

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Pariwisata menjadi suatu sektor yang memberikan banyak kontribusi terhadap perkembangan dan pertumbuhan ekonomi suatu daerah, utamanya daerah-daerah yang terletak di Indonesia (Suidarma & Afrita, 2021). Aneka ragam suku bangsa, ras, agama, adat istiadat, budaya dan berbagai potensi alam telah menggambarkan kekayaan yang dimiliki oleh Indonesia. Berbagai kekayaan itulah yang akhirnya menjadi daya tarik orang-orang untuk berkunjung, dimana potensi yang dimiliki Indonesia mampu dikemas sedemikian rupa untuk menjadi suatu destinasi wisata.

Terdapat beberapa contoh industri pariwisata kreatif dan inovatif menurut Sedarmayanti (2014:56), yaitu wisata belanja, wisata ilmiah, wisata kesehatan, wisata sejarah, wisata *heritage*, wisata agama, dan lainnya. Jenis-jenis kawasan wisata tersebut ada bahkan hampir di setiap daerah di Indonesia. Potensi yang sedemikian rupa, kemudian ditunjang dengan adanya pengelolaan destinasi wisata yang baik, baik dari segi pelayanan, manajemen pemasaran, maupun manajemen keuangannya, selain dapat mempromosikan destinasi wisata dan meningkatkan eksistensi daerah tempat wisata tersebut, juga dapat membantu pertumbuhan ekonomi masyarakat dan pendapatan daerah yang berasal dari sektor pariwisata. Sedarmayanti (2014:104) menjelaskan bahwa terdapat cukup banyak contoh yang membuktikan bahwa pariwisata dapat menjadi

sumber utama pendapatan masyarakat maupun pemerintah daerah, atau penggerak kegiatan yang menarik bagi pengembangan sektor lain.

Keberadaan sektor pariwisata di setiap daerah menjadi suatu media dalam menciptakan lapangan kerja bagi masyarakat disekitarnya, sehingga hal ini membuktikan bahwa pariwisata mampu menjadi penggerak pengembangan sektor lainnya yang salah satunya yaitu pertumbuhan terhadap sektor ekonomi, melalui penurunan angka kemiskinan akibat banyaknya pengangguran (Arlinda & Sulistyowati, 2021). Masyarakat akan memiliki banyak peluang usaha seperti turut serta dalam mengelola suatu destinasi wisata, maupun secara kreatif dan inovatif menciptakan sebuah usaha di sekitar tempat wisata yang menjadi amenities pariwisata. Amenitas pariwisata tersebut seperti ketersediaan penginapan (*homestay*, losmen, hotel, villa), kerajinan tangan dan olahan kuliner sebagai oleh-oleh khas daerah sekitar, serta warung/ rumah makan/ restoran (R Fitriana et al., 2020).

Beberapa daerah di Indonesia, sektor pariwisata ini kerap kali menjadi kontributor utama dalam meningkatkan usaha kreatif masyarakat setempat. Termasuk juga dapat memberikan sumbangsih pemasukan terhadap pendapatan daerah maupun negara, dengan adanya pembangunan pariwisata yang memiliki prinsip melestarikan potensi alam dan budaya, serta memberikan dampak ekonomi yang positif terhadap masyarakat dan pemerintah (Candranegara et al., 2021).

Pandemi Covid-19 yang mulai merebak di Indonesia sejak Maret 2020, mengakibatkan penurunan jumlah kunjungan wisata di berbagai destinasi

wisata yang kemudian berdampak pula pada kerugian perekonomian masyarakat maupun pendapatan daerah, dimana proses pemulihannya pun kerap kali tidak menjadi prioritas utama selama pandemi berlangsung (Tandilino, 2021). Bahkan tanpa adanya pandemi, urusan pariwisata bagi daerah bukan merupakan urusan wajib namun memberikan kontribusi yang signifikan pada perkembangan ekonomi di suatu daerah (Zaenuri, 2012:9). Hal yang sama turut dirasakan oleh Kabupaten Sumenep yang memiliki segudang aset wisata, mulai dari wisata budaya, wisata bahari, wisata alam, wisata buatan, wisata kuliner dan lain-lain (Hidayaturrehman et al., 2021:20).

Potensi wisata yang sangat melimpah di Kabupaten Sumenep juga menjadi ladang usaha bagi masyarakat setempat dalam meningkatkan kehidupan ekonominya. Berbagai investor yang juga melihat potensi mendapatkan keuntungan jangka panjang, serta pemerintah melalui pajak atau retribusi yang berasal dari sektor pariwisata, namun terpaksa mengalami penurunan bahkan nyaris rugi dengan adanya kebijakan penutupan sementara untuk seluruh destinasi wisata selama masa pandemi Covid-19. Hal itu dibuktikan dengan adanya penurunan jumlah kunjungan wisata di Kabupaten Sumenep selama 6 tahun terakhir.

Tabel 1.1
**Jumlah Kunjungan Wisatawan Kabupaten Sumenep
 Tahun 2015 - 2020**

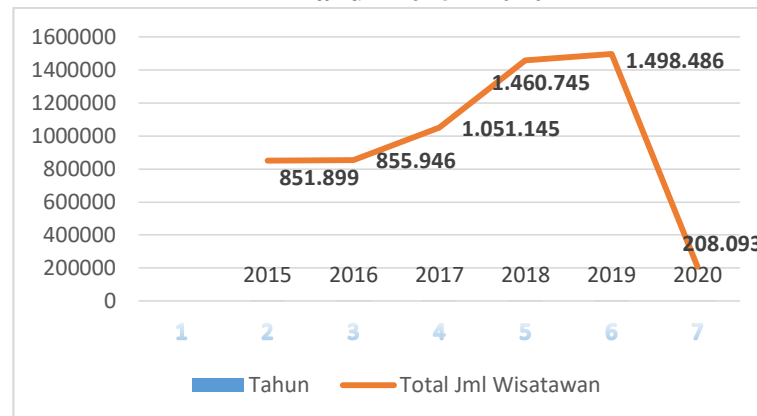
No.	Tahun	Jml. Destinasi Wisata	Jumlah wisatawan		Total Jml Wisatawan
			Mancanegara	Domestik	
1.	2015	9	143	851.756	851.899
2.	2016	20	1.332	854.614	855.946
3.	2017	22	4.036	1.047.109	1.051.145
4.	2018	26	2.996	1.457.749	1.460.745
5.	2019	30	1.612	1.496.874	1.498.486
6.	2020	29	58	208.035	208.093

Sumber: Data Dinas Kebudayaan, Pemuda, Olahraga dan Pariwisata Kabupaten Sumenep, 2021

Jumlah kunjungan wisatawan Kabupaten Sumenep selama 6 tahun terakhir yaitu sejak tahun 2015 hingga tahun 2020 berdasarkan tabel 1.1 diatas, menunjukkan bahwa setiap tahunnya terdapat penambahan jumlah destinasi wisata mulai dari sembilan destinasi wisata di tahun 2015 meningkat drastis menjadi 30 destinasi wisata di tahun 2019. Hal tersebut mengakibatkan total jumlah kunjungan wisatawan setiap tahunnya juga semakin meningkat baik dari jumlah wisatawan mancanegara maupun domestik, yakni dari angka 851.899 wisatawan dengan 9 destinasi wisata di tahun 2015, menjadi 1.498.486 wisatawan dengan 30 destinasi wisata di tahun 2019.

Tepat pada saat Kabupaten Sumenep juga berada pada masa pandemi Covid-19, tidak hanya jumlah destinasi wisata yang berkurang satu menjadi 29, namun jumlah kunjungan wisata baik wisatawan mancanegara maupun domestik mengalami penurunan yang sangat drastis, dengan total jumlah kunjungan wisata yaitu 208.093, jauh dibawah angka kunjungan wisata pada tahun 2015 dimana jumlah destinasi wisata pun masih sedikit.

Gambar 1.1
**Grafik Penurunan Jumlah Kunjungan Wisata Kabupaten Sumenep
 Tahun 2015 - 2020**



Gambar 1.1: Grafik Penurunan Jumlah Kunjungan Wisata Kabupaten Sumenep
 Tahun 2015-2020

Sumber: Data diolah oleh peneliti, 2021

Grafik diatas menunjukkan penurunan yang sangat drastis pada jumlah kunjungan wisata di tahun 2020. Bahkan garis orange yang berarti total jumlah wisatawan pada tahun 2020 dengan angka 208.093 jauh berada di bawah garis orange tahun 2015 dengan angka 851.899 yang merupakan titik awal grafik kenaikan jumlah kunjungan wisata selama enam tahun terakhir.

Berbagai destinasi wisata di Kabupaten Sumenep diwajibkan untuk berhenti beroperasi selama masa pandemi, baik destinasi wisata yang dikelola oleh pemerintah maupun oleh swasta. Utamanya destinasi wisata yang dikelola oleh pemerintah seperti Pantai Slopeng, Pantai Lombang dan Museum Keraton, dimana seluruhnya memberikan kontribusi pemasukan terhadap pendapatan asli daerah (PAD) Kabupaten Sumenep. Sehingga sejak adanya pandemi tidak hanya jumlah kunjungan wisata yang menurun, tetapi juga terjadi penurunan terhadap penerimaan PAD dari sektor pariwisata.

Tabel 1.2
**Rekapitulasi Realisasi Penyetoran Pantai Lombang, Pantai Slopeng,
 Event Pariwisata dan Budaya Kabupaten Sumenep
 Tahun 2016 - 2020**

No.	Tahun	Target (Rp)	Realisasi (Rp)
1.	2016	280.000.000,00	313.703.000,00
2.	2017	322.000.000,00	367.267.000,00
3.	2018	400.000.000,00	588.810.000,00
4.	2019	425.845.000,00	699.212.050,00
5.	2020	330.000.000,00	177.720.050,00

Sumber: Data Dinas Kebudayaan, Pemuda, Olahraga dan Pariwisata Kabupaten Sumenep, 2021

Target realisasi penyetoran retribusi tiga destinasi wisata yang dikelola oleh Pemerintah Kabupaten Sumenep termasuk juga beberapa *event* pariwisata dan budaya setiap tahunnya direncanakan untuk selalu meningkat setiap tahunnya. Target tersebut diharapkan menjadi tolok ukur serta motivasi bagi Pemerintah Kabupaten Sumenep untuk selalu memperbaharui serta meningkatkan kualitas pengelolaan dari masing-masing destinasi wisata maupun *event* pariwisata dan budaya, sehingga dapat menarik wisatawan banyak berkunjung dan berdampak pula pada peningkatan PAD Kabupaten Sumenep. Berdasarkan target yang telah direncanakan sebagaimana pada tabel 1.2, terbukti sejak tahun 2016 hingga 2019 realisasi penyetoran retribusi dari 3 destinasi wisata dan *event* pariwisata dan budaya mengalami peningkatan setiap tahunnya.

Tahun 2020, Pemerintah Kabupaten Sumenep menurunkan target sebab pada saat itu Indonesia termasuk Sumenep didalamnya dihadapkan dengan Pandemi Covid-19, sehingga banyak kebijakan pemerintah untuk membatasi berbagai aktivitas manusia termasuk untuk berekreasi ataupun menyelenggarakan *event* pariwisata dan budaya yang mampu menciptakan

kerumunan. Namun walaupun target penyetoran retribusi telah diturunkan dari target pada tahun-tahun sebelumnya, total realisasi penyetoran retribusi tahun 2020 hanya menyentuh angka Rp 177.720.050,- dari target Rp 330.000.000,-.

Bagi beberapa usaha industri pariwisata yang dikelola oleh pihak swasta, kebijakan menutup destinasi wisata selama pandemi selain berdampak terhadap menurunnya angka kunjungan wisata juga berakibat kerugian karena vakumnya omset dari usaha wisata yang dikelola. Banyak dari pengelola wisata untuk memenuhi kebutuhan hidupnya bergantung pada hasil dari mengelola wisata, justru akibat kebijakan selama masa pandemi banyak yang menjadi pekerja serabutan kembali (Hajar, 2020). Seperti hasil wawancara bersama salah satu petugas Goa Soekarno yang menjelaskan bahwa setelah adanya kebijakan penutupan destinasi wisata selama masa pandemi, banyak petugas yang alih profesi menjadi nelayan, ojek, maupun petani, begitu juga terjadi pemangkasan jumlah karyawan (Hasil wawancara dengan Khoiri, Petugas Goa Soekarno, 05 Maret 2022).

Bentuk usaha untuk memulihkan kembali sektor pariwisata di Indonesia, Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif memunculkan program inovatif yaitu CHSE atau *Cleanliness, Health, Safety, and Environmental Sustainability* (Nurrahma et al., 2021). Hal tersebut menjadi sebuah tindak lanjut dari adanya Keputusan Menteri Kesehatan Nomor HK.01.01/Menkes/382/2020 tentang Protokol Kesehatan bagi masyarakat di tempat dan fasilitas umum dalam rangka pencegahan dan pengendalian Covid-19 (Kemenparekraf, 2020).

Program CHSE merupakan usaha Kemenparekraf dalam membantu pelaku usaha di industri pariwisata untuk memulihkan dan meningkatkan kembali jumlah kunjungan wisatawan, dengan tetap memberikan jaminan terhadap kebersihan, kesehatan, keselamatan dan kelestarian lingkungan di tempat wisata. Utamanya penerapan protokol kesehatan seperti pengecekan suhu menggunakan termogan sebelum memasuki kawasan wisata, menyediakan tempat cuci tangan yang dilengkapi dengan sabun cuci tangan dan *handsanitizer*, serta beberapa protokol kesehatan lainnya (Rina Fitriana & Putri, 2021). Sebagai bentuk dukungan pemerintah daerah terhadap program Kemenparekraf tersebut, sesuai dengan panduan pelaksanaan CHSE, pemerintah daerah diharapkan mampu memperbarui informasi terkait Covid-19 dan menyampaikannya kepada pengusaha dan/atau pengelola daya tarik wisata dan para pihak, termasuk masyarakat. Pemerintah daerah juga diharapkan dapat melakukan sosialisasi, pelatihan/edukasi, simulasi, uji coba, pendampingan, pembinaan serta pemantauan dan evaluasi terhadap penerapan Panduan CHSE di daya tarik wisata (Kemenparekraf, 2020).

Kegiatan sosialisasi dan edukasi yang dilakukan oleh pemerintah daerah tersebut khususnya ditujukan kepada seluruh pengelola usaha wisata baik swasta maupun pemerintah. Pemerintah Kabupaten Sumenep melalui Dinas Kebudayaan, Pemuda, Olahraga dan Pariwisata, turut memberi dorongan terhadap para pelaku usaha pariwisata untuk mengikuti program regulasi operasional wisata ditengan pandemi Covid-19, yaitu dengan memiliki sertifikasi CHSE yang dikeluarkan oleh Kemenparekraf (beritadata, 2021). Hal

itu bertujuan untuk para pelaku usaha wisata selain secara teknis telah menerapkan protokol CHSE di kawasan wisata, juga perlu adanya status secara administratif yang membuktikan bahwa suatu usaha wisata telah memiliki sertifikasi CHSE.

Levitt dalam Abidin (2019:192-193) menjelaskan bahwa faktor-faktor yang kerap kali dijumpai atau dilakukan dalam proses implementasi sebuah kebijakan diantaranya terdapat faktor teknis, faktor administratif, dan faktor hubungan kerja antarinstansi yang terkait. Melalui adanya sertifikasi CHSE dalam memenuhi faktor administratif implementasi kebijakan, maka pelaku usaha wisata dapat terbukti secara legal dalam menerapkan CHSE di tempat wisatanya. Sertifikasi CHSE juga dapat bermanfaat untuk menarik minat dan kepercayaan wisatawan untuk berkunjung dengan aman dan nyaman. Sehingga Kemenparekraf menyediakan suatu situs yang dapat memudahkan calon wisatawan untuk mengakses destinasi maupun amenitas wisata apa saja yang telah bersertifikasi CHSE, yakni dengan URL <https://chse.kemenparekraf.go.id/>.

Muncul permasalahan bahwa dari banyaknya destinasi wisata yang ada di Kabupaten Sumenep, yang terverifikasi memiliki sertifikasi CHSE hanyalah Pantai Ropet dan Goa Soekarno, yang merupakan wisata yang dikelola oleh pihak swasta. (<https://chse.kemenparekraf.go.id/>) Destinasi wisata lainnya termasuk wisata yang dikelola oleh Pemerintah Kabupaten Sumenep hanya terbukti telah menerapkan SOP CHSE, namun belum mendaftarkan destinasi wisata untuk memperoleh sertifikasi CHSE secara legal (Hasil wawancara

dengan Bambang H Dinas Kebudayaan Pemuda Olahraga dan Pariwisata Kabupaten Sumenep, 11 Maret 2022).

Ketimpangan yang terjadi antara wisata yang dikelola oleh pihak swasta dan pemerintah tersebut, membuat peneliti ingin mengetahui lebih jauh lagi terkait dengan kualitas dari implementasi CHSE pada destinasi wisata yang dikelola oleh swasta dan pemerintah. Khususnya Pantai Lombang untuk destinasi wisata yang dikelola pemerintah, serta Goa Soekarno untuk destinasi wisata yang dikelola oleh swasta.

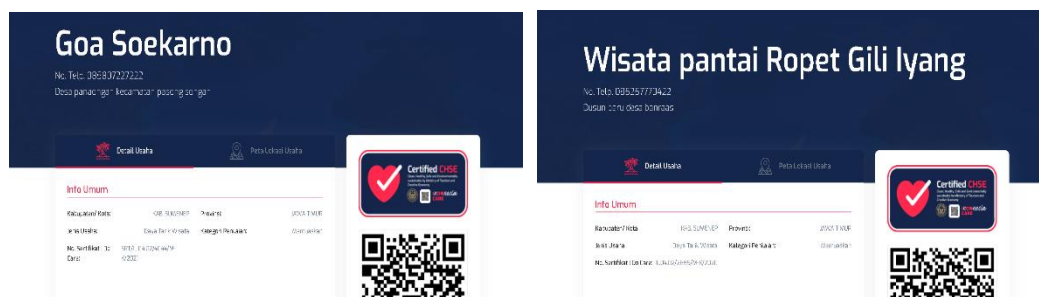
Tabel 1.3
**Jumlah Kunjungan Wisata 5 Destinasi Wisata
Kabupaten Sumenep 2019 - 2020**

No.	Objek Wisata	Tahun Kunjungan		Total	Ket (Pengelola)
		2019	2020		
1	Pantai Lombang	45.438	13.931	59.369	Pemerintah Kabupaten
2	Pantai Slopeng	36.869	4.405	41.274	Pemerintah Kabupaten
3	Museum & Keraton	37.903	6.232	44.135	Pemerintah Kabupaten
4	Pantai Ropet, Gili Iyang	4.906	513	5.419	Swasta
5	Goa Soekarno	90.637	8.644	99.281	Swasta

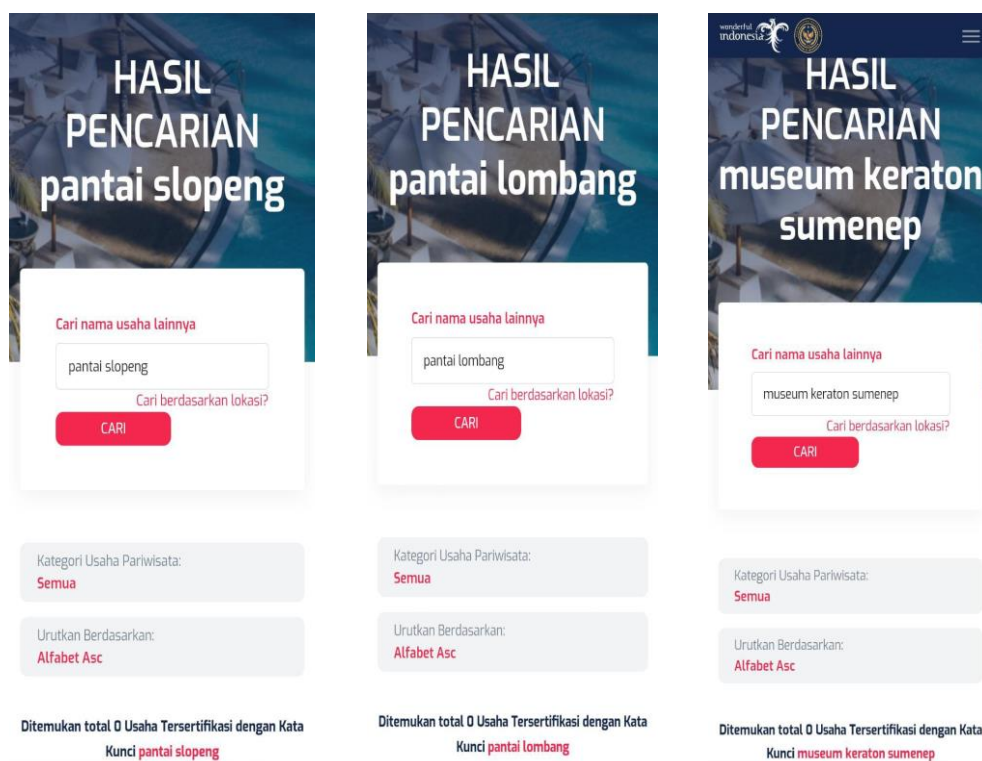
Sumber: Data Dinas Kebudayaan, Pemuda, Olahraga dan Pariwisata Kabupaten Sumenep, 2021

Memfokuskan penelitian pada wisata Pantai Lombang dan Goa Soekarno dapat dilihat dari adanya tabel diatas bahwa dari 3 destinasi wisata yang dikelola oleh Pemerintah Kabupaten Sumenep, Pantai Lombang yang memiliki jumlah kunjungan wisata terbanyak atau dengan kata lain paling diminati oleh masyarakat dibandingkan dengan museum dan Pantai Slopeng, yakni dengan total kunjungan wisata sebanyak 59.369 sejak tahun 2019 hingga tahun 2020. Sementara dua destinasi wisata yang dikelola oleh swasta, Goa Soekarno

memiliki jumlah kunjungan wisata paling banyak dibandingkan Pantai Ropet, yakni dengan total kunjungan wisata 99.281 sejak tahun didirikannya Goa Soekarno yaitu tahun 2019 hingga tahun 2020.



Gambar 1.2: Usaha Wisata Swasta Terverifikasi CHSE
Sumber: <https://chse.kememparekraf.go.id/>



Gambar 1.3: Usaha Wisata Pemerintah Kabupaten Sumenep Belum Terverifikasi CHSE

Sumber: <https://chse.kememparekraf.go.id/>

Adapun pemilihan 2 destinasi wisata yang dikelola oleh swasta yaitu Pantai Ropet dan Goa Soekarno, dikarenakan sebagaimana berdasarkan gambar 1.2 bahwa kedua destinasi tersebut telah terverifikasi CHSE.

Sedangkan 3 destinasi wisata yang dikelola oleh Pemerintah Kabupaten Sumenep, sebagaimana berdasarkan gambar 1.3 bahwa belum terverifikasi bahkan belum mendaftar CHSE.

Berdasarkan latar belakang diatas peneliti tertarik menulis penelitian dengan judul **“Implementasi *Cleanliness, Health, Safety, & Environmental Sustainability* (CHSE) Dalam Mendukung Pemulihan Pariwisata di Kabupaten Sumenep Pada Masa Pandemi Covid-19.”**

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian permasalahan yang dituangkan pada latar belakang, maka rumusan masalah pada penelitian ini adalah “Bagaimanakah implementasi *Cleanliness, Health, Safety, & Environmental Sustainability* (CHSE) dalam mendukung pemulihan pariwisata di Kabupaten Sumenep pada masa pandemi Covid-19?”

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah penelitian diatas, maka tujuan penelitian ini adalah “Untuk mengetahui implementasi *Cleanliness, Health, Safety, & Environmental Sustainability* (CHSE) dalam mendukung pemulihan pariwisata di Kabupaten Sumenep pada masa pandemi Covid-19.

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat adanya penelitian ini dibedakan menjadi 2, diantaranya sebagai berikut:

1.4.1 Manfaat Teoritis

Secara teoritis, manfaat penelitian ini antara lain:

- a. Sebagai kontribusi pemikiran secara konseptual terhadap pengembangan implementasi CHSE di destinasi wisata sebagai bentuk pemulihan sektor pariwisata di masa pandemi Covid-19
- b. Sebagai referensi pada penelitian-penelitian selanjutnya yang berkaitan dengan implementasi program Kemenparekraf khususnya yaitu CHSE dalam mengembangkan potensi pariwisata di Indonesia

1.4.2 Manfaat Praktis

Adapun secara praktis, manfaat dari penelitian ini antara lain:

- a. Bagi Peneliti

Sebagai media dalam menambah wawasan sekaligus meningkatkan kemampuan dalam mengkaji beberapa hal yang terjadi di sekitar, khususnya terhadap bentuk implementasi kebijakan publik pada sektor pariwisata di masa pandemi.

- b. Bagi Pelaku Usaha Industri Pariwisata

Sebagai bahan evaluasi dalam meningkatkan kualitas implementasi CHSE pada destinasi wisata yang dikelolanya.

- c. Bagi Masyarakat

Sebagai referensi dalam menerapkan pola hidup bersih dan sehat serta taat mematuhi protokol kesehatan termasuk juga ketika berwisata.

- d. Bagi Pemerintah

Sebagai bahan evaluasi sekaligus masukan untuk terus berinovasi dan mengembangkan potensi pariwisata walaupun di masa

pandemi, serta terus meningkatkan kualitas implementasi kebijakan publik dalam menyelesaikan permasalahan publik.

1.5 Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan proposal skripsi ini disusun dengan rangkaian penulisan sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Pada bab satu ini berisi tentang latar belakang penelitian, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan sistematika penulisan

BAB II TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA TEORI

Pada bab kedua ini berisi tentang penelitian terdahulu, *Grand Theory* dan kerangka teori

BAB III METODOLOGI PENELITIAN

Pada bab ketiga ini berisi tentang fokus penelitian, lokus penelitian, sumber data, instrumen penelitian, subyek penelitian, teknik pengumpulan data, teknik analisa data dan keabsahan data

BAB IV GAMBARAN UMUM OBJEK PENELITIAN

Pada bab keempat ini berisi tentang gambaran umum, visi, misi, tujuan, sasaran, tugas pokok, fungsi, struktur organisasi, kondisi umum pegawai, serta daftar usaha wisata tersertifikasi CHSE berdasarkan pendataan Dinas Kebudayaan Pemuda Olahraga dan Pariwisata Kabupaten Sumenep

BAB V HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Pada bab kelima ini berisi tentang deskripsi hasil penelitian dan pembahasan hasil penelitian

BAB VI PENUTUP

Pada bab keenam ini berisi tentang kesimpulan dan saran