

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Implementasi kebijakan seringkali bersandar pada realitas teknis sebagai resolusi atas problem-problem sosial. Kecenderungan positivistik, market oriented, model *top down*, merupakan realitas yang selalu ditemui pada setiap proses politik (kebijakan)¹. Dengan demikian, kebijakan public selalu mempresentasikan tindakan pemerintah secara nyata untuk kepentingan masyarakat. Kebijakan public harus berkaitan dengan persoalan bersama (*collective problem*) karena alasan politis, teknis, administratif, dan finansial membutuhkan intervensi pemerintah dan tidak bisa diselesaikan secara individual².

Dalam konteks inilah, pariwisata termasuk “problem publik” yang membuat negara harus hadir untuk mengaturnya. Untuk menjawab permasalahan dan menjawab aspirasi masyarakat, pemerintah mengeluarkan sebuah kebijakan dalam bentuk program atau kegiatan. Mulai dari program yang berfokus pada pembangunan pariwisata, promosi pariwisata dan peningkatan ekonomi kreatif.

¹ Candranegara, I. M. W., Mirta, I. W., & Putra, K. A. F. (2021). Implementasi Program “We Love Bali” Berbasis CHSE (Clean, Health, Safety, Environment) dalam Pemulihan Pariwisata Bali. *Journal of Contemporary Public Administration (JCPA)*, 1(1), 27-32.

² Wahab, S. A. (2012). *Analisis Kebijakan: Dari Formulasi ke Penyusunan Model-Model Implementasi Kebijakan Publik*. PT. Bumi Aksara: Jakarta. p. 5

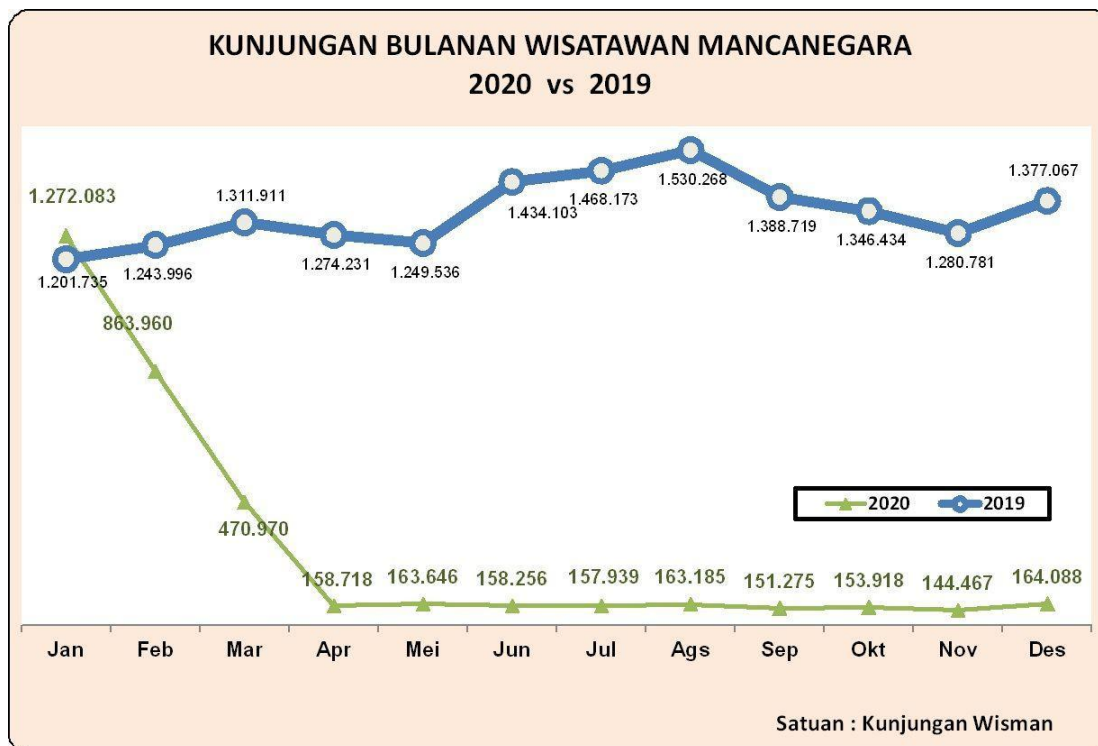
Kedudukan sektor pariwisata merupakan salah satu pilar pembangunan Nasional yang semakin menunjukkan posisi dan peran penting yang harus sejalan dengan perkembangan dan kontribusi yang diperoleh baik dalam penerimaan devisa, pendapatan daerah, pengembangan wilayah, maupun penyerapan investasi dan tenaga kerja di berbagai wilayah di Indonesia.

Berdasarkan data Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif RI (Kemenparekraf RI), sektor pariwisata menyumbang Produk Domestik Bruto (PDB) pada tahun 2019 sebesar 4,80% atau meningkat 0,30 poin dari tahun sebelumnya. Namun, terjadinya pandemi Covid-19 sejak awal hingga triwulan pertama tahun 2020, mengakibatkan disrupsi pada kehidupan manusia yang mengakibatkan berhentinya aktivitas ekonomi di seluruh negara dan berakibat terjadinya resesi di dunia³.

Sektor pariwisata adalah salah satu sektor yang paling terpengaruh oleh penyebaran virus Covid-19, karena langkah pembatasan sosial yang dilakukan pemerintah, pembatalan acara-acara besar dan pembatasan perjalanan domestic dan Internasional telah melumpuhkan aktivitas pariwisata⁴. Hal ini tercermin dari jumlah kunjungan wisatawan Mancanegara sebagai berikut:

³ Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional (2020), Rencana Kerja Pemerintah Tahun 2021, Hal.1.1

⁴ BPKN RI (2020) Pariwisata Nasional Dalam Masa Pandemi, Siaran Pers. www.bpkn.go.id



Gambar 1. 1 Jumlah Kunjungan Wisatawan Mancanegara Tahun 2019 dan 2020. Sumber: :<https://www.kemendikbud.go.id/statistik-wisatawan-mancanegara/Statistik-Kunjungan-Wisatawan-Mancanegara-2020>

Berdasarkan Gambar 1.1, jumlah kunjungan wisman ke Indonesia pada Tahun 2020 berjumlah 4.052.923 kunjungan di seluruh pintu masuk, turun sebesar 74,84% dibandingkan total 16.108.600 kunjungan pada Tahun 2019. Dampak yang dirasakan sangat besar dengan terganggunya mata rantai pasokan barang dan jasa, terganggunya mobilitas masyarakat, dan terganggunya kegiatan ekonomi khususnya di sektor industri dan pariwisata yang berkontribusi pada meningkatnya angka-angka pengangguran dan kemiskinan

serta pada akhirnya menyebabkan penyusutan dari pertumbuhan ekonomi di Negara tersebut⁵.

Penurunan pengunjung akan mempengaruhi pendapatan pariwisata di suatu wilayah. Namun, terus meningkatnya kasus positif Covid-19 juga dipandang sebagai tantangan dalam pemulihan sektor pariwisata Indonesia. Untuk mendukung industri pariwisata dan ekonomi kreatif di tengah pandemi Covid-19, Kemenparekraf RI meluncurkan program *Cleanliness, Health, Safety and Environmental Sustainability* (CHSE) dibawah amanat Menteri Pariwisata Republik Indonesia Nomor B/IL.04.02/95/M-K/2020. CHSE merupakan penerapan protokol kesehatan yang berbasis pada *Cleanliness* (Kebersihan), *Health* (Kesehatan), *Safety* (Keamanan), dan *Environment Sustainability* (Kelestarian Lingkungan) sebagai pedoman bagi para pelaku di bidang Pariwisata dan Ekonomi Kreatif dalam rangka meningkatkan kembali kepercayaan wisatawan terhadap destinasi dan usaha pariwisata pasca pandemi COVID-19 dengan keluaran sertifikasi CHSE bagi industri usaha pariwisata⁶.

Protokol kesehatan CHSE ditetapkan berdasarkan Keputusan Menteri Kesehatan (KMK) Nomor HK.01.07/Menkes/382/2020 tentang Protokol Kesehatan Bagi Masyarakat di Tempat dan Fasilitas Umum dalam Rangka

⁵ Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional, op.cit. Hal.1.1

⁶ Fitriana, R., Simanjuntak, D., & Dewanti, R. (2020). Pembekalan Materi CHSE (Cleanliness, Health, Safety and Environmental Sustainability) dalam Training of Trainers Akademisi Pendamping Desa Wisata. *CARADDE: Jurnal Pengabdian Kepada Masyarakat*, 3(1), 138-145.

Pencegahan dan Pengendalian Covid-19⁷. Protokol yang diterbitkan tersebut kemudian diturunkan menjadi buku Panduan Protokol Kesehatan untuk Sektor Pariwisata dan Ekonomi Kreatif oleh Kemenparekraf sebagai lembaga yang membawahi urusan pariwisata dan ekonomi kreatif. Buku panduan implementasi protocol CHSE diharapkan dapat dipedomani oleh semua industri pariwisata, destinasi pariwisata dan Pemerintah Daerah karena merupakan kunci keberhasilan pariwisata agar dapat segera *rebound* dengan pelaksanaan sertifikasi CHSE dan disiplin di tiap destinasi tujuan dan pelaku sektor pariwisata.

⁷ Ibid



Gambar 1. 2 Buku Panduan Protokol CHSE Sektor Pariwisata dan Ekonomi Kreatif. Sumber: Dokumentasi Peneliti 2021

Buku panduan protokol CHSE untuk sektor pariwisata dan ekonomi kreatif ini terdiri dari panduan pelaksanaan CHSE pada daya tarik wisata, hotel, *homestay*/pondok wisata, penyelenggaraan kegiatan (*event*), restoran/rumah makan, kegiatan pertemuan/insentif/konvensi/pameran (MICE), kegiatan wisata golf, wisata arung jeram dan usaha wisata selam. Buku panduan ini dikeluarkan

agar dapat diterapkan oleh pengusaha atau pengelola wisata, pengunjung, asosiasi usaha yang terkait dengan pariwisata dan ekonomi kreatif, kelompok sadar wisata dan semua *stakeholder* terkait untuk mengencarkan protokol kesehatan CHSE. Buku panduan ini dapat di-*download* pada laman resmi Kemenparekraf yaitu pada <https://chse.kemenparekraf.go.id/pedoman>.

Program CHSE diharapkan dapat membangkitkan kembali sektor pariwisata agar dapat segera produktif dan tetap aman dari wabah Covid-19. Program ini akan dilaksanakan dengan pemberian sertifikasi CHSE bagi para pelaku usaha pariwisata dan ekonomi kreatif yang sudah menerapkan protokol kesehatan CHSE sesuai dengan panduan yang sudah dikeluarkan dengan mendaftarkan usaha mereka secara mandiri pada *website* www.chse.kemenparekraf.go.id⁸. Sertifikasi ini memberikan bukti bahwa para pelaku bisnis sudah memiliki, menerapkan dan meningkatkan protocol kesehatan di organisasinya masing-masing.

Pelaksanaan program ini melalui beberapa tahapan: persiapan, sosialisasi, publikasi ke publik dan terakhir pemantauan dan evaluasi, dan setiap daerah harus secara ketat memantau dan mendisiplinkan pelaksanaan tahapan

⁸ Batam Tourism Polytechnic, CHSE: Protokol Kesehatan untuk Pariwisata dan Ekonomi Kreatif
<https://btp.ac.id/protokol-kesehatan-chse/> Diakses pada 10 September 2021

tersebut.⁹. Mengingat berbagai dampak yang ditimbulkan oleh wabah Covid-19, maka diperlukan intervensi kebijakan lain selain intervensi kebijakan di atas, dan pemerintah telah mengambil berbagai negara untuk menilai dampak COVID-19 terhadap sektor pariwisata.

Salah satu respon politik pelaksanaan program CHSE adalah dukungan dana. Untuk mencegah perekonomian nasional merosot, pemerintah memberikan fasilitas pariwisata dan industri kreatif yang diatur dengan Keputusan Menteri Pariwisata dan Industri Kreatif Republik Indonesia. KM/704/PL.07.02 /M-K/2020 tentang Pedoman Teknis Pembiayaan Pariwisata Tahun Anggaran 2020.

Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif akan memberikan subsidi pariwisata lebih dari Rp 3,3 triliun berdasarkan surat penetapan pemberian hibah (SPPH) Nomor S-244/MK.7/2020 tanggal 12 Oktober 2020 untuk 101 daerah yang dapat dilihat pada Gambar berikut.

⁹ Lumanauw, N. (2020). Edukasi Dan Implementasi Protokol Clean Health Safety Environment Melalui We Love Bali Kemenparekraf Pada Program 10 Sanur–Nusa Penida–Nusa Lembongan–Sanur. *Jurnal Ilmiah Hospitality Management*, 11(1), 71-81.

No.	Daerah	Rp (.000)	No.	Daerah	Rp (.000)
1	Kota Medan	48.923.580	15	Kota Bengkulu	4.055.760
2	Kab. Simalungun	2.691.060	16	Kota Banda Aceh	4.500.450
3	Kab. Samosir	1.124.490	17	Kota Subulussalam	5.437.900
4	Kab. Toba Samosir	1.010.060	18	Kota Tanjung Pinang	3.597.130
5	Kab. Humbang Hasundutan	637.020	19	Kab. Kepulauan Anambas	3.875.530
6	Kab. Tapanuli Utara	1.252.820	20	Kota Batam	69.667.720
7	Kab. Karo	3.463.280	21	Kab. Bintan	42.012.690
8	Kab. Dairi	648.600	22	Kota Pangkal Pinang	2.382.890
9	Kota Palembang	30.843.690	23	Kab. Belitung	5.209.310
10	Kota Pekanbaru	23.445.140	24	Kab. Bangka	1.235.690
11	Kota Bandar Lampung	17.238.900	25	Kab. Bangka Barat	653.600
12	Kota Padang	13.654.220	26	Kab. Bangka Selatan	500.000
13	Kota Bukit Tinggi	6.306.300	27	Kab. Bangka Tengah	3.654.320
14	Kota Jambi	10.720.010	28	Kab. Belitung Timur	500.000

Gambar 1.3 Besaran Dana Hibah Pariwisata Tahun 2020 di 101 Kab/Kota. Sumber : Bahan Rapat Koordinasi Review Rencana Kerja Hibah Pariwisata Tahun Anggaran 2020

Berdasarkan Gambar diatas besaran dana yang di berikan bertujuan untuk membantu pemerintah daerah dan industri hotel dan restoran yang saat ini menghadapi kesulitan keuangan untuk pulih dari penurunan pendapatan asli daerah (PAD) bagi pemerintah daerah akibat pandemi Covid-19¹⁰. Dana hibah pariwisata merupakan hibah dana tunai melalui mekanisme transfer ke daerah yang ditujukan kepada Pemerintah Daerah serta usaha hotel dan restoran yang memenuhi kriteria sebagai berikut:

1. Ibu kota Provinsi di Seluruh Indonesia,

¹⁰ Komite Penanganan Covid-19 dan Pemulihan Ekonomi Nasional (2020) <https://covid19.go.id/p/berita/dana-hibah-pariwisata-untuk-bangkitkan-kembali-industri-pariwisata> diakses pada 17 Mei 2021

2. Berada di 10 Destinasi Pariwisata Prioritas (DPP) Indonesia,
3. Berada di 5 Destinasi Super Prioritas (DSP) pariwisata Indonesia,
4. Daerah yang termasuk 100 *Calender of Event* (COE) dan *destinasi branding*,
5. Daerah dengan pendapatan Pajak Hotel dan Pajak Restoran (PHPR) minimal 15% dari total Pendapatan Asli Daerah (PAD) tahun anggaran 2019¹¹.

Dana hibah yang diberikan kepada Pemerintah Daerah dibagi dengan imbangan 70% dialokasikan untuk bantuan langsung kepada industri hotel dan restoran dan 30% penanganan implementasi program CHSE di daerah¹². Dengan berbagai upaya yang dilakukan Kemenparekraf, program CHSE ini sudah dipersiapkan dan direncanakan untuk mendorong kegiatan wisata yang aman dan sehat dibantu oleh Pemerintah Daerah terutama pada Kawasan Strategis Pariwisata Nasional (KSPN) yang dianggap lebih siap merespon pariwisata lokal atau mancanegara¹³. Hal ini pun juga menggambarkan bahwa dalam proses implementasi kebijakan hal yang krusial adalah seberapa baiknya suatu kebijakan kalau tidak dipersiapkan dan direncanakan dengan baik

¹¹ Keputusan Menteri Pariwisata dan Ekonomi kreatif RI Nomor KM/704/PL.07.02/M-K/2020 tentang Petunjuk Teknis Hibah Pariwisata Tahun Anggaran 2020

¹² Ibid

¹³ Aditya Pratama (2020). <https://ekbis.sindonews.com/read/177946/34/era-baru-sektor-pariwisata-kesiapan-daerah-terapkan-chse-diawasi-ketat-1601179798> diakses pada 17 Mei 2021

implementasinya maka apa yang menjadi tujuan kebijakan publik tidak akan terwujud¹⁴.

Beberapa penelitian telah dilakukan mengenai implementasi program, khususnya di bidang pariwisata, seperti yang dilakukan oleh Rachmawati Novaria (2017) dan Galang Adit Hutsa D (2017). Temuan penelitian menunjukkan bahwa kebijakan pengembangan pariwisata merupakan bentuk perencanaan program dan kegiatan secara rinci, berlaku sebagai bagian atau subsistem dari kerangka makro-politik, perencanaan taktis dan strategis pengembangan pariwisata. Strategi taktis yang dirumuskan dalam rencana aksi ini bersifat terarah, terukur, tanggap terhadap kebutuhan, dan terutama mampu menyelesaikan permasalahan pembangunan pariwisata dalam jangka pendek dan menengah.

Selain itu, beberapa penelitian menunjukkan upaya pemerintah untuk memperkenalkan dan mengimplementasikan protokol CHSE di daerah, seperti Program Sanur-Nusa Penida-Nusa Lembongan-Sanur. Riana Fitriana (2020) berbicara di 97 desa wisata di Indonesia tentang pelaporan materi CHSE dalam pelatih pelatihan bagi sarjana pendukung desa wisata. Betti Ses Eka Polonia, dkk (2021) yang membahas Pengembangan SDM Pokdarwis Desa Wisata Sungai Awan Kiri melalui CHSE. Hasil dari penelitian tersebut mengatakan bahwa CHSE berkaitan langsung dengan keamanan, kesehatan dan keselamatan

¹⁴ Dwidjoseputro, Riant Nugroho. 2006. Kebijakan Publik untuk Negara-negara Berkembang. Jakarta: Elex Media Komputindo, Kelompok Gramedia.

wisatawan dan pelaku usaha wisata dipandang perlu dilakukan demi terciptanya pariwisata yang sehat, aman dan nyaman sesuai dengan yang diharapkan pada masa New Normal. Secara keseluruhan, edukasi dan implementasi protokol CHSE terus dikembangkan di setiap Daya Tarik Wisata (DTW) yang kemudian dilanjutkan dengan pemberian labeling ” InDonesia CARE” sebagai bentuk sertifikasi CHSE Kemenparekraf dibantu oleh Pemerintah Daerah pada setiap destinasi dan usaha pariwisata yang telah memenuhi kriteria protokol CHSE.

Selain itu beberapa penelitian tentang upaya pemulihan yang dilakukan oleh pemerintah pada industri pariwisata dalam situasi pandemi Covid-19 juga sudah dilakukan oleh beberapa peneliti seperti, Desy Tri Anggraini (2021), Ratih Pratiwi, dkk (2021) dan Hanun Nurrahma, dkk (2021). Menyimpulkan bahwa upaya pemulihan sektor pariwisata yang diterapkan untuk mempercepat pemulihan pariwisata adalah melakukan inovasi dalam segi infrastruktur, budaya, kuliner hingga fashion, bisnis start-up dan semua hal yang berkaitan dengan pariwisata dan ekonomi kreatif, meningkatkan penerapan CHSE dan berkolaborasi dengan semua pihak karena jutaan lapangan pekerjaan pada bidang pariwisata dan ekonomi kreatif lumpuh akibat pandemi Covid-19.

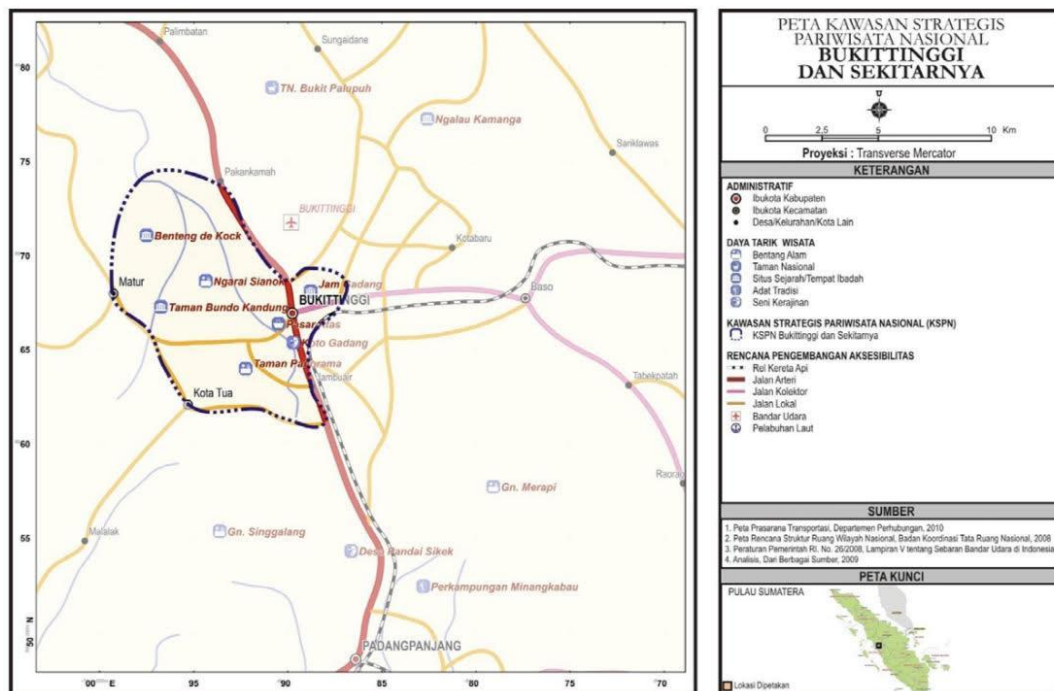
Beberapa hasil penelitian sejauh ini menunjukkan bahwa Program adaptasi *Cleanliness, Health, Safety, Environment* (CHSE) merupakan program kebijakan yang dibuat oleh Kementerian Pariwisata dan Industri Kreatif (Kemenparekraf) khususnya berlaku untuk sektor pariwisata dengan tujuan

mengurangi tingkat penyebaran Covid-19 dan memastikan keamanan wisatawan. Beberapa publikasi sebelumnya menemukan bahwa implementasi program CHSE yang baik memaksimalkan kepuasan pengunjung dan berdampak pada pengembangan ekonomi pariwisata dan industri kreatif.

Untuk itu peneliti memilih program CHSE di Kota Bukittinggi sebagai fokus penelitian, karena implementasi CHSE tidak hanya merupakan kebijakan baru, tetapi juga memfasilitasi upaya pemulihan, penetapan tujuan dan strategi rebound untuk beradaptasi dengan kehidupan di new normal. Karena di setiap daerah sektor pariwisata merupakan bagian penting dari masyarakat Indonesia, yang merupakan salah satu penopang perekonomian, baik pelaku pariwisata maupun pelaku usaha penunjang. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya adalah masih sedikitnya penelitian mengenai bagaimana implementasi program CHSE di daerah yang merupakan penerima dana hibah pariwisata tahun 2020. Sehingga tujuan dan sasaran program ini untuk mengembalikan kembali kepercayaan wisatawan kepada pelaku usaha pariwisata lewat sertifikasi CHSE dapat tercapai. Dimana sertifikat CHSE tidak sama dengan sertifikat usaha, sehingga tidak mempengaruhi sertifikat yang sudah dimiliki oleh pelaku usaha.

1.2 Rumusan Masalah

Menghidupkan kembali sektor pariwisata pada masa pandemic Covid-19 bukan berarti tanpa persiapan yang matang. Beberapa daerah yang termasuk ke dalam Destinasi Pariwisata berskala Nasional dipersiapkan menjadi *pilot project* dalam menghidupkan kembali geliat pariwisatanya. Salah satunya Kota Bukittinggi yang terletak di bagian barat Pulau Sumatera yang merupakan salah satu dari 88 Destinasi Pariwisata yang berskala Nasional berdasarkan Peraturan Pemerintah RI No.50 Tahun 2011 tentang RIPPARNAS Tahun 2010-2025.



Gambar 1. 3 Peta Kawasan Strategis Pariwisata Nasional Bukittinggi dan sekitarnya. Sumber : Lampiran III PP RI No.50 Tahun 2011 Tentang RIPPARNAS

Peta di atas (Jika tidak jelas dapat dilihat pada Lampiran 1) menunjukkan bahwa Kota Bukittinggi merupakan Kawasan Strategis Pariwisata Nasional

(KSPN) dan memiliki potensi pengembangan pariwisata nasional yang berdampak signifikan pada satu atau lebih aspek seperti pertumbuhan ekonomi, sosial dan budaya, peningkatan sumber daya alam, kelestarian lingkungan, pertahanan dan keamanan. Namun, kebijakan pembatasan pergerakan masyarakat dan penutupan tempat hiburan dan berbagai bentuk perjalanan untuk mencegah penyebaran virus Covid-19 menyebabkan penurunan jumlah pengunjung yang signifikan. Hal ini dapat dilihat pada Tabel 1.1 yang merangkum kunjungan ke objek wisata berbayar yaitu Taman Margasatwa Budaya Kinantan (TMSBK) dan Taman Panorama Lobang Jepang (TPLJ).

Tabel 1. 1 Jumlah kunjungan wisatawan yang masuk ke objek wisata berbayar tahun 2017-2021 (Orang)

2017		2018		2019		2020		2021	
TMSBK	TPLJ	TMSBK	TPLJ	TMSBK	TPLJ	TMSBK	TPLJ	TMSBK	TPLJ
777.403	293.742	818.379	345.905	729.705	283.215	363.775	143.541	618.023	131.873
1.071.145		1.164.284		1.012.920		507.316		749.811	

Sumber : Laporan Kinerja Instansi Pemerintah (LKIP) Dinas Pariwisata Pemuda dan Olahraga Kota Bukittinggi Tahun 2021

Berdasarkan Tabel 1.1 memperlihatkan jumlah kunjungan wisatawan yang masuk ke objek wisata berbayar di Kota Bukittinggi cenderung peningkatan walaupun belum signifikan. Pada tahun 2017 sampai tahun 2018 terjadi peningkatan kunjungan, akan tetapi pada tahun 2018 sampai tahun 2020 mengalami penurunan namun penurunan yang drastis terjadi pada tahun 2020 karena kebijakan PSBB (Pembatasan Sosial Berskala Besar) dan ditutupnya

objek wisata akibat pandemi Covid-19. Pada tahun 2021 jumlah kunjungan pada objek wisata berbayar meningkat dari tahun sebelumnya walaupun belum sebanyak tahun sebelum pandemi Covid-19 melanda. Penurunan jumlah wisatawan yang berkunjung mempengaruhi PAD sektor pariwisata Kota Bukittinggi tahun 2020 dan tahun 2021, dimana sektor pariwisata merupakan sektor potensial penghasil PAD tertinggi di Kota Bukittinggi. Lebih jelasnya dapat dilihat pada perbandingan PAD sektor pariwisata dengan PAD keseluruhan Kota Bukittinggi tahun 2017 sampai 2021.

Tabel 1. 2 Perbandingan PAD Sektor Pariwisata dengan PAD Keseluruhan Kota Bukittinggi Tahun 2016-2020 (Rupiah)

Tahun	PAD Keseluruhan	PAD Sektor Pariwisata	Presentase Perbandingan PAD
2017	101,935,592,226.61	25,487,404,678	39%
2018	111,896,596,611.05	33,661,735,702	41%
2019	84,087,662,500.62	46,878,178,927	52%
2020	38,992,406,490	12,001,000,000,	21%
2021	92,110,528.556	14,000,000,000	16%

Sumber : Dokumen Badan Keuangan Daerah Kota Bukittinggi 2021

Berdasarkan Tabel diatas dapat dilihat bahwa PAD Kota Bukittinggi menurun pada tahun 2020 dan PAD sector pariwisata hanya 12.000.001.000 (21%) dari total PAD dan pada tahun 2021 mengalami peningkatan untuk PAD pariwisata sebesar 14.000.000.000 (16% dari total PAD Kota). Penurunan PAD ini merupakan dampak ganda penurunan jumlah wisatawan termasuk sektor-

sektor yang lainnya seperti jasa pramuwisata, restoran dan hotel-hotel. Disini dapat disimpulkan bahwa akibat pandemi Covid-19 sangat mempengaruhi sektor pariwisata. Dari pertumbuhan negatif ini, sektor pariwisata di Kota Bukittinggi yang mengandalkan wisatawan terutama wisatawan Mancanegara sangat bergantung pada upaya pemulihan sektor pariwisata. Oleh karena itu, Pemerintah Daerah selaku *Implementing Agency* dalam hal ini adalah Dinas Pariwisata Pemuda dan Olahraga Kota Bukittinggi memiliki tugas melaksanakan ketentuan penyelenggaraan program protokol CHSE sebagai pelaksana tugas dari *Executive Agent* dalam hal ini adalah Kemenparekraf sebagai upaya pemulihan sektor pariwisata dan ekonomi kreatif serta penguatan ekonomi di daerah.

Kota Bukittinggi merupakan salah satu dari 101 Kabupaten/Kota se-Indonesia dan salah satu dari dua Kota di Sumatera Barat yaitu Padang dan Bukittinggi yang mendapat dana hibah pariwisata 2020 sehingga penerapan protokol CHSE seharusnya berjalan dengan optimal. Hal tersebut disampaikan oleh Sekretaris Dinas Pariwisata Pemuda dan Olahraga Kota Bukittinggi :

“...hibah pariwisata ini merupakan salah satu bentuk perhatian pemerintah terhadap pelaku pariwisata yang terdampak pandemi Covid-19. Dari 101 kabupaten kota se Indonesia hanya dua daerah di Sumbar yang dapat hibah ini yaitu Padang dan Bukittinggi. Kota Bukittinggi masuk kedalam kriteria memiliki PHPR diatas 15% untuk tahun 2019. Alhamdulillah, kita dapat bantuan sebesar RP.6.6 M lebih. Pembagiannya itu 70% dari dana kita bagikan ke hotel, restoran dan rumah makan yang memenuhi syarat dan kriteria sesuai petunjuk teknis yang sudah ada dan 30% dimanfaatkan Pemda untuk program

CHSE. Khusus Bukittinggi diberikan bantuan untuk 41 hotel dan 5 restoran serta rumah makan. Setelah bantuan itu kita distribusikan, untuk realisasinya kita lakukan monitoring dan evaluasi” (Wawancara dengan Nenta Oktavia, SSTP,MPA, Sekretaris Disparpora Kota Bukittinggi 18 Mei 2021)

Berdasarkan wawancara tersebut, Kota Bukittinggi memiliki Pajak Hotel dan Pajak Restoran diatas 15% pada tahun 2019. Hal ini, merupakan salah satu kriteria penerima bantuan hibah pariwisata tahun 2020. Dinas Pariwisata Pemuda dan Olahraga (Disparpora), sebagai perpanjangan tangan dari Kemenparekraf bertanggung jawab sebagai implementor program CHSE di Kota Bukittinggi dimana dana dari program ini 100% bersumber pada dana hibah pariwisata 2020. Disparpora membantu menyalurkan 70% dana hibah sebesar Rp. 4.414.410.000 kepada 59 hotel dan 30 restoran dimana besaran dana yang diterima hotel dan restoran ditentukan oleh kontribusi PHPR, sebagai bentuk perhatian Pemerintah akan pelaku pariwisata yang terkena dampak Covid-19.

Pelaksanaan program CHSE seperti Bimtek dan promosi dengan anggaran berasal dari peruntukan dana hibah sebesar 30% sebesar 1.891.890.000,-. Tahap sosialisasi program penerapan CHSE dilakukan Bimbingan Teknis (Bimtek) di dalam satu *meeting room* Grand Rocky Hotel Bukittinggi pada 12 November 2020 lalu, sebagaimana yang disampaikan oleh Kepala Disparpora Kota Bukittinggi :

“...sosialisasi ini dilaksanakan sebagai salah satu bagian dari kegiatan peningkatan dan fasilitas layanan jasa usaha kepariwisataan pada 12 November 2020 lalu. Bimtek ini kita lakukan selama 4 hari dan diikuti oleh 200 pelaku wisata seperti pengelola hotel dan restoran dengan narasumber yang berkompeten mengenai pengendalian covid-19 dan perwakilan dari Direktur Pengembangan Destinasi Regional I Kemenparekraf yang menghadiri kegiatan ini secara virtual. Tahapan lainnya yang dilakukan setelah sosialisasi, seperti melakukan publikasi kepada publik lewat instagram dan leaflet dan uji coba seperti di area Jam Gadang, TMSBK, dan Taman Panorama Lobang Jepang serta seluruh hotel dan restoran yang ada di Bukittinggi. Alhamdulillah, sejauh ini penerapan CHSE sudah berjalan dengan optimal disamping masih ada tantangan yang kita hadapi seperti karena bimtek dilakukan secara virtual dengan orang pusat jadi banyak miss komunikasi belum karena jaringan dan banyak catatan-catatan lainnya. Tentunya untuk keberhasilan penerapan protokol ini kita yang diberi amanah melaksanakan program ini pelaku kepariwisataan memiliki bukti resmi bahwa sektor yang digelutinya mematuhi protokol kesehatan dan memberikan kepercayaan publik menghadapi Covid - 19” (Wawancara dengan Supadria, Kepala Disparpora 18 Mei 2021)

Berdasarkan pernyataan diatas Bimtek dilakukan sebagai bentuk bimtek selama 4 hari yang dihadiri oleh Pemilik Hotel dan Restoran serta pelaku usaha pariwisata yang diharapkan dapat bekerja sama dengan Pemerintah Kota untuk mewujudkan kembali kegiatan pariwisata yang aman. Penerapan CHSE dilakukan pertama kali pada destinasi yang dianggap lebih siap merespon pergerakan pariwisata lokal seperti kawasan Jam Gadang, Taman Margasatwa dan Budaya Kinantan (TMSBK) dan Taman Panorama Lobang Jepang (TPLJ) serta pada seluruh hotel dan restoran yang ada di Bukittinggi yang dapat dilihat pada Gambar 1.1



Gambar 1.1 Bimtek Program CHSE. Sumber : Dokumentasi Peneliti Tahun 2021

Bimtek yang dihadiri oleh Perwakilan Kemenparekraf yang dilakukan lewat *zoom meeting* mengalami kendala akibat jaringan yang kurang mendukung sehingga banyak informasi mengenai program CHSE yang kurang dipahami baik itu oleh Pemerintah Daerah maupun peserta Bimtek yang hadir. Selanjutnya untuk melaksanakan teknis operasional kegiatan program CHSE, sebagai *leading sector* kegiatan ini Disparpora mengalami hambatan dalam pemilihan dan penetapan Pejabat Pelaksana Teknis Kegiatan (PPTK). Hal ini disampaikan oleh Sekretaris Disparpora :

“....untuk kegiatan program CHSE ini, PPTK hanya melaksanakan kegiatan pengimplementasian CHSE saja artinya hanya 30% dari dana hibah yang diberikan 70% lagi berupa bantuan yang didistribusikan langsung oleh kita kepada hotel dan restoran dengan besaran sesuai

dengan kontribusi PPHR. Seharusnya PPTK dari kegiatan ini dilimpahkan pada bidang ekonomi kreatif, namun karena ketidak-sanggupan yang bersangkutan maka dilimpahkan pada Kasi pemuda dan olahraga. Penetapan PPTK ini sudah berganti 3 kali sebelum ditetapkannya PPTK yang sekarang, pergantian PPTK ini saya akui juga bentuk ketidak-sanggupan pejabat terkait untuk mengelola kegiatan ini” (Wawancara dengan Nenta Oktavia, Sekretaris Disparpora Kota Bukittinggi 18 Mei 2021)

Berdasarkan wawancara di atas dengan sejauh mana peran PPTK dalam pelaksanaan program ini, maka diperlukan keterampilan yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan, agar tidak menimbulkan permasalahan hukum di kemudian hari. Namun telah terjadi tiga kali perubahan PPTK dalam program protokol CHSE karena nominal modal yang dinilai sangat besar, sekitar 2 Milyar (alokasi dana 30%) sehingga PPTK menjadi motor penggerak pelaksanaan program dan operasional secara simultan di SKPD dan Satuan kerja SKPD memilih mundur. Pengangkatan PPTK sebagai wujud pelaksanaan jabatan struktural terkait dengan pelaksanaan tugas pokok dan fungsi Dinas Pariwisata Pemuda dan Olahraga ini menunjukkan sumber daya yang tidak mencukupi, memadai atau tidak kompeten di bidangnya.

Berdasarkan berita acara pembasahan usulan rencana kerja hibah pariwisata tahun anggaran 2020 dalam rangka pemulihan ekonomi Nasional terdapat beberapa ketentuan lain :

1. Kebenaran Perhitungan alokasi yang dilakukan akan di reviu dari APIP daerah Kota Bukittinggi dalam hal ini Inspektorat Kota Bukittinggi dan merupakan tanggung jawab formal Pemerintah Daerah Kota Bukittinggi.
2. Berdasarkan hasil pembahasan tersebut di atas, maka selanjutnya untuk daerah yang disepakati menjadi penerima alokasi Hibah Pariwisata dalam rangka Pemulihan Ekonomi Nasional TA 2020 akan dilakukan penandatanganan Perjanjian Hibah Daerah (PHD).
3. Pemerintah Daerah Kota Bukittinggi dalam hal ini Dinas Pariwisata, Pemuda dan Olahraga Kota Bukittinggi dan Deputi Bidang Industri dan Investasi, Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif/Badan Pariwisata dan Ekonomi Kreatif sesuai kewenangannya masing - masing akan mengupayakan pelaksanaan dan pelaporan program hibah oleh Pemerintah Daerah berjalan tepat waktu sesuai dengan ketentuan berlaku.
4. Selanjutnya, pelaksanaan hibah daerah agar dilakukan secara profesional, berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan, memperhatikan prinsip-prinsip pengelolaan keuangan daerah yang kredibel, transparan dan akuntabel, bersih dari praktik korupsi dan tidak ada konflik kepentingan¹⁵.

Berdasarkan ketentuan lain yang terdapat di dalam Berita Acara usulan rencana kerja hibah pariwisata tahun anggaran 2020 dalam rangka pemulihan ekonomi Nasional antara Dinas Pariwisata Pemuda dan Olahraga dan Deputi

¹⁵ Berita Acara Usulan Rencana Kerja Dana Hibah Pariwisata Tahun 2020 Kota Bukittinggi

Bidang Industri dan Investasi, Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif/Badan Pariwisata dan Ekonomi Kreatif kegiatan ini dilakukan secara professional dan berjalan dengan tepat waktu sesuai dengan aturan yang berlaku. Disini Dinas Pariwisata, Pemuda dan Olahraga bertanggung jawab penuh melakukan program ini sesuai dengan kewenangan yang dimiliki dan sesuai dengan tugas pokok dan fungsi Dinas Pariwisata Pemuda dan Olahraga menjalankan urusan pemerintah bidang pariwisata, pemuda dan olahraga.

Tidak konsistennya Dinas Pariwisata Pemuda dan Olahraga Kota Bukittinggi dalam memonitoring jalanya program ini maka aktivitas keberlanjutan dari program ini tidak jelas. Hal ini juga berpengaruh pada jumlah hotel, restoran dan pelaku ekonomi kreatif di Kota Bukittinggi yang sudah mendaftarkan usaha mereka dan mendapatkan sertifikasi CHSE yang dapat diakses pada web CHSE Kemenparekraf. Berikut jumlah usaha wisata yang sudah mendapat sertifikat CHSE.

Tabel 1. 3 Jumlah Usaha Wisata yang Sudah Mendapat Sertifikasi CHSE

No	Jenis Usaha	Jumlah Usaha Pariwisata	Jumlah Usaha Tersertifikasi	Nama Usaha Tersertifikasi	Presentase Perbandingan
1.	Hotel	86 Hotel	20 Hotel	Benteng Hotel Dymens Hotel Bunda Hotel Fahira Hotel Limas Hotel Grand Bunda Hotel Grand Kartini Hotel Hotel Pusako Hotel Campago	4,3%

				Hotel Salma Hotel Grand Malindo Hotel Santika Charisma Hotel Paviliun Istana Bung Hatta Primadini Hotel Sam Indo Perkasa Hotel Khariz Hotel Asia Hotel Jogja Benteng View	
2.	Rumah Makan	36 Rumah Makan	3 Rumah Makan	Lala Patio Café Pizza Hut KFC	0,12%
3.	Homestay	24 Homestay	3 Homestay	Galliano Homestay Ranata Family House Malin's Homestay	0,03%
4.	Jasa Transportasi	16 Jasa Transportasi	0		0%
	JUMLAH	162	26		0,12%

Sumber : Olahan Peneliti, 2021

Berdasarkan Tabel 1.3 terlihat bahwa usaha pariwisata bersertifikat CHSE di Kota Bukittinggi masih sebesar 0,12%. Menurut data yang tertera pada web CHSE Kemenparekraf, saat ini pemilik usaha yang sudah tersertifikasi baru 26 usaha dari 162 usaha yang ada di Kota Bukittinggi baik akomodasi hotel berbintang, hotel non bintang, vila, pondok wisata, tempat wisata dan restaurant. Sisanya sebanyak 136 usaha sampai saat ini belum mengajukan sertifikasi. Sertifikasi CHSE selama masa adaptasi baru pasca-pandemi Covid-19 bertujuan memberikan jaminan kepada wisatawan bahwa pelaksanaan CHSE sesuai dengan protokol kesehatan dan panduan yang ada dalam kerangka pencegahan Covid-19.

Hal ini juga mempengaruhi jumlah kunjungan wisatawan yang menginap di hotel selama lima tahun terakhir terutama pada tahun 2021.

Tabel 1.4 Jumlah Kunjungan Wisatawan yang Menginap dihotel Selama 5 (Lima) Tahun Terakhir

Jenis wisatawan	Tahun				
	2017	2018	2019	2020	2021
M mancanegara	30.412	31.841	32.653	2337	17
Nusantara	516.483	546.016	552.132	219.968	192.454
Jumlah	546.895	577.857	584.785	222.305	192.471

Sumber : Laporan Kinerja Instansi Pemerintah (LKIP) Dinas Pariwisata Pemuda dan Olahraga Kota Bukittinggi Tahun 2021

Berdasarkan Tabel 1.4 terlihat bahwa jumlah kunjungan pada tahun 2021 sangat rendah dibandingkan empat tahun sebelumnya dan dibandingkan tahun 2020 pada masa pandemi Covid-19, jumlah kunjungan pada tahun 2021 juga masih sangat rendah. Hal ini bertentangan dengan tujuan dari program CHSE, yaitu memberikan keamanan dan kenyamanan di sektor pariwisata, salah satu hal yang paling penting untuk menarik perhatian pengunjung, terutama pada masa new normal pasca pandemi Covid-19. Agar perhatian tersebut mengarah pada kepuasan pengalaman saat mengunjungi suatu destinasi wisata, maka semua acuan dalam skema penyesuaian CHSE ini dengan demikian memberikan kontribusi penting terhadap kepuasan pengunjung sebuah destinasi wisata di era new normal.

Melihat fenomena diatas dan dari beberapa penelitian terdahulu yang terjadi di daerah-daerah terutama terkait dengan pariwisata. Memahami bahwa pariwisata di Kota Bukittinggi merupakan kegiatan ekonomi yang penting, mencakup aspek yang amat luas, yang membutuhkan strategi tertentu dalam perencanaannya agar dapat menghasilkan kebijakan yang mampu mengarahkan pembangunan pariwisata ke depan, maka menjadi menarik untuk mengetahui implementasi program CHSE di Kota Bukittinggi.

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah di atas, pertanyaan penelitian yang menjadi dasar studi dalam penelitian ini adalah Bagaimana implementasi protokol CHSE sebagai upaya pemulihan kondisi pariwisata di Kota Bukittinggi?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menganalisis implementasi protokol CHSE sebagai upaya pemulihan kondisi pariwisata Kota Bukittinggi dengan harapan dapat menjadi pembelajaran dan memberikan sumber daya materi dan masukan untuk menghidupkan kembali industri pariwisata agar lebih baik dari sektor pariwisata sebelum pandemi.

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah :

1. Manfaat teoritis, penelitian ini memberikan kontribusi bagi pengembangan pengetahuan tentang administrasi publik, khususnya di bidang implementasi kebijakan publik berdasarkan teori Edward III. Pada dasarnya, penelitian ini merupakan bentuk penerapan ilmu yang diperoleh dari konferensi-konferensi yang berfokus pada kebijakan publik. Hasil penelitian ini akan berguna dalam meningkatkan implementasi kebijakan protokol CHSE;
2. Manfaat praktis, yaitu kegunaan hasil penelitian bagi beberapa pihak
 - a. Bagi pemerintah sebagai salah satu tinjauan sejauh mana pemerintah menangani kasus pandemi covid-19 di Indonesia terhadap pariwisata, dan memikirkan problem solving dari masalah yang akan datang ke depan. Bagi instansi pemerintahan agar lebih lagi dalam mempersiapkan human resources yang dapat bersaing di dunia global serta sumber daya alam yang mumpuni dan memiliki daya saing global di masa pandemi covid-19;
 - b. Peneliti, stakeholders dan masyarakat, dapat bermanfaat dalam :
 - 1) Menambah wawasan, kapasitas, dan memperkaya khasanah pengetahuan tentang Program CHSE; dan
 - 2) Sebagai referensi dan bahan perbandingan bagi penelitian berikutnya dalam membahas implelementasi kebijakan sebagai program;

3. Bagi pelaku usaha pariwisata, menambah wawasan tentang perlunya program CHSE serta terus melakukan sosialisasi yang santun terkait penerapan protokol kesehatan kepada pengunjung ketika berwisata.

