

TATA KELOLA KEBIJAKAN DI SEKTOR PARIWISATA PADA MASA AWAL PANDEMI COVID-19: PENGALAMAN DARI KABUPATEN GUNUNGKIDUL

Khusnul Bayu Aji^{1*}, Erlangga S. Anandito²

¹ Program Studi Sarjana Terapan Bisnis Perjalanan Wisata, Departemen Bahasa, Seni dan Manajemen Budaya, Sekolah Vokasi, Universitas Gadjah Mada, Indonesia.

² Dinas Pariwisata Kabupaten Gunungkidul, Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Indonesia.

*Email Corresponding Author: khusnulbayuaji@ugm.ac.id

ABSTRAK

Serupa dengan berbagai wilayah di seluruh dunia, industri pariwisata di Kabupaten Gunungkidul turut terkena dampak negatif akibat pandemi COVID-19. Dalam merespon situasi buruk tersebut, pemerintah daerah setempat segera menyusun berbagai kebijakan. Maka dari itu, penelitian ini bertujuan untuk: a) mengidentifikasi kebijakan yang diterbitkan oleh pemerintah daerah Gunungkidul dalam merespon situasi krisis yang ditimbulkan oleh wabah COVID-19; b) menganalisis dinamika implementasi kebijakan tersebut; dan c) memeriksa kesesuaian kebijakan yang diterbitkan dengan kerangka kerja strategis dan holistik pengelolaan sektor pariwisata di situasi krisis. Penelitian ini tergolong penelitian kualitatif dengan data diperoleh melalui observasi langsung dan telaah literatur. Data dalam penelitian ini kemudian dianalisis menggunakan teknik analisis tematik. Temuan dari penelitian ini mengindikasikan bahwa pemerintah daerah Gunungkidul menerbitkan setidaknya lima kebijakan strategis di bidang pariwisata pada masa awal pandemi COVID-19. Kebijakan-kebijakan tersebut kebanyakan fokus pada dimensi kapasitas adaptif, khususnya dalam domain implementasi strategis, dan menghasilkan lebih banyak tindakan tanggap darurat yang berorientasi pada tindakan jangka pendek. Artinya, sejauh ini, belum ada kebijakan yang mengarah pada pemulihan kondisi jangka panjang sekaligus reinvestasi bagi sektor pariwisata di Gunungkidul. Di sisi lain, semua pemangku kepentingan harus melangkah lebih jauh untuk memulai kebijakan yang mengarah pada langkah-langkah pencegahan dan mitigasi yang muncul dari situasi krisis saat ini, serta untuk mengantisipasi kondisi serupa yang mungkin dapat terjadi di masa depan.

Kata kunci: Tata Kelola; Kebijakan; Pariwisata; COVID-19; Gunungkidul

ABSTRACT

Similar to other territories across the globe, the tourism industry in Gunungkidul has also been negatively affected by the COVID-19 pandemic. In response to this dreadful situation, the local government immediately developed various tourism policies. Therefore, this research intends to: a) identify policies issued by the Gunungkidul local government in response to the COVID-19 outbreak crisis; b) analyze the dynamics of the implementation of these policies; and c) examine the appropriation of the policies in accordance with a strategic and holistic framework of disaster and crisis management in tourism. This was a qualitative study in which data were collected through direct observation and literature review. The data in this study were then analyzed using thematic analysis techniques. The findings indicate that local governments published at least five strategic policies during the early period of the COVID-19 pandemic. These policies typically focus on the adaptive capacity dimension, particularly in the domain of strategic implementation, and result in more emergency response measures that are also oriented toward short-term action. It means that, so far, no policy has led to the restoration and reinvestment of the tourism sector in Gunungkidul in an effort to recover from long-term conditions. On the other hand, all stakeholders should go further to initiate policies that point to preventive and mitigating measures that emerge from the current crisis as well as to anticipate similar conditions that may occur in the future.

Keywords: Governance; Policy; Tourism; COVID-19; Gunungkidul.

History Article: Submitted 10 March 2023 | Revised 05 October 2023 | Accepted 05 November 2023

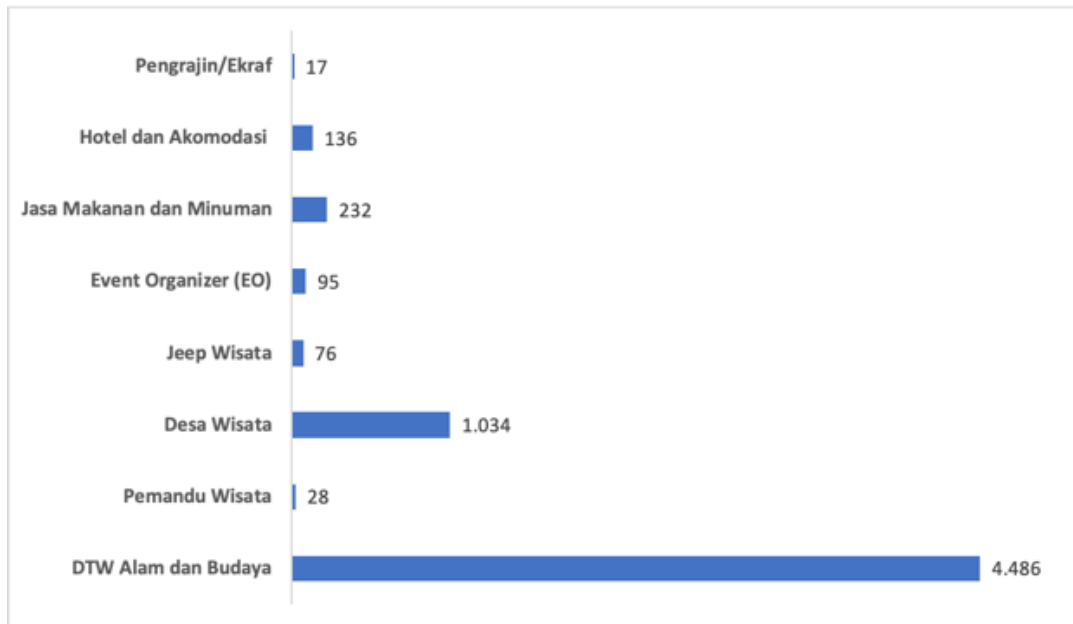
1. PENDAHULUAN

Dunia telah dihadapkan pada berbagai endemi/pandemi besar selama 40 tahun terakhir, namun tidak satu pun yang memiliki implikasi terhadap ekonomi global, termasuk bagi sektor pariwisata seperti halnya COVID-19 (Farzanegan et al., 2020; Gössling et al., 2020; Ntounis et al., 2021). Selama pandemi COVID-19 berlangsung, kontak dan mobilitas manusia sangat tidak dianjurkan sehingga sektor pariwisata turut terkena dampak negatif dalam skala yang masif (Fong et al., 2020). UNWTO (2020) memprediksi bahwa tingkat perjalanan wisatawan global akan mengalami penurunan sebanyak 290 juta sampai 440 juta perjalanan yang disebabkan oleh diberlakukannya pembatasan perjalanan (travel restriction) oleh berbagai negara untuk menanggulangi penyebaran virus COVID-19. Konsekuensinya, kondisi tersebut dibarengi dengan penurunan pendapatan ekspor-impor pariwisata global yang diperkirakan sebesar US\$850 juta sampai US\$1,14 miliar (UNWTO, 2020).

Pada level negara, wabah COVID-19 juga berpengaruh buruk terhadap keseluruhan rantai nilai dan rantai pasok industri pariwisata (Gössling et al., 2020). Kondisi yang demikian terjadi pula di Indonesia. Diberitakan bahwa banyak destinasi wisata di Indonesia harus membatasi bahkan menghentikan aktivitasnya sehingga bisnis di bidang pariwisata pun dipaksa menanggung kerugian hingga puluhan miliar rupiah. Potret serupa terjadi juga di Kabupaten Gunungkidul, Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY). Pandemi COVID-19 menjadi pukulan telak bagi sektor pariwisata di kabupaten tersebut. Perekonomian Kabupaten Gunungkidul yang selama ini bergantung pada sektor pariwisata pun runtuh. Bahkan tanggal 26 Maret 2020 silam, seluruh destinasi wisata yang ada di Kabupaten Gunungkidul terpaksa harus ditutup total dengan tujuan untuk menekan dan juga mengantisipasi laju persebaran virus COVID-19 yang semakin cepat.

Kerugian yang dialami oleh Kabupaten Gunungkidul akibat pandemi COVID-19 ini, pertama, mengarah pada merosotnya Pendapatan Asli Daerah (PAD). Pada kuartal pertama dan kedua tahun 2020 lalu, PAD Gunungkidul dari sektor pariwisata baru menyentuh angka 5,6 milyar rupiah. Padahal di tahun yang sama, Pemerintah Kabupaten Gunungkidul menargetkan PAD sebesar 29 milyar rupiah dari sektor pariwisata. Selain itu, dampak COVID-19 juga menyebabkan menurunnya perputaran uang di kabupaten tersebut dari aktivitas kepariwisataan. Berdasarkan data dari survei belanja wisatawan di Gunungkidul Tahun 2019-2020, diperoleh informasi bahwa jumlah kunjungan wisatawan di kabupaten tersebut berada pada kisaran 3 juta pengunjung per tahun. Lantaran pandemi COVID-19, tingkat kunjungan di Gunungkidul pun mengalami penurunan yang signifikan. Ahasil, Gunungkidul diperkirakan berpotensi kehilangan perputaran uang mencapai 450 miliar rupiah pada tahun 2020 lalu.

Dampak pandemi juga berpengaruh buruk terhadap nasib pekerja di sektor pariwisata. Tercatat bahwa setidaknya 7.005 pekerja kehilangan mata pencahariannya dengan rincian 3 (tiga) pekerja terkena Pemutusan Hak Kerja (PHK) sedang 7.002 pekerja lainnya tidak memperoleh penghasilan dari sektor pariwisata akibat dirumahkan. Lebih jelasnya, berikut adalah data yang menunjukkan jumlah pekerja pada sektor pariwisata yang terdampak COVID-19 di Kabupaten Gunungkidul.



Gambar 1. Total Pekerja pada Sektor Pariwisata di Gunungkidul yang Terdampak COVID-19
 Sumber: Diolah dari Data Dinas Pariwisata Kabupaten Gunungkidul, 2020

Kusutnya sektor pariwisata Gunungkidul sesuai dengan uraian di atas segera direspon oleh pemerintah daerah setempat, salah satunya melalui diterbitkannya serangkaian kebijakan. Tujuan dari diterbitkannya berbagai kebijakan tersebut secara umum agar kondisi sektor kepariwisataan di Kabupaten Gunungkidul tidak semakin terperosok dan menjadi kian buruk. Sebab, implementasi kebijakan dan penyusunan peta jalan sebagai respons cepat terhadap pandemi COVID-19 sangat penting untuk menyelesaikan krisis yang dihasilkan akibat pandemi (Persada & Aji, 2021). Sehubungan dengan hal tersebut, perlu kemudian untuk dilihat lebih jauh kebijakan apa saja yang diterbitkan oleh Pemerintah Kabupaten Gunungkidul dalam menghadapi situasi krisis akibat COVID-19 ini, khususnya di sektor pariwisata. Selain itu, perlu juga ditelaah lebih mendalam dinamika yang terjadi dalam pengimplementasian kebijakan-kebijakan tersebut. Selanjutnya guna lebih memperluas ruang diskusi, hal yang tidak kalah penting adalah melihat kesesuaian kebijakan yang diterbitkan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Gunungkidul dalam mengelola sektor pariwisata di masa COVID-19 berdasarkan kerangka ideal manajemen pengelolaan pariwisata di situasi bencana/krisis.

2. TINJAUAN PUSTAKA

Dalam hitungan bulan sejak akhir tahun 2019 sampai tahun 2020, pandangan terhadap sistem pariwisata global berpindah drastis dari “overtourism” menjadi “non-tourism” (Gössling et al., 2020). Situasi ini terjadi akibat mewabahnya virus COVID-19 (SARS-CoV-2) yang dilaporkan muncul pertama kali di Kota Wuhan, Provinsi Hubei, China pada akhir Desember 2019 (Daga et al., 2019). Wabah COVID-19 telah membuat semua faktor yang mendorong kemudahan perjalanan wisata secara global terganggu, jika tidak bisa dikatakan lumpuh atau berhenti total (Niewiadomski, 2020). Pada waktu yang bersamaan, dengan perjalanan wisata internasional yang ditanggihkan dan perjalanan wisata domestik yang sebagian besar dibatasi, baik oleh saran dan perintah dari pemerintah maupun oleh akal sehat, muncul kesan bahwa aktivitas kepariwisataan berhenti ada (Niewiadomski, 2020; Tremblay-Huet, 2020).

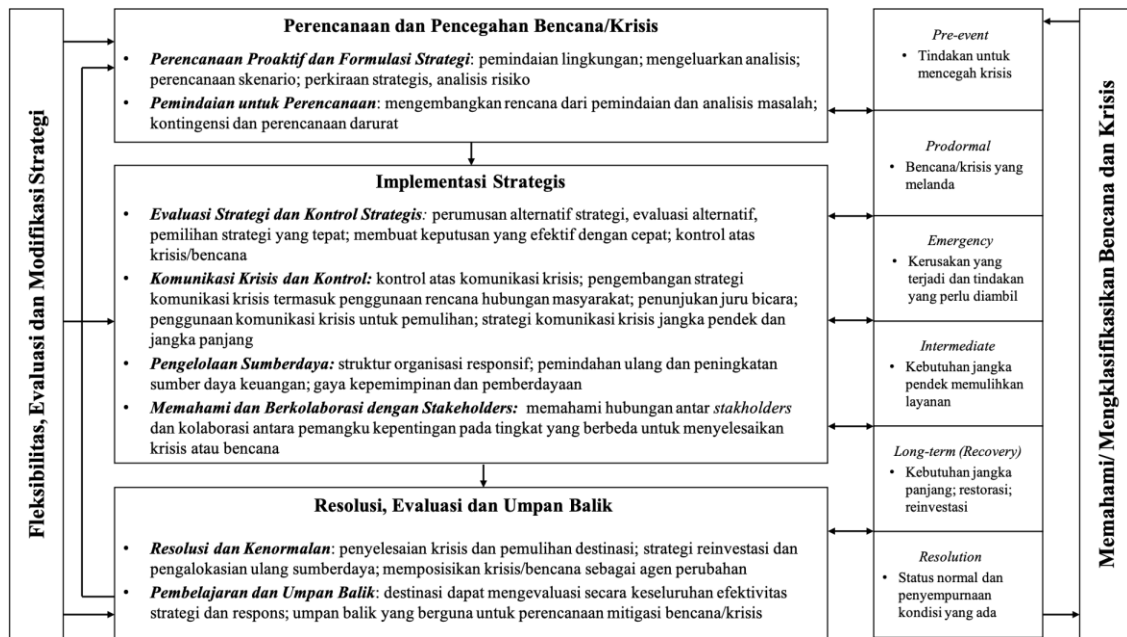
Uraian di atas juga menjadi satu dari sekian banyak bukti bahwa sektor pariwisata rentan terhadap berbagai krisis (Henderson, 2003; Henderson, 2007; Hitchcock & Putra, 2005). Apalagi pandemi tidak seperti banyak bencana dan krisis lain yang dialami oleh pariwisata (Hall et al., 2020). Meskipun seperti siklus isu-isu pariwisata terkait bencana dan krisis lainnya, kepercayaan

konsumen dan industri akan naik turun sehubungan dengan pelaporan media tentang dampak COVID-19 serta dipengaruhi oleh bagaimana intervensi pemerintah dalam meningkatkan perekonomian, dan juga kapasitas dalam pemulihan sistem pariwisata yang pada dasarnya dipengaruhi oleh sejauh mana mereka mengatur penyediaan layanan kesehatan dan membatasi mobilitas (Gössling et al, 2020; Hall et al., 2020;). Pendapat tersebut menyiratkan bahwa pemerintah memiliki peran penting dalam hal merespon berlangsungnya situasi krisis yang terjadi di sektor pariwisata, termasuk yang disebabkan oleh wabah COVID-19.

Secara praktis, cara pemerintah untuk mengelola krisis dapat dipahami lebih lanjut dalam bingkai upaya-upaya intervensi yang dilakukan, salah satunya mengarah pada hal-hal yang berhubungan dengan kebijakan. Pemahaman bahwa apapun yang akan pemerintah pilih untuk dilakukan atau tidak dilakukan termanifestasikan ke dalam kebijakan-kebijakan, termasuk juga di sektor kepariwisataan (Jenkins et al., 2014). Lebih luas, kebijakan dapat pula dimaknai sebagai langkah-langkah yang ditempuh oleh pemerintah dalam memanfaatkan sumber daya dan otoritasnya untuk mendukung satu nilai tertentu yang menjadi preferensi (Considine, 1994; Jenkins et al., 2014). Meskipun demikian, kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah tetap sah dan memungkinkan untuk ditelaah lebih jauh karena hal tersebut berkaitan dengan kepentingan publik.

Sehubungan dengan uraian di atas, penyelenggaraan kebijakan yang diterbitkan oleh pemerintah pada masa pandemi COVID-19 kemudian dapat dibaca melalui pendekatan teoretis terkait pengelolaan pariwisata di situasi bencana/krisis. Ritchie (2004), memperkenalkan satu pendekatan teoretis yang bertujuan untuk menghadirkan kerangka yang lebih relevan dalam manajemen kepariwisataan di waktu-waktu bencana/krisis. Kerangka kerja strategis tersebut mencakup beberapa hal substansial yang secara prinsipil membagi kerja-kerja pengelolaan pariwisata di situasi bencana/krisis ke dalam 3 (tiga) ranah, yakni a) perencanaan dan pencegahan krisis; b) implementasi strategis; serta c) resolusi, evaluasi dan umpan balik.

Selain membaginya ke dalam 3 (tiga) ranah, kerangka kerja strategis juga memandang pengelolaan aktivitas pariwisata di masa bencana/krisis memiliki 6 (enam) tahapan atau level, mencakup: a) pre-event, yakni tindakan untuk mencegah dan mengantisipasi terjadinya bencana/krisis; b) prodromal, yakni tahapan ketika bencana/krisis sedang melanda dan kita memberikan respon awal; c) emergency, yaitu fase tanggap darurat untuk melihat apa-apa saja yang menjadi kerusakan akibat bencana atau krisis yang terjadi; d) intermediate, yakni fase penanganan jangka pendek untuk memulihkan layanan secara fundamental; e) long-term (recovery), yakni kebutuhan untuk memformulasikan langkah-langkah esensial guna pemulihan jangka panjang, restorasi dan reinvestasi; serta f) resolution, yakni fase bencana/krisis berakhir dan muncul status normal baru yang stabil. Adapun kerangka kerja yang dimaksud dapat dilihat sesuai dengan Gambar 2. berikut:



Gambar 2. Skema Kerangka Kerja Strategis dan Holistik Pengelolaan Sektor Pariwisata di Situasi Bencana/Krisis

Sumber: Diadaptasi dari Ritchie, 2004; Scarpino & Gretzel, 2015

3. METODE

Penelitian ini menggunakan strategi kualitatif yang berlandaskan pada kerangka teoretis dengan pendekatan empiris-analitik (Bryman, 2016; Krott, 2005). Selanjutnya, penelitian ini bertumpu pada paradigma positivisme yang menekankan pada data empiris dan metode ilmiah (Kleinschmit et al., 2016). Jenis data dalam penelitian ini selanjutnya dikategorisasikan ke dalam data primer dan data sekunder. Data primer sendiri diperoleh melalui observasi yang dapat dipahami sebagai aktivitas pengamatan sekaligus pencatatan yang dilakukan oleh peneliti secara sistematis terhadap objek yang ditelitinya (Creswell, 2014; Merriam & Tisdell, 2016). Sementara itu, data sekunder dalam penelitian ini diperoleh dengan menggunakan metode studi literatur. Studi literatur dapat dipahami sebagai penelusuran pustaka yang bersumber dari dokumen yang merujuk pada berbagai materi tertulis, visual, digital, dan fisik yang relevan dengan penelitian (Merriam & Tisdell, 2016). Pada konteks kajian ini, data yang dikumpulkan melalui proses studi literatur atau penelusuran pustaka terbatas pada dokumen publik yang secara spesifik berupa kebijakan/peraturan, laporan dan surat-surat resmi yang berhubungan dengan tata kelola sektor pariwisata di masa pandemi COVID-19 yang diterbitkan oleh Pemerintah Kabupaten Gunungkidul.

Sedangkan, teknik analisis data dalam penelitian ini dilakukan dengan menggunakan analisis tematik. Menurut Braun dan Clarke (2013), analisis tematik adalah metode analisis yang digunakan untuk mengidentifikasi tema dan pola dari keseluruhan data yang dikumpulkan dalam kaitannya dengan pertanyaan penelitian. Proses analisis tematik sendiri selanjutnya dapat dilakukan melalui beberapa fase sebagai berikut, yaitu: a) pengenalan data; b) koding; c) menyusun tema awal; d) meninjau tema; e) menentukan dan menamai tema; serta f) penyajian/penulisan. Analisis tematik dalam penelitian ini cenderung memiliki orientasi deduktif, artinya koding data dan pengembangan tema didasarkan pada konsep sesuai dengan landasan teori yang digunakan. Oleh Veal (2006), orientasi deduktif dalam metode penelitian dapat dipahami sebagai bentuk menempatkan pendekatan toeretis sebagai basis atau fondasi terhadap pengujian data yang diperoleh guna membangun interpretasi.

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

4.1. Ragam dan Muatan Kebijakan di Sektor Pariwisata Selama Masa Awal Pandemi COVID-19 di Kabupaten Gunungkidul

Kabupaten Gunungkidul menjadi salah satu wilayah yang terdampak akibat pandemi COVID-19. Dengan mengandalkan sektor pariwisata sebagai andalan Pendapatan Asli Daerah (PAD), pembatasan aktivitas melalui berbagai kebijakan nasional mengakibatkan lumpuhnya sektor pendulang PAD tersebut. Pasca dikeluarkannya Keputusan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor Hk.01.07/Menkes/382/2020 Tentang Protokol Kesehatan bagi Masyarakat di Tempat dan Fasilitas Umum dalam Rangka Pencegahan dan Pengendalian COVID-19, Pemerintah Kabupaten Gunungkidul segera menanggapinya dengan mengeluarkan kebijakan-kebijakan strategis di bidang pariwisata. Terdapat, setidaknya, 5 (lima) kebijakan strategis yaitu:

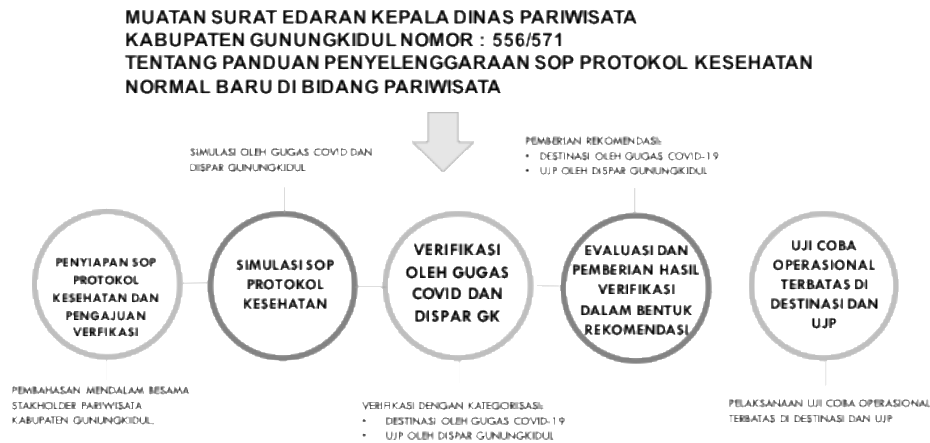
1) Peraturan Bupati Kabupaten Gunungkidul Nomor 68 Tahun 2020 tentang Adaptasi Kebiasaan Baru Protokol Kesehatan Pencegahan *Corona Virus Disease-19*

Peraturan Bupati Kabupaten Gunungkidul No. 68 tahun 2020 tentang Adaptasi Kebiasaan Baru Protokol Kesehatan Pencegahan Corona Virus Disease-19 merupakan turunan dari kebijakan Keputusan Menteri Kesehatan Nomor HK.01.07/MENKES/328/2020 tentang Panduan Pencegahan dan Pengendalian Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) di Tempat Kerja Perkantoran dan Industri dalam Mendukung Keberlangsungan Usaha pada Situasi Pandemi. Selain itu, kebijakan ini juga lahir dengan mempertimbangkan Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 48 Tahun 2020 tentang Pedoman Penyusunan Panduan Pelaksanaan Kegiatan Pelayanan Publik dan Perekonomian Masyarakat di Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Pencegahan dan Pengendalian Corona Virus Disease 2019. Kebijakan bupati tersebut memberikan acuan protokol kesehatan pada berbagai sektor di Kabupaten Gunungkidul termasuk didalamnya sektor pariwisata. Adapun muatan dari kebijakan tersebut adalah Standard Operating Procedures (SOP) Protokol Kesehatan dalam kegiatan pariwisata yang menyoar pada sub-sektor bidang industri hotel/penginapan/asrama/penginapan, rumah makan dan restoran, tempat rekreasi/destinasi wisata, dan penyelenggaraan event. Kebijakan ini juga sekaligus memberikan panduan bagi pemilik usaha, pelaku/karyawan, hingga wisatawan/pengunjung. Ketentuan dan pedoman ini kemudian menjadi landasan untuk ditindaklanjuti oleh Organisasi Perangkat Daerah (OPD) teknis yang membidangi.

2) Surat Edaran Kepala Dinas Pariwisata Kabupaten Gunungkidul Nomor 556/571 Tentang Panduan Penyelenggaraan *Standard Operating Procedures* (SOP) Protokol Kesehatan Normal Baru di Bidang Pariwisata

Tindaklanjuti dari kebijakan di level kabupaten kemudian direspon oleh Dinas Pariwisata dengan mengeluarkan Surat Edaran (SE) tentang pedoman teknis bagi pelaku usaha pariwisata di Kabupaten Gunungkidul. Adapun muatan dari kebijakan ini terkait tentang mekanisme bagi pelaku usaha pariwisata untuk pengajuan beroperasi di masa pandemi. Secara teknis, pengajuan usaha pariwisata dibagi menjadi destinasi pariwisata dan usaha jasa pariwisata. Di dalam Surat Edaran (SE) Kepala Dinas Pariwisata tersebut terdapat checklist kebutuhan sarana prasarana, SOP protokol kesehatan, dan SDM sebagai komponen yang wajib dipersiapkan. Dalam surat edaran ini, digunakan istilah “ujicoba operasional terbatas” yang merujuk pada kembali beroperasinya destinasi wisata atau usaha jasa pariwisata di masa pandemi melalui pembatasan-pembatasan operasional. Tata cara pengajuan bagi destinasi maupun usaha jasa pariwisata, termasuk pemilik/pengelola wajib mengisi formulir yang termuat dalam surat edaran tersebut. Untuk destinasi wisata, surat pengajuan diajukan kepada Gugus Tugas COVID-19 Kabupaten Gunungkidul, sementara untuk usaha jasa pariwisata diajukan kepada Kepala Dinas Pariwisata

Kabupaten Gunungkidul. Pertimbangannya adalah destinasi wisata memiliki kompleksitas yang lebih tinggi dibanding usaha jasa pariwisata. Tahapan selanjutnya dari rangkaian kerja tersebut adalah verifikasi, simulasi dan rekomendasi untuk menentukan destinasi tersebut layak atau tidak untuk beroperasi di masa pandemi.



Gambar 3. Skema Panduan Penyelenggaraan *Standard Operating Procedures* (SOP) Protokol Kesehatan Normal Baru Pada Bidang Pariwisata di Kabupaten Gunungkidul
Sumber: Dinas Pariwisata Kabupaten Gunungkidul, 2020

3) Surat Pemberitahuan Kepala Dinas Pariwisata Kepada Bupati Terkait Ujicoba Operasional Terbatas

Surat Pemberitahuan Kepala Dinas Pariwisata Kepada Bupati terkait ujicoba operasional terbatas merupakan “lisensi” bagi destinasi maupun usaha jasa pariwisata untuk beroperasi di masa pandemi. Surat tersebut memuat hasil verifikasi dan rekomendasi bagi destinasi dan usaha jasa pariwisata, ketentuan SOP Protokol Kesehatan, pengaturan terhadap daya tampung (bagi karyawan maupun wisatawan, pengaturan jam operasional, pengaturan hari libur dalam satu hari dalam periode mingguan, hingga pengaturan terhadap situasi tidak terduga —sebagai contoh ditemukan kasus positif COVID-19. Surat pemberitahuan ini juga menjadi bentuk sinergi lintas sektor karena melibatkan berbagai stakeholders, mencakup: Gugus Tugas COVID-19, kepolisian, militer, Organisasi Perangkat Daerah (OPD) terkait, tim SAR, fasilitas kesehatan, asosiasi pariwisata, Kelompok Sadar Wisata (Pokdarwis), hingga wisatawan/pengunjung.

4) Surat Pemberitahuan Kepala Dinas Pariwisata Kepada Bupati terkait Perpanjangan Ujicoba Operasional Terbatas yang Dikeluarkan dan Diperbaharui Secara Periodik Setiap Satu Bulan Sekali

Surat Pemberitahuan Kepala Dinas Pariwisata Kepada Bupati terkait perpanjangan ujicoba operasional terbatas yang dikeluarkan dan diperbaharui secara periodik satu bulan sekali memiliki sifat tentatif karena diperbaharui setiap bulannya dengan mempertimbangkan kondisi dan dinamika persebaran kasus COVID-19 di Gunungkidul. Selain itu, surat pemberitahuan ini juga mempertimbangkan Surat Keputusan Gubernur DIY Tentang perpanjangan Masa Tanggap Darurat yang ditindaklanjuti dengan Surat Keputusan Bupati tentang perpanjangan masa tanggap darurat yang juga dikeluarkan setiap bulan. Inti muatan surat pemberitahuan ini mengarah pada perpanjangan rentang waktu ujicoba operasional terbatas destinasi dan usaha jasa pariwisata yang sebelumnya telah direkomendasikan untuk beroperasi.

5) Surat Edaran Kepala Dinas Pariwisata Terkait Anjuran Penerapan dan Pengetatan Protokol Kesehatan di Sektor Pariwisata

Kebijakan ini didasari pada kondisi bersifat anjuran untuk pengetatan protokol kesehatan khususnya di hari libur panjang yang beresiko terjadinya penyebaran kasus COVID-19 di destinasi pariwisata. Secara muatan, surat edaran ini cenderung diperuntukan untuk mengingatkan kembali komitmen para pelaku wisata di Kabupaten Gunungkidul agar tidak mengendurkan penerapan protokol kesehatan selama pengoperasian terbatas destinasi wisata pada masa pandemi COVID-19 ini.

4.2. Dinamika Implementasi Kebijakan di Sektor Pariwisata Selama Masa Pandemi COVID-19 di Kabupaten Gunungkidul

Pemerintah Kabupaten Gunungkidul dalam konteks pengelolaan sektor pariwisata memegang peran yang penting sebagai institusi yang berwenang menyusun dan menetapkan kebijakan. Meskipun demikian, berbagai pihak turut dilibatkan dalam penyelenggaraan sektor kepariwisataan pada masa pandemi COVID-19 ini, mengingat keberhasilan upaya pemulihan pariwisata merupakan kerjasama multi-sektoral yang menuntut kolaborasi dan sinergitas antar pemangku kepentingan. Mengingat kebutuhannya bukan hanya untuk memulihkan roda perekonomian, namun juga meminimalisir risiko-risiko yang kemungkinan bisa saja terjadi. Penerapan kebijakan-kebijakan penanganan COVID-19 pada sektor pariwisata di Gunungkidul seperti yang telah di jelaskan pada bagian sebelumnya memiliki skema implementasi yang dapat digambarkan sebagai berikut:

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENANGANAN COVID-19 DI SEKTOR PARIWISATA DI KABUPATEN GUNUNGKIDUL



Gambar 4. Skema Implementasi Kebijakan Penanganan COVID-19 di Bidang Pariwisata Kabupaten Gunungkidul

Sumber: Analisis Penulis, 2022

1) Persiapan Ujicoba Operasional Terbatas Destinasi Wisata dan Usaha Jasa Pariwisata

Ujicoba operasional terbatas dirumuskan sebagai istilah yang menggambarkan kondisi aktivitas kepariwisataan di masa pandemi melalui berbagai pembahasan yang dilakukan oleh Dinas Pariwisata Kabupaten Gunungkidul, serta kesepakatan ditingkat provinsi. Istilah ini memiliki arti bahwa aktivitas-aktivitas kepariwisataan di destinasi maupun di usaha-usaha jasa pariwisata diperkenankan berjalan namun dibatasi. Adapun pembatasan tersebut meliputi: a) pembatasan jam operasional; b) pembatasan daya tampung; c) pembatasan karyawan yang masuk dan d) pemberlakuan hari libur setiap minggunya. Langkah berikutnya mengarah pada persiapan ujicoba operasional terbatas yang diawali dari penyusunan *Standard Operating Procedure* (SOP) Protokol Kesehatan di Bidang Pariwisata yang dibahas dengan melibatkan stakeholders pariwisata se-Kabupaten Gunungkidul pada awal bulan Juni 2020 lalu. Dari sini lahir 3 (tiga) SOP Protokol Kesehatan Destinasi Wisata yang meliputi, SOP Protokol Kesehatan di Destinasi Wisata Pantai, Wisata Gua, dan Desa Wisata. Ketiga jenis destinasi wisata tersebut disesuaikan dengan karakteristik destinasi unggulan di Kabupaten Gunungkidul. Kemudian untuk sektor usaha jasa pariwisata, terdapat pula 3 (tiga) SOP Protokol Kesehatan, yakni: Jasa Akomodasi, Jasa Restoran dan Rumah Makan, dan Usaha Perjalanan Wisata. SOP Protokol Kesehatan di Bidang Pariwisata tersebut kemudian disimulasikan di destinasi dan usaha jasa pariwisata yang representatif dan mewakili karakteristik Gunungkidul sesuai dengan yang tertera pada tabel berikut.

Tabel 1. Destinasi dan Usaha Jasa Pariwisata yang Menjadi Percontohan Penerapan Protokol Kesehatan di Gunungkidul Pada Masa Awal Pandemi COVID-19

No	Nama Destinasi/Usaha Jasa Pariwisata	Keterangan
1	Desa Wisata Nglanggeran	Percontohan penerapan protokol kesehatan bagi desa wisata dengan karakteristik wisata alam pegunungan
2	Pantai Baron-Kukup Dskt	Percontohan penerapan protokol kesehatan bagi kawasan pantai yang dikelola oleh pemerintah daerah
3.	Cave Tubing Kalisuci	Percontohan penerapan protokol kesehatan bagi destinasi wisata minat khusus dengan karakteristik wisata sungai dan goa.
4.	RM. Bu Tiwi Tan Tlogo	Percontohan protokol kesehatan bagi usaha jasa pariwisata Rumah Makan/Restoran
5.	Hotel Orchid Inn	Percontohan protokol kesehatan bagi usaha jasa pariwisata hotel dan akomodasi
6.	Simulasi Biro Perjalanan Wisata bersama forkom Biro Perjalanan Wisata Kabupaten Gunungkidul	Percontohan protokol kesehatan bagi usaha jasa pariwisata Biro Perjalanan Wisata

Sumber: Dinas Pariwisata Kabupaten Gunungkidul, 2021

2) Penguatan Pelaksanaan Ujicoba Operasional Terbatas di Bidang Pariwisata

Langkah utama yang dilakukan untuk penguatan pelaksanaan ujicoba operasional terbatas di bidang pariwisata adalah dengan konsolidasi dan sosialisasi protokol kesehatan bagi pelaku pariwisata di Gunungkidul. Sosialisasi dan konsolidasi terkait SOP Protokol Kesehatan ini dilakukan secara rutin hampir di seluruh destinasi wisata Kabupaten Gunungkidul. Sosialisasi dan konsolidasi dilakukan kepada *stakeholders*

pariwisata di Kabupaten Gunungkidul melalui webinar, pertemuan-pertemuan terbatas, maupun *video conference*.



Gambar 5. Potret Sosialisasi dan Konsolidasi oleh Dinas Pariwisata Kabupaten Gunungkidul kepada Para Pelaku Wisata

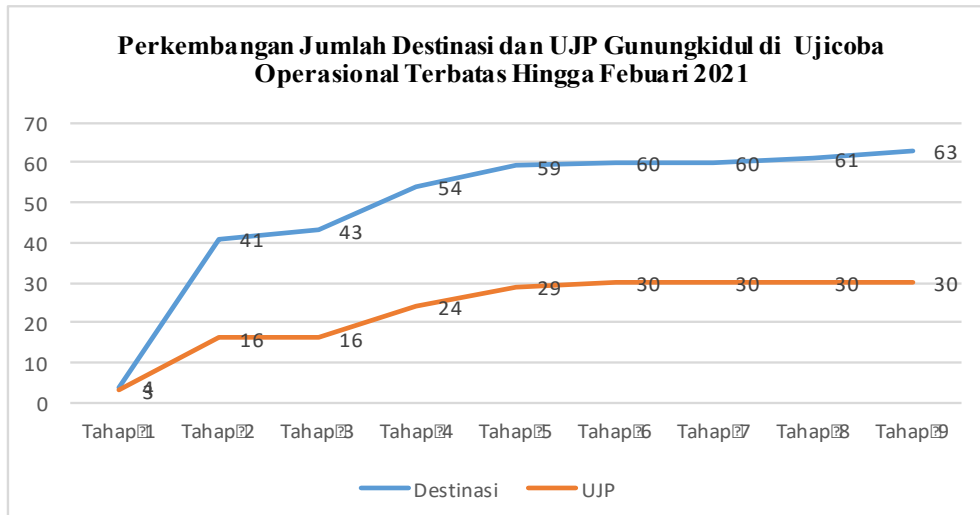
Sumber: Dinas Pariwisata Kabupaten Gunungkidul, 2020

Adaptasi kebiasaan baru di sektor pariwisata memaksa perubahan konstruktif bagi destinasi wisata maupun usaha jasa pariwisata, termasuk dalam hal peningkatan kualitas dan kuantitas sarana dan prasarana. Dalam rangka meningkatkan kualitas sarana dan prasarana di destinasi wisata dan usaha jasa pariwisata di masa pandemi, dinas pariwisata memberikan bantuan berupa tempat cuci tangan, penyemprot desinfektan, hingga media informasi cetak untuk memastikan bahwa penyebaran virus COVID-19 dapat diminimalisir menggunakan skema Bantuan Tidak Terduga (BTT) yang diakomodir oleh Dinas Kesehatan dan BPBD Kabupaten Gunungkidul. Adapun rekapitulasi BTT hingga bulan Oktober 2020 sebagai berikut.

Tabel 2. Sarana dan Prasarana yang Dipersiapkan untuk Ujicoba Operasional Terbatas

No.	Jenis Barang	Jumlah
1	Wastafel	222 Unit
2	<i>Sprayer</i> Desinfektan	57 Unit
3	Sabun Cuci tangan	2301 Botol ukuran 500ml
4	<i>Hand sanitizer</i>	1260 Botol ukuran 500ml
5	Masker	1080 Dos (1 dos = 100pcs)
6	<i>Face shield</i>	310 Unit
7	Baju Hazmat	124 Unit
8	Cairan Desinfektan	313 Galon
9	Sarung Tangan	530 Dos (1 dos = 100pcs)
10	Tenda	38 Unit
11	<i>Velbed</i>	38 Unit
12	Kursi Lipat	38 Unit
13	Tempat Sampah tertutup	210 Unit
14	Tempat Sampah tertutup 120 Liter	110 Unit
15	<i>Smartphone</i>	49 Unit
16	Kartu perdana/ <i>Voucher</i>	88 Buah
17	<i>Audio Announcer</i>	14 Unit

Sumber: Dinas Pariwisata Kabupaten Gunungkidul, 2020



Gambar 6. Jumlah Destinasi dan Usaha Jasa Pariwisata yang Beroperasi di Masa Awal Pandemi di Kabupaten Gunungkidul

Sumber: Dinas Pariwisata Kabupaten Gunungkidul, 2020; Diolah Kembali

3) Evaluasi Pelaksanaan Ujicoba Operasional Terbatas di Bidang Pariwisata

Guna memastikan bahwa protokol kesehatan tetap dijalankan selama masa ujicoba operasional terbatas, secara kontinyu pemerintah Kabupaten Gunungkidul terus melakukan kontrol melalui *monitoring* dan evaluasi. Pada pelaksanaan *monitoring* dan evaluasi ini, Dinas Pariwisata membentuk tim yang didalamnya merupakan gabungan berbagai instansi maupun asosiasi pariwisata. Setiap destinasi maupun usaha jasa pariwisata yang dipantau dan dievaluasi akan dinilai melalui checklist penilaian. Bagi usaha pariwisata yang masih menerapkan protokol kesehatan akan diberi stiker penanda bahwa usaha pariwisata telah menerapkan protokol kesehatan, hal tersebut juga berlaku bagi usaha pariwisata yang lalai dalam menerapkan protokol kesehatan akan mendapatkan sanksi teguran hingga pencabutan rekomendasi.



Gambar 7. Monitoring oleh Dinas Pariwisata Kabupaten Gunungkidul

Sumber: Dinas Pariwisata Kabupaten Gunungkidul, 2021

4.3. Kesesuaian Kebijakan di Sektor Pariwisata dengan Kerangka Pengelolaan Pariwisata di Situasi Bencana/Krisis

Kebijakan-kebijakan terkait pariwisata selama pandemi COVID-19 yang diterbitkan oleh Pemerintah Kabupaten Gunungkidul dapat dipetakan dan diklasifikasikan menggunakan pendekatan teoretis kerangka kerja strategis dan holistik pengelolaan sektor pariwisata di situasi

bencana atau krisis sesuai dengan yang dikemukakan oleh Scarpino & Gretzel (2015). Adapun pengklasifikasian yang dimaksud dapat dilihat sesuai dengan tabel berikut:

Tabel 3. Klasifikasi Kebijakan Pariwisata di Kabupaten Gunungkidul Pada Masa COVID-19 Berdasarkan Kerangka Kerja Strategis dan Holistik Pengelolaan Sektor Pariwisata di Situasi Bencana/Krisis

Kerangka Kerja Manajemen Pariwisata di Situasi Krisis								
	Perencanaan dan Pencegahan		Implementasi Strategis				Resolusi, Evaluasi dan Umpan Balik	
	Perencanaan Proaktif dan Formulasi Strategi	Pemindaian untuk Perencanaan	Evaluasi Strategi dan Kontrol Strategis	Komunikasi dan Kontrol Krisis	Pengelolaan Sumberdaya	Memahami dan Kolaborasi dengan Stakeholders	Resolusi dan Kenormalan	Pembelajaran dan Umpan Balik
Dimensi	Perencanaan	—	—	—	—	—	—	—
	Kapasitas Adaptif	—	1) Peraturan Bupati Kabupaten Gunungkidul No. 68 tahun 2020 tentang Adaptasi Kebiasaan Baru Protokol Kesehatan Pencegahan Corona Virus Disease-19	1) Peraturan Bupati Kabupaten Gunungkidul No. 68 tahun 2020 tentang Adaptasi Kebiasaan Baru Protokol Kesehatan Pencegahan Corona Virus Disease-19	1) Surat Edaran Kepala Dinas Pariwisata Kabupaten Gunungkidul Nomor 556/571 Tentang Panduan Penyelenggaraan <i>Standard Operating Procedures</i> (SOP) Protokol Kesehatan Normal Baru di Bidang Pariwisata 2) Surat Pemberitahuan Kepala Dinas Pariwisata Kepada Bupati terkait ujicoba operasional terbatas 3) Surat Pemberitahuan Kepala Dinas Pariwisata Kepada Bupati terkait perpanjangan ujicoba operasional terbatas yang dikeluarkan dan diperbaharui secara periodik satu bulan sekali 4) Surat Edaran Kepala Dinas Pariwisata Terkait Anjuran Penerapan dan Pengetatan Protokol Kesehatan di Sektor Pariwisata	1) Surat Edaran Kepala Dinas Pariwisata Kabupaten Gunungkidul Nomor 556/571 Tentang Panduan Penyelenggaraan <i>Standard Operating Procedures</i> (SOP) Protokol Kesehatan Normal Baru di Bidang Pariwisata 2) Surat Pemberitahuan Kepala Dinas Pariwisata Kepada Bupati terkait ujicoba operasional terbatas 3) Surat Pemberitahuan Kepala Dinas Pariwisata Kepada Bupati terkait perpanjangan ujicoba operasional terbatas yang dikeluarkan dan diperbaharui secara periodik satu bulan sekali 4) Surat Edaran Kepala Dinas Pariwisata Terkait Anjuran Penerapan dan Pengetatan Protokol Kesehatan di Sektor Pariwisata	—	—
		<i>Pre-event</i> • Tindakan untuk mencegah krisis	<i>Prodromal</i> • Bencana/krisis yang melanda	<i>Emergency</i> • Kerusakan yang terjadi dan tindakan yang perlu diambil	<i>Intermediate</i> • Kebutuhan jangka pendek memulihkan layanan	<i>Long-term (Recovery)</i> • Kebutuhan jangka panjang; restorasi; reinvestasi	<i>Resolution</i> • Status normal dan penyempurnaan kondisi	
Anatomi Krisis								

Sumber: Analisis Penulis, 2022

Merujuk pada analisis sesuai dengan Tabel 3. di atas, diperoleh informasi bahwa mayoritas kebijakan pada sektor pariwisata di Kabupaten Gunungkidul selama situasi krisis akibat pandemi COVID-19 ini berada pada tahapan *prodromal*, *emergency*, *intermediate* dan *long-term (recovery)* di level pertama. Artinya, kebijakan-kebijakan yang muncul cenderung masih fokus kepada tindakan-tindakan tanggap darurat terhadap rusaknya kondisi yang diakibatkan oleh bencana, serta berorientasi pada kebutuhan jangka pendek untuk memulihkan kondisi. Meskipun, di waktu yang bersamaan, Pemerintah Kabupaten Gunungkidul juga sudah berupaya untuk meletakkan fondasi pemulihan jangka panjang sebagai bagian dari *long-term (recovery)*, yang secara konkrit dilakukan melalui kebijakan yang berupaya untuk memahami dan berkolaborasi dengan *stakeholders* pariwisata di kabupaten tersebut. Dari sini dapat dipahami bahwa kebijakan

di bidang pariwisata yang diterbitkan oleh Pemerintah Kabupaten Gunungkidul kebanyakan berada pada dimensi kapasitas adaptif tepatnya di ranah implementasi strategis.

Meskipun demikian, dalam konteks *long-term (recovery)*, kebijakan-kebijakan yang dirumuskan oleh Pemerintah Kabupaten Gunungkidul bagi sektor pariwisata pada masa pandemi COVID-19 dinilai belum benar-benar menasar pada restorasi dan reinvestasi jangka panjang apabila ditinjau dari sisi muatan beserta implementasiannya. Ketika tahap *long-term (recovery)* belum benar-benar komprehensif dilaksanakan, maka dapat diprediksi tahap resolusi yang berasosiasi dengan pemberlakuan status kenormalan baru yang benar-benar stabil juga masih sulit untuk dicapai. Selain itu, dengan masih fokusnya kebijakan di ranah implementasi strategis, maka dapat dikatakan proses *feedback* (umpan balik) untuk menjadikan bencana dan situasi krisis sebagai bahan pembelajaran sekaligus menyusun perencanaan yang mitigatif terhadap bencana ataupun situasi krisis serupa di masa yang akan datang, tentunya juga masih terlalu jauh untuk dilakukan.

5. KESIMPULAN

Pandemi COVID-19 yang berpengaruh buruk terhadap sektor pariwisata menjadi pukulan telak bagi Kabupaten Gunungkidul. Berbagai dampak negatif, utamanya di ranah perekonomian harus ditanggung oleh kabupaten tersebut mengingat pariwisata merupakan tulang punggung bagi pendapatan daerah. Akibat merosotnya aktivitas kepariwisataan yang disebabkan oleh bencana wabah COVID-19, banyak pula masyarakat lokal yang terpaksa kehilangan sumber penghasilan bahkan mata pencahariannya. Belum lagi, potensi penurunan jumlah uang yang beredar di Kabupaten Gunungkidul tentunya juga menjadi cerita buruk lainnya tentang bagaimana COVID-19 meluluhlantakkan perekonomian kabupaten yang terletak di bagian timur Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta tersebut. Dari sini pemerintah daerah pun segera mengambil langkah-langkah sebagai bentuk respon terhadap situasi krisis ini. Salah satunya yakni melalui penerbitan kebijakan-kebijakan selama pandemi terjadi.

Setidaknya terdapat 5 (lima) kebijakan strategis di sektor pariwisata selama masa pandemi COVID-19 yang diterbitkan dan diimplementasikan oleh Pemerintah Kabupaten Gunungkidul. Kelima kebijakan strategis tersebut umumnya berada pada dimensi kapasitas adaptif tepatnya di ranah implementasi strategis. Berdasarkan analisis yang telah dilakukan pada bab sebelumnya, kebijakan-kebijakan yang muncul memang difokuskan kepada upaya-upaya tanggap darurat dan penanganan jangka pendek. Hal ini menjadi wajar mengingat kepastian waktu berakhirnya pandemi COVID-19 juga belum menemui jalan terang sampai hari ini. Bercermin pada hal tersebut, maka dapat dikatakan belum ada satupun kebijakan yang mengarah pada upaya yang tergolong ke dalam restorasi dan reinvestasi di sektor pariwisata guna mendorong pemulihan kondisi jangka panjang dan memastikan status kenormalan yang stabil. Dengan kondisi yang demikian, sampai sejauh ini upaya untuk memahami situasi krisis pada sektor pariwisata yang kemudian diterjemahkan ke dalam kebijakan yang bersifat preventif dan mitigatif pun masih belum disusun atau bahkan diinisiasi. Hal ini perlu kemudian untuk dipikirkan guna mengantisipasi kejadian-kejadian krisis yang kemungkinan dapat terjadi setiap saat di waktu yang akan datang.

6. REFERENSI

- Braun, V., & Clarke, V. (2013). *Successful Qualitative Research: A Practical Guide for Beginners*. California: SAGE Publications.
- Bryman, A. (2016). *Social Research Methods*. Oxford: Oxford University Press.
- Creswell, J.W. (2014). *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches (Fourth Edition)*. USA: SAGE Publications.
- Considine, M. (1994). *Public Policy: A Critical Approach*. South Melbourne: Macmillan.

- Daga, M.K., Kumar, N., Arthi, J., Mawari, G., Garg, S., & Rohatgi, I. (2019). From SARS-CoV to Coronavirus Disease 2019 (COVID-19) - A Brief Review. *Journal of Advanced Research in Medicine*, 6(4), 1-9. <https://doi.org/10.24321/2349.7181.201917>
- Farzanegan, M.R., Gholipour, H.F., Feizi, M., Nunkoo, R., & Andargoli, A.E., (2020). International tourism and outbreak of coronavirus (COVID-19): A cross-country analysis. *Journal of Travel Research*. 60(3), 687-692. <https://doi.org/10.1177/0047287520931593>
- Fong, L.H.N., Law, R., & Ye, B.H. (2020). Outlook of tourism recovery amid an epidemic: Importance of outbreak control by the government, *Annals of Tourism Research*. 86. <https://doi.org/10.1016/j.annals.2020.102951>
- Gössling, S., Scott, D., & Hall, C.M. (2020). Pandemics, tourism and global change: A rapid assessment of COVID-19. *Journal of Sustainable Tourism*. 29(1), 1-20. <https://doi.org/10.1080/09669582.2020.1758708>
- Henderson, J.C. (2003). Terrorism and tourism: Managing the consequences of the Bali bombings. *Journal of Travel & Tourism Marketing*. 15(1), 41-58. https://doi.org/10.1300/J073v15n01_03
- Henderson, J.C. (2007). *Tourism Crises: Causes, Consequences and Management*. United Kingdom: Butterworth-Heinemann.
- Hitchcock, M., & Putra, I.N.D. (2005). The Bali bombings: Tourism crisis management and conflict avoidance. *Current Issues in Tourism*. 8(1), 62-76. <https://doi.org/10.1080/13683500508668205>
- Kartodirdjo, S. (1977). Metode Penggunaan Bahan Dokumen. In Koentjaraningrat (ed.), *Metode-Metode Penelitian Masyarakat*, 44 – 69. Jakarta: PT. Gramedia.
- Kleinschmit, D., Böcher, M., & Giessen, L. (2016). Forest policy analysis: Advancing the analytical approach. *Forest Policy and Economics*. 68, 1-6. <https://doi.org/10.1016/j.forpol.2016.05.001>
- Krott, M. (2005). *Forest Policy Analysis*. Netherlands: Springer Science and Business Media.
- Hall, C.M., Scott, D., & Gössling, S. (2020). Pandemics, transformations and tourism: Be careful what you wish for. *Tourism Geographies*. 22(3), 577-598. <https://doi.org/10.1080/14616688.2020.1759131>
- Jenkins, J.M., Hall, C.M., & Mkono, M. (2014). Tourism and Public Policy: Contemporary Debates and Future Directions. In Alan A. Lew, C. Michael Hall dan Allan M. Williams (eds). *The Wiley Blackwell Companion to Tourism*. 542 – 555. USA: John Wiley & Sons.
- Merriam, S.B., & Tisdell, E.J. (2016). *Qualitative Research: A Guide to Design and Implementation (Fourth Edition)*. USA: Wiley and Sons.
- Niewiadomski, P. (2020). COVID-19: From temporary de-globalization to discovery of tourism. *Tourism Geographies*. 22(3), 651-656 <https://doi.org/10.1080/14616688.2020.1757749>
- Ntounis, N., Parker, C., Skinner, H., Steadman, C., & Warnaby, G. (2021). Tourism and hospitality industry resilience during the COVID-19 pandemic: Evidence from England. *Current Issues in Tourism*. 25(1), 46-59. <https://doi.org/10.1080/13683500.2021.1883556>
- Persada, H. E., & Aji, K. B. (2021). Examining social capital-formed resilience strategy in the tourist destination during the pandemic of COVID-19: A case of Nglanggeran Tourism Village, Indonesia. *ASEAN Journal on Hospitality and Tourism*, 19(3), 264-278. <https://doi.org/10.5614/ajht.2021.19.3.07>

- Ritchie, B.W. (2004). Chaos, crises and disasters: A strategic approach to crisis management in the tourism industry. *Tourism Management*. 25(6), 669–683. <https://doi.org/10.1016/j.tourman.2003.09.004>
- Scarpino, M.R., & Gretzel, U. (2015). Conceptualizing Organizational Resilience in Tourism Crisis Management. In Brent W. Ritchie dan Kom Campiranon (Eds.), *Tourism Crisis and Disaster Management in the Asia-Pacific*, 15 – 32. United Kingdom: CABI Publishing.
- Tremblay-Huet, S. (2020). COVID-19 Leads to a new context for the “right to tourism”: A reset of tourists’ perspective on space appropriation is needed. *Tourism Geographies*. 22(3), 720-723. <https://doi.org/10.1080/14616688.2020.1759136>
- United Nation World Tourism Organization (UNWTO). 2020. *Impact Assessment of the COVID-19 Outbreak on International Tourism*. Madrid.
- Veal, A.J. (2006). *Research Methods for Leisure and Tourism: A Practical Guide (Third Edition)*. London: Pearson Education.