

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Trend otonomi daerah mulai mengemuka sejak disahkannya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang tersebut menyatakan bahwa “dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi dibentuk dan disusun daerah provinsi, daerah kabupaten dan daerah kota yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.”¹ Pemerintah memberikan otonomi daerah yang seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus daerahnya sendiri, dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum dan daya saing daerah.²

Peraturan pelaksanaan dari Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah juga diikuti oleh Undang-undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Dengan adanya Perubahan UUD 1945, maka Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah diganti dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004

¹ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah Bab I Pasal 4 ayat 1.

² Undang-undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Bab I Pasal 1, ayat 5.

tentang Pemerintahan Daerah.³ Penggantian undang-undang tersebut salah satunya disebabkan karena undang-undang yang lama tidak lagi sesuai dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah sehingga perlu diganti.⁴

Otonomi daerah diyakini menjadi kesempatan yang baik bagi daerah untuk mengelola dan memanfaatkan daerahnya secara lebih optimal. Daerah yang selama ini mengeluh karena kekayaannya “disedot” oleh pemerintah pusat akan memperoleh perimbangan keuangan yang adil, sehingga pada gilirannya mampu meningkatkan kesejahteraan rakyatnya.⁵ Harus diakui bahwa eforia kebebasan daerah tersebut belum sepenuhnya berhasil dilaksanakan. Namun hal ini tetap akan menjadi titik awal peningkatan taraf hidup masyarakat daerah.

Salah satu kekayaan daerah yang sangat potensial adalah sektor kepariwisataan. Pariwisata menjadi sektor yang strategis untuk dikembangkan dan dikelola secara optimal oleh daerah. Kebijakan desentralisasi memberikan keleluasaan bagi daerah untuk mengoptimalkan potensi pariwisata yang terdapat di masing-masing daerah.

Pengembangan sektor pariwisata daerah pada saat ini menunjukkan peranan yang berarti dalam pembangunan perekonomian nasional, pariwisata juga sering

³ Tim Analisa BPK- Biro Analisa Anggaran dan Hendri Saparini, “Analisa Proses Administrasi Pemekaran Daerah pada Departemen Dalam Negeri dan Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah”, hal. 9.

⁴ Undang-undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

⁵ Bonar Simorangkir, dkk, *Otonomi atau Federalisme: Dampaknya Terhadap Perekonomian*, (Jakarta: PT Primacon Jaya Dinamika, 2000), hal.38.

disajikan sebagai jawaban atas beberapa masalah yang dihadapi Indonesia antara lain menciptakan lapangan kerja dan banyak peluang ekonomi, menjaga dan memperbaiki lingkungan, serta mendorong perekonomian regional.⁶

Pemerintah Daerah Kabupaten Kerinci juga merancang program-programnya untuk mengembangkan dunia pariwisata sebagai salah satu pendapatan daerah yang mempunyai prospek ekonomi yang tinggi. Otonomi daerah memberikan peluang bagi Kabupaten Kerinci untuk membangun daerahnya melalui pariwisata. Hal-hal yang dilakukan tentu berkaitan dengan pengembangan dan pengelolaan industri pariwisata. Potensi itu dimanfaatkan pemerintah daerah untuk meningkatkan pendapatan daerah melalui pengelolaan objek wisata yang terarah dan terencana demi peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Sektor pertanian dan perkebunan memang masih menjadi tumpuan utama pemerintah Kabupaten Kerinci dalam peningkatan ekonomi yang menyumbang sebesar 52.13 % pendapatan daerah.⁷ Namun seiring terlaksananya otonomi daerah, pariwisata mulai dilirik pemerintah daerah sebagai salah satu alternatif pertumbuhan ekonomi. Hal tersebut didasari oleh potensi pariwisata yang cukup besar, selain itu Kerinci juga dikenal sebagai salah satu destinasi pariwisata unggulan di Provinsi Jambi.

⁶ Frans Mardi Hartono, *Menjelang Pembangunan Pariwisata yang Berkelanjutan: Perspektif Perencanaan Kebijakan (Perencanaan Pariwisata Berkelanjutan)*, (Bandung : Institut Teknologi Bandung, 1997), hal. 47.

⁷ Lora Devinawati, "Strategi Optimalisasi Aset Daerah di Sektor Pariwisata Kabupaten Kerinci dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD)", *Skripsi*, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Andalas, 2011, hal. 8.

Kabupaten Kerinci di Provinsi Jambi telah sejak lama dikenal memiliki pariwisata yang menarik, baik wisata alam maupun buatan. Julukan “*Sakti Alam Kerinci*” rasanya tidak berlebihan diberikan kepada Kabupaten di Ujung Barat Provinsi Jambi ini mengingat Kerinci merupakan daerah “sakti” yang dapat memikat para pengunjung dengan keindahan alamnya. Tercatat 70% objek wisata di Provinsi Jambi terdapat di Kabupaten Kerinci, yaitu lebih dari 90 wisata alam dan buatan.⁸

Salah satu objek wisata yang menjadi daya tarik utama adalah Danau Kerinci. Danau yang terletak sekitar 22 kilometer di sebelah selatan Kota Sungai Penuh ini memiliki luas kurang lebih 4.200 hektar.⁹ Danau ini memiliki peranan yang besar bagi kehidupan masyarakat sekitar. Danau kaya ikan ini dapat memberikan penghidupan bagi nelayan, airnya yang melimpah dimanfaatkan untuk pertanian, serta keindahan alamnya dijadikan objek wisata yang mempesona.

Objek Wisata Danau Kerinci (OWDK) sudah lama menjadi daya tarik wisata andalan. Untuk meningkatkan jumlah kunjungan wisatawan lokal maupun mancanegara, pemerintah daerah melakukan langkah promosi baik di media cetak maupun elektronik. Hal ini terbukti dengan upaya pemerintah mengelola dan mengkomersilkannya dengan berbagai upaya, termasuk mengadakan acara besar berskala nasional.¹⁰

⁸ BPS Kabupaten Kerinci, *Kerinci Dalam Angka 2015*, (Sungai Penuh: BPS, 2015), hal. 94-101.

⁹ *Ibid.*, hal. 97.

¹⁰ Tri Maya Yulianingsih, *Jelajah Wisata Nusantara*, (Yogyakarta: Med Press, 2010), hal.89-90.

Pagelaran Festival Masyarakat Peduli Danau Kerinci (FMPDK) merupakan agenda nasional tahunan yang secara rutin mulai diselenggarakan sejak tahun 1999. Festival ini menampilkan atraksi seni dan budaya Kerinci dan beberapa daerah lain yang terlibat. Tujuannya adalah mengajak masyarakat untuk mengunjungi dimensi budaya, yaitu “kepedulian” masyarakat Kerinci untuk melestarikan budaya Kerinci, yang pada masa sekarang mulai ditinggalkan oleh masyarakat yang sekaligus sebagai aset wisata.

Penyelenggaraan Festival ini terbukti mampu meningkatkan jumlah kunjungan wisatawan lokal maupun mancanegara ke daerah Kerinci. Pada tahun 2003/2004 pemerintah memperkirakan jumlah pengunjung Objek Wisata Danau Kerinci mencapai lebih dari 10.000 orang dengan jadwal kunjungan wisata setiap hari. Rata-rata kunjungan 100 orang/hari pada hari libur dan 500 orang/hari pada pelaksanaan FMPDK. Peningkatan ini didukung potensi kawasan objek wisata dan kondisi perekonomian di Kabupaten Kerinci secara umum semakin baik dan kondisi daerah yang semakin aman dan terkendali serta adanya *event* besar yang dilaksanakan seperti FMPDK.¹¹

Sejauh ini sedikit ditemukan adanya tulisan berupa buku maupun karya tulis ilmiah lain yang memfokuskan pembahasan mengenai kebijakan pemerintah daerah tentang pengembangan Objek Wisata Danau Kerinci di Kabupaten Kerinci. Beberapa karya lebih banyak yang menjelaskan mengenai pengelolaan objek wisata di

¹¹ Febrian Miandy, “Rencana Pengembangan dan Pengelolaan Lanskap Kawasan Obyek Wisata Danau Kerinci, Kabupaten Kerinci, Jambi”, *Jurnal Lanskap Indonesia*, Institut Pertanian Bogor, Vol. 2, No. 1, 2010, hal. 47.

Kabupaten Kerinci secara keseluruhan. Kalaupun ada, karya-karya tersebut hanya membahas sedikit mengenai Objek Wisata Danau Kerinci dan tidak mendalam.

Dari segi historiografi, penulisan tentang aktivitas kepariwisataan pada era otonomi daerah sudah lumayan banyak ditulis dan mendapat perhatian dari para sejarawan. Namun penulisan mengenai sejarah aktivitas kepariwisataan di Danau Kerinci belum banyak ditulis. Oleh sebab itu, penulis memberanikan diri memulai langkah penelitian dengan judul “Aktivitas Kepariwisata di Objek Wisata Danau Kerinci Provinsi Jambi (1999 – 2016)”.

B. Pembatasan dan Perumusan Masalah

Seperti kebanyakan karya sejarah lainnya, tulisan ini juga dibatasi secara spasial dan temporal guna penggambaran yang lebih terarah, jelas dan nyata. Batasan spasialnya yaitu Kabupaten Kerinci Provinsi Jambi. Di dalam pembahasan lebih lanjut, nantinya juga akan membahas daerah lain disekitarnya yang dipandang perlu dan berhubungan dengan penulisan ini.

Batasan temporal dimulai dari tahun 1999 dan diakhiri tahun 2016. Dipilihnya tahun 1999 sebagai awal tahun penulisan dikarenakan pada tahun itulah pemerintah daerah diberi ruang yang luas untuk mengelola dan memanfaatkan potensi alam yang dimilikinya secara lebih optimal dan sebaik-baiknya, tak terkecuali dalam bidang pengembangan pariwisata. Sedangkan tahun 2016 dipilih karena pada tahun ini, tepatnya pada tanggal 11 April 2016 bertempat di Gedung Sapta Pesona Kementerian

Pariwisata resmi menetapkan Kabupaten Kerinci sebagai *Branding* Pariwisata Provinsi Jambi.

Untuk lebih fokus terhadap penulisan maka ruang lingkup yang akan diteliti dapat dirumuskan melalui pertanyaan-pertanyaan berikut :

1. Bagaimanakah kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Kerinci di bidang pariwisata sebelum era otonomi daerah ?
2. Bagaimanakah kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Kerinci di bidang pariwisata setelah otonomi daerah (1999-2016) ?
3. Apakah kebijakan tersebut mampu menopang dan memajukan Objek Wisata Danau Kerinci ?
4. Apakah dampak kebijakan pariwisata terhadap kehidupan sosial dan ekonomi masyarakat sekitar Danau Kerinci ?

C. Tujuan Penulisan

Berdasarkan masalah-masalah yang telah dirumuskan diatas, maka tujuan yang hendak dicapai dalam penulisan ini adalah :

1. Mengetahui kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Kerinci di bidang pariwisata sebelum era otonomi daerah.
2. Mengkaji kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Kerinci di bidang pariwisata setelah otonomi daerah (1999-2016).
3. Menjelaskan kebijakan-kebijakan tersebut yang mampu menopang dan memajukan Objek Wisata Danau Kerinci.

4. Mendeskripsikan dampak kebijakan pariwisata terhadap kehidupan sosial masyarakat sekitar Danau Kerinci.

Tujuan lain dari penulisan ini adalah untuk merekonstruksi sejarah pariwisata Kerinci yang memang belum banyak mendapat perhatian. Diharapkan dengan tulisan ini dapat diketahui apa saja alasan Danau Kerinci melalui program Festival Masyarakat Peduli Danau Kerinci dijadikan agenda nasional tahunan yang diadakan secara konsisten sejak 1999. Mengingat masih sedikit tulisan yang secara terfokus membahas mengenai Objek Wisata Danau Kerinci dari segi historis. Maka diharapkan tulisan ini dapat menambah literatur mengenai hal tersebut diatas.

D. Studi Relevan

Judul penelitian ini berangkat dari makin populernya penulisan mengenai sejarah pengembangan kepariwisataan di era otonomi daerah di Indonesia. Konsep penulisan seperti ini telah menjadi kajian yang telah lumayan banyak dilirik oleh para sejarawan. Pariwisata sebagai salah satu sumber pendapatan negara yang besar serta menunjukkan gairah dinamis juga telah memicu para sejarawan tertarik mempelajarinya.

Namun agak berbeda halnya dengan penjelasan diatas, kajian mengenai aktivitas kepariwisataan di Danau Kerinci di era otonomi daerah masih sedikit dijumpai. Untuk itu penulis melakukan berbagai langkah untuk menemukan buku, jurnal, skripsi/tesis/disertasi, atau karya ilmiah lain yang terkait yang membahas mengenai hal tersebut. Tujuan yang ingin dicapai adalah agar hasil dari penelitian ini

terhindar dari duplikasi. Dari hasil penelusuran tersebut, diperoleh beberapa karya yang berkaitan dengan masalah yang akan diteliti sebagai berikut ;

Jurnal “Rencana Pengembangan dan Pengelolaan Lanskap Kawasan Obyek Wisata Danau Kerinci, Kabupaten Kerinci, Jambi” merupakan sebuah karya dari Febrian Miandy. Jurnal ini menjelaskan mengenai kondisi eksisting lanskap (susunan daerah tanah dan representasi visualnya) kawasan Objek Wisata Danau Kerinci dan menyusun rencana pengembangan dan pengelolaan kawasan obyek wisata Danau Kerinci. Hasil dari penelitian ini menjelaskan bahwa kondisi eksisting kawasan OWDK menunjukkan kondisi kawasan yang mempertahankan dan mengembangkan potensi alami. Disamping itu juga memperlihatkan beberapa kelemahan seperti pemeliharaan lanskap yang masih rendah serta pengelolaan lokasi yang sangat minim.¹²

Skripsi “Strategi Optimalisasi Aset Daerah di Sektor Pariwisata Kabupaten Kerinci dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD)” merupakan sebuah karya yang menjelaskan mengenai strategi yang dilakukan pemerintah Kabupaten Kerinci dalam mengoptimalkan sektor pariwisata untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Penelitian ini dilatarbelakangi beberapa hal yaitu Kabupaten Kerinci yang Mempunyai aset yang banyak khususnya dibidang pariwisata. Hal tersebut terbukti bahwa 70% objek wisata di Provinsi Jambi terdapat di Kabupaten

¹² Febrian Miandy, *Op.cit.*, hal. 47.

Kerinci. Untuk itu pemerintah Kabupaten Kerinci mengoptimalkan aset daerah disektor pariwisata dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD).¹³

Dari hasil penelitian tersebut adalah bahwa pemerintah Kabupaten Kerinci dalam mengoptimalkan pariwisata untuk meningkatkan PAD telah berusaha semaksimal mungkin untuk mengembangkan pariwisata dengan mengidentifikasi dan inventarisasi nilai dan potensi aset. Ada lebih dari 90 potensi yang telah diidentifikasi dan hanya enam diantaranya yang sudah dikembangkan. Dalam pengembangan pariwisata Kabupaten Kerinci belum bisa memberi sumbangan yang optimal terhadap PAD karena pariwisata belum bisa menjadi sumber terbesar terhadap pendapatan asli daerah (PAD).¹⁴

Kedua karya diatas merupakan karya yang membahas mengenai pariwisata Kerinci yang sangat potensial untuk dikembangkan. Namun karya-karya tersebut diatas hanya menggambarkan keadaan objek wisata secara umum dengan kurang penjelasan mengenai kebijakan pemerintah untuk pengembangan pariwisata, terutama pada era otonomi daerah.

Karya lain yang membahas mengenai kebijakan pemerintah daerah pada era otonomi daerah terhadap pariwisata adalah skripsi berjudul “Analisis Potensi Pariwisata dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah di Kota Palopo”. Skripsi ini membahas mengenai pengembangan potensi pariwisata pada pelaksanaan otonomi

¹³ Lora Devinawati, “Strategi Optimalisasi Aset Daerah di Sektor Pariwisata Kabupaten Kerinci dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD)”, *Skripsi*, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Andalas, 2011, hal. 2.

¹⁴*Ibid.*

daerah di Kota Palopo, Provinsi Sulawesi Selatan dan faktor-faktor yang mempengaruhi pengembangan potensi pariwisata di Kota Palopo Provinsi Sulawesi Selatan.¹⁵

Pengembangan potensi pariwisata dalam pelaksanaan otonomi daerah dilakukan dengan berbagai upaya seperti mempromosikan objek-objek wisata yang ada di Kota Palopo melalui berbagai media baik cetak seperti koran dan majalah wisata, maupun elektronik seperti stasiun televisi dan promosi langsung seperti ikut kegiatan pameran dan expo. Peningkatan sumber daya manusia pada Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Palopo dilakukan dengan cara memberikan pelatihan kepariwisataan, workshop pengembangan SDM, pelatihan-pelatihan yang tepat dan efektif serta studi banding ke beberapa daerah yang sukses dalam dunia pariwisata.¹⁶

Sebuah naskah publikasi berjudul “Peran dan Fungsi Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Bintan dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah pada Urusan Pilihan Bidang Pariwisata” merupakan sebuah karya yang membahas mengenai peran dan fungsi Bappeda Kabupaten Bintan dalam melaksanakan penelitian, perencanaan dan pengembangan pada bidang pariwisata serta mengidentifikasi permasalahan yang masih dihadapi Bappeda Kabupaten Bintan

¹⁵ Andi Meegie Senna, “Analisis Potensi Pariwisata dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah di Kota Palopo”, *Skripsi*, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Hasanuddin, 2014, hal. xvii.

¹⁶ *Ibid.*

dalam upaya menjalankan peran dan fungsinya secara strategis dan efektif pada bidang pariwisata.¹⁷

Semua karya terdahulu tersebut merupakan karya yang membahas mengenai kebijakan pemerintah daerah dalam upaya mengembangkan dan mengoptimalkan potensi pariwisata yang dimiliki daerah. Sektor pariwisata seakan dianggap sebagai jalan keluar dan solusi terbaik untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah. Pengembangan pariwisata tersebut juga nantinya akan menyasar kepada terwujudnya kesejahteraan masyarakat.

E. Kerangka Analisis

Indonesia memiliki wilayah yang kaya akan sumber daya alam, baik jenis maupun jumlahnya. Hal tersebut juga tertuang dalam Pasal 33 Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, yaitu: Bumi, air dan kekayaan yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.¹⁸

Di era reformasi, untuk menghadapi perkembangan keadaan, baik di dalam maupun di luar negeri, serta tantangan persaingan global, dipandang perlu menyelenggarakan Otonomi Daerah dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggungjawab kepada daerah secara proporsional, yang diwujudkan

¹⁷ Debi Kurniawan, "Peran Dan Fungsi Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Bintan dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah pada Urusan Pilihan Bidang Pariwisata", *Skripsi*, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Maritim Raja Ali Haji, 2016, hal. 1.

¹⁸ Pasal 33 Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan, dan keadilan, serta potensi dan keanekaragaman daerah, yang dilaksanakan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹⁹ Maka dari itu, daerah harus mampu melakukan pemanfaatan sumber daya alam yang dimiliki secara optimal demi kemakmuran rakyat.

Salah satu usaha pemanfaatan sumber daya alam adalah dengan melakukan pengembangan pariwisata yang dimiliki. Kabupaten Kerinci sebagai salah satu daerah yang memiliki potensi pariwisata yang banyak di Provinsi Jambi sudah lama menyadari hal tersebut. Berbagai upaya telah dilakukan pemerintah daerah agar pariwisata di Kerinci bisa berkembang. Kerinci tercatat memiliki kurang lebih 90 objek wisata alam dan buatan yang sebagian besar telah dimanfaatkan namun belum dikembangkan secara optimal.²⁰

Dalam penulisan karya skripsi ini, ada beberapa konsep yang dipakai. Konsep-konsep tersebut adalah :

1. Otonomi Daerah dan Desentralisasi

Dalam bahasa Yunani, kata otonomi berasal dari *autos* dan *namos*. *Autos* yang memiliki arti sendiri serta *namos* yang berarti aturan atau undang-undang. Sehingga otonomi daerah dapat diartikan sebagai kewenangan untuk mengatur sendiri atau

¹⁹ Undang-undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah.

²⁰ BPS Kabupaten Kerinci, *Op.cit.*, hal. 94-101.

kewenangan untuk membuat aturan untuk mengurus daerahnya sendiri.²¹ Sedangkan daerah merupakan kesatuan masyarakat hukum dan mempunyai batas-batas wilayah.²² Otonomi daerah dapat dilakukan mengingat kendali pemerintahan yang terlalu luas sehingga dapat menyebabkan pemanfaatan sumber daya alam tidak optimal, pembangunan yang tidak merata, dan kemiskinan yang tinggi pada wilayah yang letaknya jauh dari ibu kota pemerintahan.

Salah satu hal yang mendapatkan dampak atas terselenggaranya otonomi daerah adalah berkembangnya pariwisata daerah. Pariwisata memang menjadi sebuah harapan baru pertumbuhan ekonomi masyarakat. Peningkatan jumlah wisatawan ke suatu daerah akan otomatis berdampak terhadap peningkatan taraf hidup masyarakat setempat.

Mengenai otonomi daerah, seorang pakar ilmu politik bernama Philip Mahwood sebagaimana dikutip oleh Kasfir mengemukakan bahwa otonomi daerah adalah suatu pemerintahan daerah yang mempunyai kewenangan sendiri yang keberadaannya terpisah dengan otoritas yang diserahkan oleh pemerintah guna mengalokasikan sumber-sumber material yang substansial tentang fungsi-fungsi yang berbeda.²³

²¹ Mastur, "Implementasi Otonomi Daerah Dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia", *Jurnal Ilmiah Ilmu Hukum QISTI*, Vol. 3, No. 4, 2009, hal. 54.

²² Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

²³ Kasfir, "Design and Dilemmas: an Overview in Philip Mahwood", *Local Government in the Third World, the Experience of Tropical Africa*, Wiley Online Journal, Volume 4, Issue 2 April/June 1984, hal. 205-206.

Sejalan dengan otonomi daerah, maka tercipta sistem desentralisasi untuk menggantikan sistem sentralisasi yang dianggap tidak relevan lagi dengan keadaan politik Indonesia. Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Para pakar politik sepakat bahwa dianutnya desentralisasi agar kebijakan pemerintah tepat sasaran, dalam arti sesuai dengan kondisi wilayah dan masyarakat setempat.²⁴ Desentralisasi dapat diartikan sebagai setiap bentuk atau tindakan pemencaran kekuasaan oleh pusat kepada organ/pejabat di tingkat lokal. Desentralisasi hanya dapat dilakukan apabila adanya sebuah otonomi dan diberinya kewenangan untuk mengatur dan mengurus pemerintahannya sendiri.²⁵

Undang-undang Desentralisasi yang pertama kali dikeluarkan oleh Pemerintah Kolonial Belanda merupakan dasar hukum pertama yang berkaitan dengan desentralisasi di Indonesia. Pada tahun 1903 Pemerintah Hindia Belanda menetapkan suatu *Wet Houdende Decentralisatie van het Bestuur in Nederlandsch Indie* atau lebih dikenal dengan sebutan *Desentralisatiewet 1903*. Undang-undang ini bertujuan untuk memberi kemungkinan dibentuknya daerah-daerah yang memiliki pemerintahan sendiri, karena sistem sentralisasi yang sebelumnya dilaksanakan Pemerintah Kolonial Belanda tidak lagi mampu mengakomodasi pekerjaan yang

²⁴ Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI), *Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Desentralisasi, Demokratisasi, dan Akuntabilitas Pemerintah Daerah*, (Jakarta: LIPI Press, 2007), hal. 41.

²⁵ Josef Riwo Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1997), hal. 21.

bersifat lokal. Dengan begitu kemudian urusan–urusan lokal menjadi tanggung jawab Pemerintah Daerah.²⁶

2. Kebijakan Pemerintah Daerah

Leo Agustino dalam bukunya yang berjudul *Dasar-dasar Kebijakan Publik* pernah mengutip pernyataan Carl J Federick tentang definisi kebijakan.²⁷ Menurutnya kebijakan adalah serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu.

James E Anderson sebagaimana dikutip oleh M. Irfan Islamy mengungkapkan bahwa kebijakan adalah serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu.²⁸ Konsep kebijakan yang ditawarkan oleh Anderson ini dianggap lebih tepat karena memusatkan perhatian pada apa yang sebenarnya dilakukan dan bukan pada apa yang diusulkan atau dimaksudkan.

3. Objek Wisata dan Potensinya

Suwantoro dalam bukunya berjudul *Dasar-dasar Pariwisata* mengemukakan bahwa obyek wisata merupakan potensi yang menjadi pendorong kehadiran

²⁶ *Ibid*, hal. 43

²⁷ Agustino Leo, *Dasar-dasar Kebijakan Publik*. (Bandung: Alfabeta, 2008), hal. 22.

²⁸ M.Irfan Islamy, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2009),

wisatawan ke suatu daerah.²⁹ Potensi wisata yang dimaksud adalah bahwa objek wisata di suatu daerah pasti memiliki ciri khas dan tidak dapat ditemukan di daerah lain.

Objek Wisata kemudian dikelompokkan menjadi tiga jenis, yaitu;

- a. Objek dan daya tarik wisata ciptaan Tuhan Yang Maha Esa, yang berwujud keadaan alam serta flora dan fauna, seperti : pemandangan alam, panorama indah, hutan rimba dengan tumbuhan hutan tropis serta binatang-binatang langka.
- b. Objek dan daya tarik wisata hasil karya manusia yang berwujud museum, peninggalan purbakala, peninggalan sejarah, seni budaya, pertanian (wisata agro), wisata tirta (air), wisata petualangan, taman rekreasi, dan tempat hiburan lainnya.
- c. Sasaran wisata minat khusus, seperti : berburu, mendaki gunung, gua, industri dan kerajinan, tempat perbelanjaan, sungai air deras, tempat-tempat ibadah, tempat-tempat ziarah, dan lain-lain.³⁰

Danau Kerinci sebagai salah satu objek wisata alam memiliki potensi besar untuk berkembang menjadi lebih terkenal. Pemerintah Daerah pun berupaya mengembangkan dan mempromosikan objek wisata ini. Salah satu cara yang dilakukan adalah dengan menggelar Festival Masyarakat Peduli Danau Kerinci (FMPDK). Even tahunan yang telah menjadi agenda nasional ini menjadi suatu ajang promosi pariwisata Kerinci yang cukup sukses diadakan.

Nyoman S. Pendit dalam bukunya *Ilmu Pariwisata: Sebuah Pengantar Perdana* menjelaskan bahwa istilah pariwisata pertama kali diperkenalkan oleh Moh. Yamin dan Prijono pada tahun 1960-an. Kedua tokoh ini menyampaikan pendapat kepada pemerintah agar mengganti istilah *tour* menjadi sebuah ejaan yang sesuai dengan bahasa khas nusantara. Kata pariwisata terdiri dari tiga suku kata, yaitu :

²⁹ Gamal Suwanto, *Dasar-dasar Pariwisata*, (Yogyakarta: Penerbit Andi, 2004), hal. 3.

³⁰ Undang-undang No. 9 Tahun 1990 Bab III Pasal IV Tentang Kepariwisataan.

Pari : penuh, lengkap, keliling,

Wis (man) : rumah, properti, kampung, komunitas,

Ata : pergi, terus menerus, mengembara.

Jadi, pariwisata adalah pergi secara lengkap, meninggalkan rumah (kampung) untuk berkeliling secara terus menerus.³¹

Dinamika konsep yang dijelaskan diatas menjadi dasar bagi pengidentifikasian masalah yang berkaitan dengan kebijakan pemerintah daerah Kabupaten Kerinci dalam pengembangan pariwisata, termasuk Objek Wisata Danau Kerinci (OWDK).

F. Metode Penelitian dan Bahan Sumber

Seperti halnya kebanyakan karya-karya sejarah, tulisan ini juga menggunakan metode sejarah dengan pendekatan kualitatif. Metode sejarah adalah proses pengumpulan data. Kemudian dilakukan analisis dan penafsiran. Tahap akhir dari metode yang dipakai ini adalah historiografi yang berarti penulisan sejarah. Penulisan didasarkan pada hasil interpretasi dan kritik data sumber yang telah dikumpulkan sebelumnya. Secara sederhana, dari penjelasan sebelumnya dapat disimpulkan bahwa metode penelitian sejarah terdiri dari empat tahap yaitu: heuristik (pengumpulan sumber), kritik (pengujian dan analisa terhadap sumber dan bahan yang digunakan),

³¹ Nyoman S Pendi, *Ilmu Pariwisata: Sebuah Pengantar Perdana*, (Jakarta: Pradnya Paramita, 1994), hal. 13.

interpretasi (penafsiran fakta sejarah melalui sumber), serta historiografi (penulisan sejarah).³²

Dalam tahap heuristik hal yang dilakukan bukan hanya pengumpulan data tetapi juga sekaligus mengklasifikasikan dan menyusun data yang diperoleh. Tahap pengumpulan bahan dan sumber dilakukan melalui dua cara yaitu penelitian perpustakaan dan penelitian lapangan. Penelitian perpustakaan dilakukan untuk mencari bahan-bahan tertulis yang berkaitan dengan penelitian diberbagai perpustakaan dan kearsipan. Diantara perpustakaan tersebut adalah Perpustakaan Pusat Universitas Andalas, Perpustakaan Fakultas Ilmu Budaya Universitas Andalas, Perpustakaan Dinas Pemuda Olahraga Pariwisata dan Kebudayaan Kabupaten Kerinci, serta Kantor Perpustakaan dan Kearsipan Kabupaten Kerinci.

Penelitian lapangan dilakukan dengan mengadakan wawancara dengan orang-orang yang terkait langsung dengan topik maupun orang terdekat, orang yang menyaksikan, dan orang yang mengetahui materi dari penelitian. Orang-orang yang dimaksud adalah masyarakat setempat dan pemerintah daerah. Masyarakat setempat adalah kepala desa, tokoh adat, petugas keamanan, dan pedagang makanan. Sedangkan pemerintah daerah seperti pegawai-pegawai pemerintahan di kantor Disporaparbud, DPPKA, dan BAPPEDA Kabupaten Kerinci.

Tahap kedua adalah melakukan verifikasi atau kritik terhadap sumber yang telah didapatkan dengan tujuan untuk mendapatkan kebenaran dari sumber-sumber

³² Mestika Zed, *Metodologi Sejarah*, Diktat (Padang: Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Padang, 1999), hal.32.

yang ada sehingga mendapat suatu fakta.³³ Kritik yang dilakukan terdiri dari kritik intern dan ekstern. Kritik intern adalah suatu cara untuk menentukan dan menemukan kredibilitas dari sumber data. Sedangkan kritik ekstern adalah suatu cara untuk menemukan originalitas atau keaslian dari sumber data. Kritik dilakukan terhadap sumber-sumber yang didapatkan baik sumber tulisan seperti arsip maupun wawancara dengan sejumlah informan agar mendapatkan hasil yang objektif.³⁴

Tahap ketiga adalah merangkai fakta-fakta yang telah didapat menjadi satu kesatuan rangkaian pengertian. Selanjutnya tahap terakhir adalah penulisan yang akan menguraikan temuan hasil penelitian yang dikenal dengan istilah historiografi. Metode penulisan diarahkan kepada penulisan sejarah prosesusual yang menggambarkan sejarah sebagai proses, yang mencakup uraian naratif atau cerita.³⁵

G. Sistematika Penulisan

Penulisan ini dilakukan secara sistematis dan dibagi kedalam empat bab.

Bab I adalah pendahuluan yang terdiri dari latar belakang masalah, pembatasan dan perumusan masalah, tujuan penulisan, studi relevan, kerangka analisis, metode penelitian dan bahan sumber serta sistematika penulisan.

Bab II menjelaskan mengenai gambaran umum kabupaten kerinci. Bab ini dibagi menjadi tiga sub bab yaitu kondisi geografis, keadaan demografis dan asal usul

³³ Rini Muliya Sari, "Sejarah Kota Dumai 1979-2005", *Skripsi*, Jurusan Sejarah Ilmu Budaya Universitas Andalas 2010, hal. 9.

³⁴ *Ibid*, hal. 8.

³⁵ Sartono Kartodirdjo, *Pendekatan Ilmu Sosial Dalam Metodologi Sejarah*, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 1993), hal. 110.

orang kerinci, dan potensi-potensi pariwisata kerinci. Pada bab ini menjelaskan mengenai beberapa faktor pendukung dalam penelitian.

Selanjutnya, Bab III membahas mengenai Danau Kerinci sebagai objek wisata utama di Kabupaten Kerinci. Bab ini akan dibagi menjadi empat sub bab yaitu gambaran umum lokasi OWDK, Danau Kerinci sebelum tahun 1999, upaya pengembangan objek wisata Danau Kerinci, serta sarana penunjang OWDK.

Bab IV menjelaskan dampak pengembangan OWDK. Bab ini dibagi menjadi dua sub bab yaitu dampak bagi pemerintah daerah dan dampak bagi masyarakat setempat.

Bab V merupakan bab kesimpulan.

