada garis sempadan sungai), e) Kajian Lingkungan Hidup sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dan f) Berita Acara hasil sosialisasi dan daftar hadir dari warga sekurang-kurangnya dalam radius satu setengah tinggi menara dan diketahui Lurah dan Camat setempat serta asuransi keselamatan bagi warga sekitar dalam radius tersebut. (khusus permohonan IMB menara telekomunikasi).

## **2. Akuntabilitas**

Tidak bisa disangkal, pemerintah harus menempatkan kepentingan bersama publik sebagai pertimbangan terpenting dalam kebijakan pembangunan. Kepada publiklah, akuntabilitas kebijakan pembangunan itu harus disandarkan. Dalam perspektif teori kebijakan publik, terdapat beberapa level akuntabilitas yang harus dipersoalkan kepada pemerintah dan swasta (sebagai substitut pemerintah) dalam sebuah agenda pembangunan.

Pertanggungjawaban yang harus ditunaikan dua pihak itu minimall meliputi akuntabilitas administratif atau organisasional, akuntabilitas legal, akuntabilitas politik, akuntabilitas profesional, dan akuntabilitas moral (Dwivedi dan Jabbra, 1989).

Selama ini, kebijakan pembangunan dari sisi akuntabilitas lebih banyak mempersoalkan aspek administratif, legal, organisasional dan profesional. Jika dianggap sudah memenuhi aspek administratif dan legal serta diorganisasi sesuai dengan standar profesionalitas, maka agenda kebijakan pembangunan dianggap sudah *feasible* untuk dilaksanakan. Padahal mestinya ada pijakan pertanggungjawaban yang lain yang harus dipenuhi yaitu akuntabilitas politik dan moral.

Akuntabilitas politik dan moral tentu lebih banyak kita tuntutan kepada pembuat kebijakan mengenai seberapa layak sebuah kebijakan pembangunan, mall misalnya, dari sisi kesesuaian dengan visi bersama publik (antara lain yang tertuang dalam dokumen konstitusi), penerimaan publik, dan partisipasi publik, serta dampaknya pada pemenuhan hak-hak publik. Lebih jauh lagi, kita bisa persoalkan bagaimana dampaknya terhadap perilaku dan kehidupan publik.

Terkait dengan itu, ada beberapa lapis pertimbangan yang harus dikedepankan berkaitan dengan kebijakan yang akan dikeluarkan terkait dengan perizinan pembangunan pusat-pusat perbelanjaan dan gaya hidup (*life style*). *Pertama*, bagaimana kesesuaian kebijakan pembangunan dengan visi dasar Yogyakarta serta keistimewaan Yogyakarta sebagai kota budaya, kota pendidikan, dan pariwisata. Dalam konteks ini, kita patut merenungkan statemen



Raden Mas Wijoseno Hario Bimo seperti yang diulas di bagian awal laporan ini. Kebijakan perizinan pembangunan hotel, mal, dan sejenisnya seharusnya menempatkan keistimewaan dan visi dasar Yogyakarta sebagai basis pokok. Pembangunan tersebut tidak saja harus sejalan, namun lebih dari itu harus memberikan penguatan terhadap keistimewaan dan visi dasar tersebut.

*Kedua*, apa dampak pembangunan tersebut terhadap aspek sosial masyarakat Yogyakarta, khususnya di sekitar lokasi pembangunan. Apakah pembangunan akan memunculkan dampak negatif atau positif dari sisi sosial, seperti rusaknya tatanan sosial, terusiknya kohesi sosial, rusaknya pola relasi dan kehidupan sosial generasi muda, dan sebagainya. Contoh kecil, kalau izin bangunan yang diajukan adalah tempat hiburan malam, yang perlu menjadi pertimbangan tentu apakah hal itu tidak menimbulkan benturan dengan nilai-nilai kesusilaan masyarakat sekitar.

*Ketiga*, apakah pembangunan tersebut akan merugikan atau menguntungkan masyarakat secara ekonomi. Terdapat beberapa sub aspek yang harus dipertimbangkan. Antara lain, apakah akan menyebabkan kemacetan baru. Secara akumulatif, kemacetan akan menyebabkan kerugian ekonomis berjangjang, mulai dari membengkaknya konsumsi bahan bakar, bertambahnya waktu di jalan sehingga mengurangi produktivitas kerja, hingga meningkatnya potensi kecelakaan yang tentu akan merugikan publik.

Selain itu, apakah pembangunan itu akan mematikan aktivitas ekonomi masyarakat di sekitarnya. Di tingkat masyarakat sub-urban (kawasan pinggiran

kota), sudah banyak bukti dimana pembangunan minimarket modern mengakibatkan toko kelontong masyarakat sekitar gulung tikar.

Untuk memastikan tiga aspek tersebut mendapatkan jawaban positif, pemerintah daerah (dalam hal ini provinsi dan kabupaten/kota) harus menempatkan syarat-syarat perizinan seperti analisis mengenai dampak lingkungan (Amdal), izin gangguan (HO), dan izin mendirikan bangunan (IMB) sebagai syarat substantif yang harus melibatkan seluruh stakeholders dalam analisisnya, bukan syarat administratif belaka yang seringkali bisa diselesaikan dengan “menabur” sejumlah uang dan iming-iming oleh para penanam modal, baik kepada pejabat maupun warga sekitar. Terhadap pembangunan yang sudah atau sedang berjalan, pemerintah daerah harus mengeluarkan kebijakan tambahan untuk memastikan ketiga aspek di atas ter-*cover* secara positif.

### **C. Relasi Pembangunan Hotel dan Mall dengan Multikulturalisme**

Sebagaimana diulas di bagian kajian teori penelitian ini, Benang merah dari paparan tersebut, multikulturalisme merupakan konsep pengelolaan masyarakat yang secara kultural majemuk, sekecil apapun tingkat dan lingkup kemajemukan budaya tersebut, dengan memberikan pengakuan (rekognisi) atas eksistensi komponen kemajemukan tersebut. Pengakuan tersebut dalam fenomena kontemporer merupakan tuntutan (*demand*). Oleh karenanya ketiadaan pengakuan, yang berarti nihilnya pemenuhan tuntutan, sangat potensial terhadap munculnya berbagai konflik.

Dengan demikian, masyarakat multikultural merupakan masyarakat yang komponennya menggambarkan salah satu, dua, atau ketiga klasifikasi tersebut. Berbeda dengan pluralisme yang ruang lingkupnya pada sub komponen yang besar-besar seperti agama, suku, dan ras, multikulturalisme mencakup komponen yang lebih “mikro” lagi, seperti bahkan pemikiran dan gaya hidup.

Secara sosio-kultural, pembangunan mal dan hotel dapat dipersoalkan dari beberapa optik. *Pertama*, lingkungan alam. Pembangunan hotel dan mall menimbulkan dampak negatif terhadap lingkungan. Seperti diulas pada bagian sebelumnya, adanya hotel dan mall menimbulkan titik-titik kemacetan baru yang hal ini juga akan berpengaruh terhadap kualitas udara yang semakin buruk karena polusi.

Dari sisi konsumsi air pembangunan hotel dan mall juga akan menimbulkan masalah. Hotel misalnya, jika masing-masing kamar membutuhkan 380 liter air saja, hal itu akan menyebabkan sumur warga di sekitar lokasi hotel akan mengering. Lebih lanjut, hotel yang dibangun di lingkungan warga, dengan demikian, akan merusak fungsi air tanah dangkal dan air tanah dalam. Struktur bangunan hotel bagian basement akan membelokkan aliran air tanah dangkal.

Dengan kalimat sederhana, pembangunan hotel dan mall telah menegaskan monokulturalisme baru dalam aspek tata kelola lingkungan, yaitu kultur penundukan perspektif dan kebutuhan masyarakat terhadap kebutuhan dan cara pandang neokapitalisme. Dalam aspek lingkungan, sangat terlihat

kultur tunggal dalam narasi pembangunan untuk mendudukkan rakyat kecil pada posisi yang kalah.

*Kedua*, lingkungan sosial. Yogyakarta dan sekitarnya selama ini dikenal sebagai kota pendidikan dan kota budaya. Ratusan ribu mahasiswa baru yang memilih Yogyakarta sebagai kota untuk meneruskan pendidikan berdatangan setiap tahunnya. Hal itu disebabkan oleh kondusifnya daya dukung sosial dan daya dukung kultural bagi berkembangnya pendidikan.

Hal itu merupakan salah satu perhatian serius masyarakat Yogyakarta. Sebab pembangunan hotel dan mall tampaknya tidak menunjukkan tanda-tanda akan berhenti.

Bahkan, untuk pembangunan mall, menurut General Manager Hartono Mall Yogyakarta, Samuel Kristianto, kehadiran mal-mall tersebut masih kurang. Yogyakarta dinilai masih butuh banyak pusat belanja seiring meningkatnya Indeks Tendensi Konsumen (ITK). Per Kuartal III 2014, ITK Yogyakarta mencapai 115,89 (Hilda B Alexander, 2015, <http://indonesiasatu.kompas.com/read/2015/02/02/061944921/Yogyakarta.Dibanjiri.Mall.Ini.Alasannya>, diakses pada 10 Agustus 2016).

Situasi tersebut akan semakin berdampak kepada aspek-aspek sosio-kultural masyarakat Yogyakarta. Masyarakat semakin risih dengan pembangunan yang telah dilakukan. Masyarakat khawatir pembangunan tersebut akan menggerus dan merubah tantangan kebudayaan Yogyakarta. Bukan hanya kebudayaan yang akan tergerus, jika pembangunan terus dilakukan, kerentanan sosial juga akan semakin potensial muncul.

Salah satu kerentanan sosial yang dimungkinkan untuk muncul adalah gejala neo monokulturalisme. Kehadiran mall, hotel, apartemen, dan sejenisnya bukan semata-mata kehadiran secara fisik yang memiliki dampak langsung terhadap lingkungan. Namun lebih dari itu, kehadiran mereka akan membawa struktur budaya baru, seperti konsumerisme dan hedonism. Hal itu akan menimbulkan ketegangan-ketengan sosial di masyarakat. Namun dengan daya dukung perubahan sosial dan perkembangan teknologi informasi dan komunikasi, maka budaya baru tersebut akan terus bertahan dan menggerus pelan-belan budaya lama di Yogyakarta yang berbasis tradisi dan filosofi Jawa.

Infrastruktur dan suprastruktur budaya baru yang hadir sebagai efek ekoran dari berkembangnya pembangunan hotel, mall, dan sejenisnya akan semakin membuat budaya lama terpinggirkan. Maka pelan-pelan multikulturalisme kasat mata (ekstrinsik) yang ada di Yogyakarta akan digantikan oleh monokulturalisme tak kasat mata (intrinsik) yang diakibatkan oleh penetrasi dimensi sosio-kultural baru yang dibawa pembangunan hotel dan mall, yaitu kultur hedonis dan konsumeris, serta budaya baru lainnya sebagai bawaan modernisme dan neokapitalisme.

## **BAB V**

### **SIMPULAN DAN SARAN**

#### **A. Simpulan**

Dari pembahasan terdahulu, dapat disarikan beberapa poin simpulan berikut ini.

1. Dalam perspektif kebijakan publik, aspek akuntabilitas merupakan variabel utama yang patut dipersoalkan dalam kebijakan pembangunan hotel dan mall di Yogyakarta dan sekitarnya. Terkait dengan akuntabilitas tersebut, terdapat beberapa lapis pertimbangan yang harus dikedepankan berkaitan dengan kebijakan yang akan dikeluarkan terkait dengan perizinan pembangunan pusat-pusat perbelanjaan dan gaya hidup (*life style*). *Pertama*, bagaimana kesesuaian kebijakan pembangunan dengan visi dasar Yogyakarta serta keistimewaan Yogyakarta sebagai kota budaya, kota pendidikan, dan pariwisata. *Kedua*, apa dampak pembangunan tersebut terhadap aspek sosial masyarakat Yogyakarta, khususnya di sekitar lokasi pembangunan. Apakah pembangunan akan memunculkan dampak negatif atau positif dari sisi sosial, seperti rusaknya tatanan sosial, terusnya kohesi sosial, rusaknya pola relasi dan kehidupan sosial generasi muda, dan sebagainya. Contoh kecil, kalau izin bangunan yang diajukan adalah tempat hiburan malam, yang perlu menjadi pertimbangan tentu apakah hal itu tidak menimbulkan benturan dengan nilai-nilai kesusilaan masyarakat sekitar. *Ketiga*, apakah pembangunan

tersebut akan merugikan atau menguntungkan masyarakat secara ekonomi. Terdapat beberapa sub aspek yang harus dipertimbangkan, seperti apakah akan menyebabkan kemacetan baru dan apakah pembangunan itu akan mematikan aktivitas ekonomi masyarakat di sekitarnya.

2. Dalam perspektif multikulturalisme, pembangunan hotel dan mall dapat dijelaskan paling tidak dengan dua optik utama, yaitu dampak lingkungan alam dan lingkungan sosial. Pembangunan hotel dan mall telah menegaskan monokulturalisme baru dalam aspek tata kelola lingkungan, yaitu kultur penundukan perspektif dan kebutuhan masyarakat terhadap kebutuhan dan cara pandang neokapitalisme. Sangat terlihat kultur tunggal dalam narasi pembangunan hotel dan mall itu untuk mendudukkan rakyat kecil pada posisi yang kalah. Demikian halnya dengan lingkungan sosial. Masyarakat khawatir pembangunan tersebut akan menggerus dan merubah tatanan kebudayaan Yogyakarta. Bukan hanya kebudayaan yang akan tergerus, jika pembangunan terus dilakukan, akan muncul gejala neo monokulturalisme. Kehadiran hotel dan mall akan membawa struktur budaya baru, seperti konsumerisme dan hedonisme. Dengan daya dukung perubahan sosial dan perkembangan teknologi informasi dan komunikasi, budaya baru tersebut akan terus bertahan dan menggerus pelan-belan budaya lama di Yogyakarta yang berbasis tradisi dan filosofi Jawa.

## **B. Saran**

Berdasarkan poin-poin simpulan penelitian ini, dapat diajukan beberapa saran kepada para pemangku kepentingan terkait.

1. Kepada Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta dan Pemerintah Kabupaten/Kota di dalamnya: Hendaknya mempertimbangkan dengan sangat serius untuk menghentikan pembangunan hotel dan mall di wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta, khususnya Kota Yogyakarta dan Kabupaten Sleman, dengan mengeluarkan kebijakan pemberian izin baru dan peninjauan ulang terhadap kebijakan pembangunan yang sudah dikeluarkan.
2. Kepada Dinas Perizinan baik di tingkat provinsi dan kabupaten/kota: Hendaknya menolak ratusan pengajuan izin pembangunan yang sudah masuk, dengan mempertimbangkan kebijakan politik pemerintah daerah soal penghentian dan penataan ulang kebijakan pembangunan hotel dan mall yang ada.
3. Kepada pengelola hotel dan mall: Hendaknya mengambil inisiatif untuk meminimalisasi risiko-risiko negatif yang diakibatkan oleh pembangunan hotel dan mall, terutama risiko pada lingkungan alam dan lingkungan sosio-kultural di sekitarnya.
4. Kepada masyarakat sipil: Hendaknya terus melakukan pendampingan kepada masyarakat sekitar agar mereka tidak menjadi korban aktual dari proyek-proyek pembangunan tersebut, baik secara materiil



maupun immaterial, baik yang berkenaan dengan lingkungan alam maupun lingkungan sosial mereka.

## Daftar Pustaka

- Anonim. (2016). "Sultan Sebut Konflik Etnis Usik Kedamaian Yogyakarta". Diambil pada tanggal 20 Januari 2016, dari <http://www.republika.co.id/>.
- Admin Badan Pusat Statistik Provinsi D.I. Yogyakarta. (2015). <https://yogyakarta.bps.go.id/linkTabelStatis/view/id/41>, diakses pada 31 Agustus 2016)
- Admin Jogja.co. (2015). "Wow! Akan ada 12 Mall di DIY". <http://www.jogja.co/wow-akan-ada-12-mall-di-diy/>, diakses pada 10 Agustus 2016
- Andre Ata Ujan. (2011). *Multikulturalisme Belajar Hidup Bersama dalam Perbedaan*. Jakarta: INDEKS.
- Arieo Prakoso. (2014). "Rakyat Jogja Tertindas oleh Pembangunan". <http://lpmhimmahuii.org/2014/11/rakyat-jogja-tertindas-oleh-pembangunan/>, diakses pada tanggal 20 September 2016
- Badan Pusat Statistik Kota Yogyakarta. (2014). *Statistik Pariwisata Kota Yogyakarta 2014*. Yogyakarta: BPS Kota Yogyakarta
- Bambang Sigap Sumantri. (2015). "Mulai dari Hal Kecil". *Harian Kompas*. Edisi 5 Januari 2016, halaman 16
- Edi Suharto. (2011). *Kebijakan Sosial sebagai Kebijakan Publik*. Bandung: ALFABETA
- Endy Poerwanto. (2016). "Jumlah Hotel di DIY Over Suplai". <http://bisniswisata.co.id/jumlah-hotel-di-yogyakarta-over-suplai/>, diakses pada 10 Agustus 2016
- Hairus Salim dan Suhadi. (2000). *Membangun Pluralisme dari Bawah*. Yogyakarta: LKIS
- Hilda B Alexander, 2015, <http://indonesiasatu.kompas.com/read/2015/02/02/061944921/Yogyakarta.Dibanjiri.Mall.Ini.Alasannya>, diakses pada 10 Agustus 2016
- Inajati Adrisijanti. (2007). "Kota Yogyakarta Sebagai Kawasan Pusaka Budaya Potensi Dan Permasalahannya". Makalah disajikan dalam *Diskusi Sejarah "Kota dan Perubahan Sosial Dalam Perspektif Sejarah"*, di Balai Pelestarian Sejarah dan Tata Nilai Tradisional Yogyakarta.

- Laski, Harold J. (1947). *The State in Theory and Practice*. New York: The Viking Press
- Lexy J Moleong. (2002). *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT Remaja Rosda Karya
- Lucia Junungsih. (2015). “Multikulturalisme di Yogyakarta dalam Perspektif Sejarah”. Makalah disajikan dalam *Seminar Dies ke-22 Fakultas Sastra “Pergulatan Multikulturalisme di Yogyakarta dalam Perspektif Bahasa, sastra, dan Sejarah”*, Universitas Sanata Dharma Yogyakarta.
- Miriam Budiardjo. (1996). *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia
- Muchlis Hamdi. (2002). *Kebijakan Publik: Proses, Analisis, dan Partisipasi*. Bogor: Ghalia Indonesia
- Parekh, Bhikku. (1997). “National Culture and Multiculturalism”, dalam Kenneth Thomson (ed.), *Media and Culture Regulation*, London: Sage Publications
- Parsons, Wayne. (2014). *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Jakarta: Prenada Media Group
- Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 77 tahun 2013 Tentang Pengendalian Pembangunan Hotel
- Samodra Wibawa. (2011). *Politik Perumusan Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Graha Ilmu
- Sayekti Pujosuwarno. (1992). *Penulisan Usulan dan Laporan Penelitian Kualitatif*. Yogyakarta: Lemlit IKIP Yogyakarta
- Sugiyono. (2008). *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif Cetakan Keempat*. Bandung: Alfabeta
- Suharno. (2010). *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Yogyakarta: UNY Press
- Suharsimi Arikunto. (2002). *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*. Jakarta: PT Rineka Cipta
- Tangkilisan, Hessel Nogi S. (2003). *Kebijakan Publik yang Membumi*. Yogyakarta: Lukman Offset & YPAPI
- Winarno, Budi. (1989). *Teory Kebijakan Publik*. Yogyakarta: PAU-UGM