

**KAJIAN YURIDIS PEMBENTUKAN PERATURAN
DAERAH MODEL EKOWISATA
DI KOTA MANADO¹
Oleh : Darwin Barani²**

ABSTRAK

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif yang mengkaji dan menganalisis bahan-bahan hukum primer, sekunder dan tertier, dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual dan sejarah. Bahan hukum primer meliputi norma atau kaidah-kaidah dasar dan peraturan perundang-undangan, bahan hukum sekunder meliputi kepustakaan dan literatur, hasil penelitian ilmiah, makalah-makalah, artikel-artikel, jurnal-jurnal ilmiah, majalah, koran, dan berbagai tulisan tersebar lainnya termasuk didalamnya yang diperoleh dari internet yang terkait dengan objek yang diteliti; serta data tertier yang meliputi bahan-bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan/ atau sekunder dan bahan lainnya di luar bidang hukum yang relevan dengan penelitian ini. Penelitian ini juga bersifat deskriptif dengan tujuan untuk mengeksplorasi dan menggambarkan sejumlah variable yang berkaitan dengan masalah yang diteliti. Oleh karena itu, penggunaan data empiris tetap digunakan untuk memberikan penguatan terhadap argumentasi-argumentasi yang telah dikemukakan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengembangan ekowisata merupakan bagian pelaksanaan fungsi pemerintah daerah melalui kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk mewujudkan tujuan otonomi daerah sekaligus menunjang pembangunan nasional secara keseluruhan. Dari ketentuan peraturan perundang-undangan tersebut memberikan kewenangan kepada Kepala Daerah dalam perencanaan pembangunan daerah termasuk dalam hal ini penetapan visi dan misi melalui RPJMD yang ditetapkan melalui peraturan daerah sebagai visi dan misi kota Manado yang berkaitan dengan ekowisata pada

hakikatnya merupakan norma hukum local yang wajib untuk dilaksanakan. Dengan demikian, untuk menjamin kepastian hukum maka prinsip-prinsip pengembangan ekowisata harus lebih spesifik diatur dalam peraturan daerah tersendiri, oleh karena peraturan daerah RPJMD Kota Manado yang memuat visi dan misi model ekowisata tidak memberikan pengaturan secara lebih jauh dan konkrit berkaitan dengan ekowisata.

Kata kunci: ekowisata, peraturan daerah, pembentukan, kota Manado.

A. PENDAHULUAN

Pemerintah Kota Manado telah mengupayakan agar Taman laut Bunaken dapat menjadi tempat wisata yang nyaman bagi pengunjung, bermanfaat bagi masyarakat dan aman bagi lingkungan namun sampai saat ini masih menyisakan masalah antara lain kesadaran para pengunjung dan masyarakat terhadap kebersihan sehingga masih banyak sampah yang hanyut hingga ke Bunaken. Pemerintah kota Manado telah melakukan pengaturan agar kawasan tersebut menjadi kawasan wisata yang berwawasan lingkungan misalnya dengan mengatur limit penyelaman dalam 1 (satu) tahun yaitu 4-6 ribu kali namun dalam kenyataannya angka penyeleaman masih mencapai 12 ribu kali penyelaman. Penerapan prinsip konservasi belum optimal karena pemahaman masyarakat baik masyarakat lokal maupun para pengunjung yang masih rendah terhadap model ekowisata.³

Prinsip kedua dalam penyelenggaraan model ekowisata di Kota Manado adalah ekonomis yaitu upaya untuk memberikan manfaat kesejahteraan pada masyarakat di wilayah tempat wisata. Izin Reklamasi yang diberikan pada tahun 1990 telah banyak mengubah kota Manado yang semula berhadapan dengan pantai dan laut menjadi kota yang berhadapan dengan kawasan bisnis. Pertumbuhan dan pengembangan ekonomi kota Manado sekarang terpusat ke arah kawasan reklamasi pantai dan laut yang menjadi pusat perbelanjaan.

Pelaksanaan reklamasi ini pada dasarnya merupakan upaya pemerintah Kota Manado

¹ Artikel Tesis. Dosen Pembimbing : Dr. Flora Pricilla Kalalo, SH, MH; Dr. Donna O. Setiabudhi, SH, MH

² Mahasiswa pada Pascasarjana Universitas Sam Ratulangi, NIM. 0823208061

³ *Ibid.*

untuk membangun sarana dan prasarana kota didukung oleh pertumbuhan kehidupan bisnis yang dapat mendukung kehidupan masyarakat pesisir pantai untuk lebih maju dan meningkat. Namun, dalam beberapa kenyataan, sebagian dari masyarakat di lokasi reklamasi justru tidak memanfaatkan penyediaan kawasan bisnis tersebut untuk mendukung peningkatan taraf hidup mereka. Mereka lebih memilih untuk hidup dengan cara tradisional dan masyarakat lokal yang memanfaatkan penyediaan kawasan dan sarana yang ada justru tidak peduli dengan lingkungan kehidupannya. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa pada dasarnya pemerintah Kota Manado telah memberikan sarana bagi penunjang kesejahteraan masyarakat namun masyarakat belum memiliki pemahaman mengenai tujuan reklamasi pantai dan pembangunan sarana dan prasarana di lokasi reklamasi.⁴

Prinsip selanjutnya adalah prinsip pendidikan (edukasi). Upaya untuk mewujudkan model ekowisata di Kota Manado tidak akan tercapai tanpa pemahaman dan kesadaran masyarakat. Pemahaman dan kesadaran masyarakat membutuhkan suatu bentuk pendidikan yang menjadi bagian tidak terpisahkan dalam perencanaan program-program yang mendukung model ekowisata. Pelaksanaan penyuluhan, komunikasi, sosialisasi serta memasukkan pendidikan konservasi dalam mata pelajaran di sekolah menjadi salah satu upaya yang dapat dilakukan. Penyuluhan dalam bentuk sosialisasi telah dilaksanakan oleh Pemerintah Kota Manado namun belum menunjukkan perubahan yang signifikan karena keengganan masyarakat untuk mengikuti kegiatan sosialisasi. Pengembangan Kota Manado sebagai kota model ekowisata oleh pemerintah Kota Manado difokuskan pada pembangunan fisik dan non fisik. Pembangunan fisik telah berjalan dengan baik namun pembangunan nonfisik belum optimal meskipun upaya untuk meningkatkan kesadaran masyarakat untuk lebih peduli terhadap lingkungan telah dilaksanakan. Hal ini merupakan suatu fenomena yang perlu dicermati secara serius oleh pihak pemerintah Kota Manado dengan

mencari suatu metode atau konsep penyadaran masyarakat yang efektif dalam mendukung Kota Manado sebagai kota Model Ekowisata.⁵

Kepedulian terhadap lingkungan hidup merupakan upaya yang dilaksanakan secara terus menerus oleh pihak Pemerintah Kota Manado antara lain sosialisasi dari SKPD terkait untuk memberikan pemahaman yang jelas mengenai ekowisata sehingga model ekowisata dapat dipahami oleh semua anggota masyarakat.

Prinsip berikutnya adalah kenyamanan bagi pengunjung. Berbagai program telah dilakukan untuk memberikan kenyamanan bagi para pengunjung namun upaya tersebut masih menemui hambatan. Perubahan jalur kendaraan untuk mengurangi kemacetan telah diupayakan oleh Pemerintah Kota Manado namun belum optimal dalam implementasi karena kondisi-kondisi lain yang mempengaruhi misalnya jumlah kendaraan yang masuk di Kota Manado semakin hari semakin meningkat jumlahnya. Upaya lain yang dilaksanakan untuk memberikan kenyamanan adalah perbaikan jalan-jalan yang rusak serta lampu jalan yang tidak berfungsi.⁶

Partisipasi masyarakat merupakan syarat mutlak bagi upaya mewujudkan Kota Manado sebagai Kota Ekowisata. Peran serta masyarakat dalam kegiatan perencanaan, pemanfaatan, dan pengendalian ekowisata dengan menghormati nilai-nilai sosial-budaya dan keagamaan masyarakat disekitar kawasan. Partisipasi masyarakat dalam hal ini bukan hanya pada tahap implementasi tapi termasuk pada tahap penentuan kebijakan. Partisipasi masyarakat membutuhkan hubungan kemitraan antara pihak pemerintah kota dengan anggota masyarakat sehingga memiliki persamaan persepsi mengenai tujuan penerapan ekowisata di Kota Manado. Kenyataannya, model ekowisata di Kota Manado belum dipahami oleh masyarakat sehingga menyebabkan rendahnya partisipasi masyarakat terhadap upaya mewujudkan Kota Manado sebagai kota model ekowisata dan beberapa masyarakat kerap melakukan

⁵ Ibid.

⁶ Joyce Bukarakombang. Manado siapkan Rp333,5 juta untuk lampu jalan . Antara News. Edisi Kamis, 6 September 2012 .

⁴ Berita Manado. Manado dalam Perspektif Kemajuan. Edisi 10 April 2012.

tindakan yang menyebabkan terhambatnya upaya mewujudkan model ekowisata di Manado.

Salah satu faktor yang dapat mendukung partisipasi masyarakat adalah kemampuan pemerintah kota Manado menggali nilai-nilai atau kearifan lokal masyarakat Kota Manado. 'kearifan/kebijaksanaan'. *Local* secara spesifik menunjuk pada ruang interaksi terbatas dengan sistem nilai yang terbatas pula. Sebagai ruang interaksi yang sudah didesain sedemikian rupa yang di dalamnya melibatkan suatu pola-pola hubungan antara manusia dengan manusia atau manusia dengan lingkungan fisiknya. Pola interaksi yang sudah terdesain disebut *setting*. *Setting* adalah sebuah ruang interaksi tempat seseorang dapat menyusun hubungan-hubungan *face to face* dalam lingkungannya. Sebuah *setting* kehidupan yang sudah terbentuk secara langsung akan memproduksi nilai-nilai. Nilai-nilai tersebut yang akan menjadi landasan hubungan mereka atau menjadi acuan tingkah-laku mereka.

Proses evolusi yang begitu panjang dan melekat dalam masyarakat dapat menjadikan kearifan lokal sebagai sumber energi potensial dari sistem pengetahuan kolektif masyarakat untuk hidup bersama secara dinamis dan damai. Pengertian ini melihat kearifan lokal tidak sekadar sebagai acuan tingkah-laku seseorang tetapi lebih jauh yaitu mampu mendinamisasi kehidupan masyarakat yang penuh keadaban. Secara substansial, kearifan lokal itu adalah nilai-nilai yang berlaku dalam suatu masyarakat. Kearifan lokal yang memiliki potensi untuk mendukung ekowisata adalah sistem pengetahuan masyarakat dalam bertani, beternak, berkebun, nelayan dapat menjadi satu nilai lokal yang diakomodir dan dapat membantu konservasi lingkungan hidup.

Model ekowisata merupakan salah satu upaya pemerintah Kota Manado untuk mewujudkan pembangunan daerah yang berpihak pada rakyat namun kenyataan di atas menunjukkan bahwa terdapat kecenderungan belum dipahami dengan baik oleh masyarakat sehingga menjadi hambatan dan kendala dalam mewujudkan Kota Manado sebagai Kota Model Ekowisata. Kondisi ini membutuhkan suatu pemikiran untuk menemukan konsep yang tepat untuk dapat mengjawabantahkan visi dan

misi Kota Manado agar bergerak dari arah abstrak dan umum menuju konkretisasi yang spesifik.

B. PERUMUSAN MASALAH

1. Bagaimanakah kepastian hukum pengembangan model ekowisata di Kota Manado?
2. Bagaimanakah upaya yang dapat dilakukan untuk mewujudkan kepastian hukum dalam pengembangan model ekowisata di Kota Manado ?

C. METODOLOGI PENELITIAN

Bentuk penelitian hukum ini adalah penelitian hukum normatif (doktrinal), yaitu penelitian yang dilakukan dengan jalan melakukan penelusuran dokumen yang berkaitan dengan fokus masalah yang diteliti. Penelitian ini bersifat deskriptif. dengan tujuan untuk mengeksplorasi dan mengklarifikasi atau menggambarkan sejumlah variabel yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Kepastian Hukum Pengembangan Model Ekowisata di Kota Manado

Peraturan Daerah merupakan norma hukum yang lokal. Hakikat Perda dalam kedudukannya sebagai norma hukum adalah kepastian, keadilan dan kemanfaatan. keberadaan Perda merupakan *conditio sine quanon* dalam rangka melaksanakan kewenangan otonomi tersebut. Perda harus dijadikan pedoman bagi Pemerintah Daerah dalam melaksanakan urusan-urusan di daerah. Di samping itu Perda juga harus dapat memberikan perlindungan hukum bagi rakyat di daerah. Pasal 136 Undang-undang No. 32 Tahun 2004 menentukan bahwa Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.

Ketentuan di atas menunjukkan bahwa Perda terdiri dari 2 (dua) jenis yaitu Perda yang merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dikenal dengan istilah "*subordinary*

*legislation*⁷ dan perda yang merupakan pengaturan mengenai kondisi khas daerah bersangkutan atau diistilahkan dengan "*local legislation*".⁸

Penyusunan visi dan misi Kepala daerah melalui rencana Pembangunan Daerah baik panjang maupun menengah dikaitkan dengan kedua jenis perda di atas menurut peneliti merupakan Perda dalam makna *subordinate legislation* karena disusun sebagai penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yakni Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan tidak boleh bertentangan dengan Rencana Pembangunan Nasional sehingga Perda tersebut keberlakuannya terikat pada Rencana Pembangunan Nasional. Perubahan Program Perencanaan Pembangunan Nasional akan memberikan implikasi pada perubahan Perda RPJMD.

Peneliti dalam hal ini mencermati keberlakuan Perda RPJMD yang memuat visi dan misi Kota Manado dengan menghubungkannya dengan teori negara hukum yang dikemukakan oleh Brian Tamanaha yang pada pokoknya menyebutkan bahwa konsepsi hukum dalam negara *rule of law*

terdiri dari 2 (dua) konsepsi yaitu konsepsi formal dan konsepsi substantif.

Peraturan Daerah tentang RPJMD Kota Manado yang memuat visi dan misi model ekowisata tidak memberikan pengaturan secara lebih jauh terhadap hal-hal yang akan berkaitan dengan ekowisata, tidak memberikan pengaturan secara konkrit mengenai zonasi, stakeholder, hak dan kewajiban stakeholder, mekanisme perizinan, sanksi administrasi dan sanksi pidana dalam pelaksanaan visi dan misi ekowisata sehingga apabila dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan visi dan misi mewujudkan Kota Manado sebagai Kota Ekowisata terjadi konflik antara para stakeholder, Perda RPJMD tidak dapat menjadi acuan dalam penyelesaiannya. Hal ini merupakan salah satu hambatan yang akan memberikan dampak pada keberhasilan visi dan misi tersebut. Oleh karena itu, peneliti berpendapat bahwa setelah diterbitkannya Perda RPJMD Kota Manado dengan visi dan misi kota Manado sebagai Kota Model Ekowisata maka pengejawantahan visi dan misi tersebut harus didukung oleh produk hukum yang secara khusus mengatur tentang ekowisata yang akan menjamin hak-hak setiap pihak yang berkaitan dengan upaya mewujudkan visi dan misi tersebut. Selain itu dibutuhkan suatu kepastian bagi seluruh pihak yang terkait sebagai jaminan terhadap hak-hak mereka terhadap berbagai kemungkinan yang terjadi dikemudian hari baik karena faktor politik, ekonomi maupun sosial.

Produk hukum tersebut tidak hanya penting sebagai jaminan kepastian hukum bagi para pihak yang terkait namun akan menjadi aturan yang memberikan persamaan persepsi terhadap ekowisata sehingga akan menciptakan keselarasan, keserasian dan keseimbangan di antara para *stakeholders* dalam mewujudkan Kota Manado sebagai Kota Model Ekowisata. Multiinterpretasi terhadap ekowisata dan pelaksanaannya sangat rentan terjadi apabila tidak diberikan payung hukum yang akan menjadi *rule of the game* dalam penerapan visi dan misi tersebut.

Peraturan Menteri dalam Negeri No. 33 Tahun 2009 pada dasarnya merupakan payung hukum penyelenggaraan model ekowisata dan harus menjadi acuan pemerintah daerah

⁷ *Subordinate legislation* adalah peraturan yang ditetapkan dalam rangka pelaksanaan ketentuan undang-undang sebagai *primary legislation* atau produk legislatif yang dibentuk oleh parlemen dan eksekutif. Dikaitkan dengan teori kewenangan maka kewenangan pembentukan Perda dalam kedudukannya sebagai *subordinate legislation* adalah delegasi dari pemerintah pusat. Bentuk peraturan pelaksanaan undang-undang di setiap negara di kenal dengan istilah yang berbeda-beda. Ada yang menyebutnya *rules, order, regulation, warrants* dalam Donna Okthalia Setiabudi. 2010. Op cit. Hlm. 351

⁸ Perda yang dibentuk dapat memuat ketentuan-ketentuan yang terkait dengan kekhasan atau kondisi khusus yang terdapat di sebuah daerah demi kepentingan masyarakatnya meskipun belum ada aturan yang lebih tinggi yang mengaturnya. Upaya pembentukan Perda dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat, kebudayaan masyarakat, pendidikan masyarakat dan kehidupan lain dari masyarakat setempat sebagai bagian hak asasi manusia dapat dibentuk tanpa menunggu payung hukum yang lebih tinggi karena pada dasarnya Perda dalam hal ini dapat dibentuk dengan langsung merujuk pada UUD 1945. Didasarkan pada teori kewenangan maka dalam pandangan penulis kewenangan pembentukan Perda dalam kedudukan Perda sebagai *local legislation* merupakan atribusi yaitu langsung diberikan oleh konstitusi. Ibid.

mengingat kedudukan Peraturan Menteri dalam perundang-undangan di Indonesia adalah sebagai peraturan pemerintah pusat sehingga pemerintah daerah dalam bingkai negara kesatuan Republik Indonesia tunduk pada Peraturan Menteri meskipun Peraturan Menteri tidak termasuk dalam hirarki peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Pasal 7 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 namun Permendagri ini masih merupakan peraturan yang bersifat umum dan belum memiliki penjabaran yang disesuaikan dengan kondisi masing-masing daerah sehingga Pembentukan produk hukum lokal merupakan langkah yang tepat untuk menjabarkan Permendagri tersebut dengan menyesuaikan pada kondisi riil di Kota Manado.

Pembagian kaidah-kaidah hukum menurut L. J. Van Apeldorn⁹ dapat pula dibedakan antara yang bersifat imperatif dan yang bersifat fakultatif. Bersifat imperatif biasa disebut juga dengan hukum yang memaksa (*dwingendrecht*), sedangkan yang bersifat fakultatif dibedakan antara norma hukum yang mengatur dan norma hukum yang mengubah. Peraturan Menteri dalam Negeri No. 33 Tahun 2009 merupakan norma yang berada dalam karakteristik fakultatif yang tidak memaksa sehingga kepastian hukum ekowisata di Kota Manado tidak dapat diwujudkan jika hanya didasarkan pada Permendagri No. 33 Tahun 2009. Kota Manado membutuhkan norma hukum yang bersifat imperatif untuk mewujudkan kepastian hukum dalam pengembangan model ekowisata mengingat model ekowisata melibatkan banyak pihak dan berbagai kepentingan serta hak yang harus diatur agar tidak menyebabkan konflik dalam pengejawantahan visi dan misi kota Manado sebagai Kota Model Ekowisata.

Produk hukum lokal untuk tingkat Kabupaten/Kota ada 2 (dua) jenis yaitu Peraturan daerah dan Peraturan Bupati/Walikota. Pengaturan Ekowisata menurut peneliti lebih tepat dilakukan dengan menuangkannya dalam Peraturan Daerah.

Kedudukan Peraturan Daerah dalam tata perundang-undangan di Indonesia serta daya

berlakunya sebagai norma hukum yang dibentuk oleh Kepala Daerah bersama DPRD yang merupakan wakil rakyat sehingga mekanisme pembentukannya melibatkan masyarakat dan lebih representatif untuk mengakomodir kepentingan dan kebutuhan rakyat serta memiliki jangkauan waktu yang lebih stabil dan pasti karena tidak dipengaruhi oleh perubahan-perubahan peraturan tingkat pusat atau pun pergantian-pergantian jabatan sehingga pergantian kepala daerah tidak akan mempengaruhi keberlakuan norma hukum yang mengatur mengenai ekowisata kecuali terdapat pembatalan, perubahan ataupun penggantian peraturan daerah karena alasan yang sangat mendasar misalnya perubahan kondisi masyarakat yang membutuhkan penyesuaian peraturan daerah ataupun terdapat kondisi di mana Peraturan daerah tersebut memiliki pertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi atau kepentingan masyarakat yang menyebabkan dilakukannya pembatalan terhadap Peraturan Daerah baik oleh Pemerintah Pusat maupun oleh Mahkamah Agung.

Visi dan misi Kota Manado sebagai Kota Model Ekowisata merupakan pengejawantahan cita penyelenggara pemerintahan Kota Manado untuk mewujudkan Tujuan Pembangunan Daerah dan Tujuan Pembangunan Nasional namun keberadaan visi dan misi tersebut sebagai bagian dari Peraturan Daerah RPJMD yang merupakan peraturan yang disusum sebagai penjabaran peraturan yang lebih tinggi akan mengalami hambatan dalam implemmentasi apabila tidak ditindaklanjuti dengan Pembentukan Hukum Lokal berupa Peraturan Daerah yang dapat memberikan pengaturan lebih komprehensif dan detail dalam mengakomodir kepentingan-kepentingan seluruh pihak yang terkait dengan ekowisata. Hal ini antara lain dapat dilihat dari realitas-realitas di Kota Manado saat ini sebagaimana telah disebutkan dalam Bab 1 antara lain belum optimalnya pemahaman masyarakat sehingga memberikan implikasi pada masih rendahnya kesadaran dan ketaatan masyarakat terhadap pengembangan model ekowisata.

B. Upaya Mewujudkan Kepastian Hukum

⁹ L. J. Van Apeldorn, 1985, Pendahuluan ilmu Hukum (terj, Oetarid Sadino), Pradnya paramitha : Jakarta, Halaman 167

dalam Pembangunan Ekowisata

Peraturan Daerah merupakan Peraturan hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang sangat terkait dengan kehendak penguasa daerah dalam urusan tertentu dengan menetapkan aturan hukum positif yang memiliki daya keberlakuan sesuai dengan keseimbangan dan jika tidak terdapat keseimbangan akan menimbulkan reaksi berdasarkan kesadaran hukum rakyat yang dapat mempengaruhi kekuasaan di daerah tersebut. Kepastian hukum yang dimaksud dalam hal ini adalah kepastian aturan atau substansi hukum yang akan diatur oleh Peraturan Daerah. Peraturan daerah merupakan perpaduan antara sistem norma (sebagaimana teori pembangunan hukum oleh Muchtar Kusumaatmadja), sistem perilaku (sebagaimana teori hukum progresif yang dikemukakan oleh Satjipto Rahardjo) dan sistem nilai (sebagaimana teori interagratif yang dikemukakan oleh Romli Atmasasmita).

Sistem norma menurut peneliti adalah kumpulan materi muatan yang memberikan pengaturan dalam pengembangan ekowisata, mengenai konsepsi ekowisata, dasar hukum ekowisata, kewenangan dalam ekowisata, kelembagaan dalam pengembangan ekowisata, hubungan antar daerah, hubungan antar tingkat pemerintah, penyelesaian konflik serta sanksi dalam ekowisata. Sistem perilaku yang dimaksudkan adalah substansi hukum yang memberikan pengaturan mengenai hak dan kewajiban, perintah dan larangan, pengawasan, pengendalian dan pembinaan dalam pengembangan model ekowisata. Sistem nilai yang dimaksud antara lain maksud dan tujuan serta prinsip-prinsip pengembangan model ekowisata.

Ketiga sistem di atas menurut peneliti berkaitan pula dengan tujuan hukum yaitu sistem norma untuk mewujudkan kepastian hukum, sistem perilaku untuk mewujudkan kemanfaatan dan sistem nilai untuk mewujudkan keadilan. Ketiga hal ini yang diharapkan dapat dicapai dengan pembentukan hukum berupa Peraturan Daerah mengenai Model Ekowisata.

Landasan yuridis pembentukan Peraturan Daerah Model Ekowisata adalah Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang

Pemerintahan Daerah berkaitan dengan kewenangan pemerintah daerah dalam pariwisata, penataan ruang, perizinan, pengelolaan lingkungan hidup serta partisipasi masyarakat. Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan berkaitan dengan asas pembentukan Peraturan Daerah, tata cara pembentukan Peraturan Daerah, kedudukan Peraturan Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, serta kewajiban penyusunan naskah akademik.

Undang-undang No. 32 Tahun 2009 tentang Pengelolaan dan Pelestarian Lingkungan Hidup berkaitan dengan upaya pengelolaan lingkungan hidup, kewenangan pengelolaan lingkungan hidup, kewenangan perizinaan, hak dan kewajiban masyarakat serta para pelaku usaha dalam pengelolaan lingkungan hidup, konservasi, dan penegakan lingkungan hidup. Undang-undang No. 5 tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati berkaitan dengan perlindungan sistem penyangga kehidupan, pengawetan keanekaragaman tumbuhan dan satwa beserta ekosistemnya, kawasan suaka alam, tata cara pemanfaatan sumber daya hayati dan kawasan pelestarian alam.

Undang-undang No. 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata yang mengatur asas, tujuan dan fungsi kepariwisataan, prinsip penyelenggaraan kepariwisataan, pembangunan pariwisata, kawasan strategis, usaha-usaha pariwisata, hak, kewajiban dan larangan dalam kepariwisataan, kewenangan dan koordinasi dalam kepariwisataan. Undang-undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang yang mengatur mengenai asas dan tujuan penataan ruang, klasifikasi penataan ruang, wewenang dalam penataan ruang, pembinaan dalam penataan ruang, perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian serta pengawasannya, hak dan kewajiban masyarakat, serta penyelesaian sengketa. Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 1994 tentang Pengusahaan Pariwisata tentang Pengusahaan Pariwisata Alam di Zona Pemanfaatan Taman Nasional, Taman Hutan Raya, dan Taman Wisata Alam yang mengatur mengenai pengusahaan pariwisata alam, hak dan kewajiban dalam pengusahaan pariwisata

alam, perizinan dan pembinaan perusahaan pariwisata alam.

Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota yang mengatur mengenai urusan pemerintah dan pembagian antara pusat dan daerah, pengelolaan urusan lintas daerah, serta pembinaan urusan pemerintahan. Peraturan Menteri dalam Negeri No. 33 Tahun 2009 tentang Pedoman Pengembangan Ekowisata di Daerah, yang mengatur tentang jenis dan prinsip Ekowisata, perencanaan, pemanfaatan serta pengendalian ekowisata, kewenangan dalam ekowisata, pemberian insentif dan kemudahan, pemberdayaan masyarakat, pembinaan dan pelaporan serta masalah pendanaan.

Otonomi Daerah yang dilaksanakan saat ini adalah berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-undang ini menegaskan bahwa otonomi daerah dipahami sebagai kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan, Sedangkan prinsip otonomi daerah yang digunakan adalah otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab.

Kewenangan otonomi yang luas adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan, kecuali kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lain yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Pengertian otonomi nyata adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintahan di bidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh hidup, dan berkembang di daerah, sedangkan yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggung jawab adalah berupa perwujudan pertanggung-jawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang dipikul oleh daerah

dalam mencapai tujuan pemberian otonomi, berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, pemerataan, serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antara daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Untuk mencapai tujuan ini maka pelaksanaan pembangunan yang berpusat pada rakyat merupakan pilihan terbaik demi terwujudnya keadilan dan kesejahteraan.

Pemerintah memiliki kewajiban untuk mengembangkan tata pemerintahan yang baik (*good governance*), bertujuan untuk mendekatkan pemerintah dengan masyarakat terutama masyarakat di sekitar lokasi ekowisata, dengan mengedepankan peran pemerintah sebagai fasilitator dan regulator melalui : (1) penciptaan iklim yang kondusif bagi peningkatan akses dan partisipasi masyarakat, (2) peningkatan aset dan kapabilitas masyarakat, dan (3) perlindungan masyarakat dari praktek dan kekuatan yang memiskinkan dan meminggirkan.

Untuk mencapai tujuan tersebut, ditempuh upaya-upaya peningkatan mutu pelayanan publik melalui peningkatan kapasitas dan profesionalisme aparatur, peningkatan akuntabilitas publik, penyegaran pelayanan masyarakat berdasarkan pelayanan minimum (SPM) serta akuntabilitas prinsip-prinsip pemerintahan yang baik lainnya. Di samping pelaksanaan pembangunan memerlukan sumber daya alam, sumber daya manusia dan teknologi, pembangunan yang dilaksanakan secara baik di mana pemerintah melaksanakan fungsinya dengan baik sebagai regulator dan fasilitator dapat membentuk dan menciptakan iklim yang kondusif bagi peningkatan akses dan partisipasi masyarakat. Pemerintah sebagai pembuat dan pengelola kebijakan publik, harus mampu menjembatani hubungan kemitraan antara organisasi-organisasi masyarakat sipil dengan sektor bisnis.

Undang-undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, menentukan bahwa Peraturan Daerah, sebagaimana halnya undang-undang, dapat memuat ketentuan sanksi berupa pidana kurungan, denda, dan administratif. Pasal 143

Undang-Undang No.32 Tahun 2004 Pasal 143 secara spesifik mengatur batasan otoritas perda dalam menentukan besaran atau jumlah sanksi yang dapat diberikan untuk dua jenis sanksi yang disebut pertama.

Terlepas luasnya dan beragamnya pemahaman fungsi hukum (tertulis) dan perundang dalam suatu negara, salah satu fungsi hukum yang lajim diterima secara luas adalah bahwa seperangkat norma itu merupakan instrumen untuk mengarahkan seperangkat perilaku individu atau kelompok masyarakat untuk suatu tujuan tertentu. Konsekuensi dari upaya mencapai tujuan spesifik tadi, negara lewat organ tertentu yang dimilikinya, perlu memastikan bahwa seperangkat perilaku dimaksud dapat diimplementasikan. Salah satu upaya untuk memastikan terselenggaranya hal ini dilakukan dengan menetapkan sanksi bagi siapa saja yang tidak berperilaku sebagaimana ditentukan.

Upaya memastikan diimplikasinya serangkaian perilaku yang diinginkan oleh Peraturan Daerah, tidak selamanya harus dilakukan dengan penentuan sanksi. Banyak faktor yang harus dipertimbangkan dan diperhatikan dalam memastikan agar pihak-pihak yang diperintahkan untuk berperilaku tertentu mau bertindak sebagaimana diinginkan oleh perundang-undangan.

Sebelum menentukan sanksi, maka dalam materi muatan sebelumnya terlebih dahulu dilakukan penentuan perbuatan yang dilarang. Dengan kata lain, penentuan sanksi terjadi setelah terlebih dahulu ditentukan mana perbuatan yang dimasukkan sebagai kejahatan (pelanggaran) dan mana yang bukan.

Setelah menuliskan dan memutuskan pasal-pasal tentang sanksi adalah menentukan mana perbuatan yang dilarang (*crime*) dan mana yang bukan maka langkah selanjutnya adalah menentukan jenis hukuman ketika perbuatan terlarang itu dilakukan. Tidak mungkin menentukan dengan pasti dan rigit atau membuat semacam daftar perbuatan yang harus disebut sebagai kejahatan di dalam Peraturan . namun demikian, terdapat beberapa acuan yang dapat digunakan yaitu :

a) Mengingat Ruang Lingkup Materi Muatan Peraturan Daerah.

Undang-undang 12 tahun 2011 dan Undang-

undang No 32 tahun 2004 telah menentukan ruang lingkup materi muatan Peraturan Daerah yaitu seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi." Atas dasar ini maka untuk menentukan perbuatan yang dilarang harus berkesesuaian dengan norma Peraturan Daerah secara keseluruhan sebagai bagian dari penyelenggaraan otonomi daerah, tugas pembantuan serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundangan di atasnya, atau menampung kondisi khusus daerah.

b) Penentuan jenis sanksi dalam Peraturan Daerah harus prinsip hirarki perundang-undangan. Peraturan Daerah tidak boleh mengatur kembali ketentuan pidana yang sama atau mengatur suatu jenis kejahatan yang bertentangan dengan ketentuan yang diatur oleh Undang-undang termasuk juga jenis sanksinya. Menuangkan ketentuan sanksi yang bertentangan dengan ketentuan tersebut dikenal sebagai *ultra vires*.

Pasal 143 Undang-undang No. 32 Tahun 2004 telah menegaskan bahwa:

- (1) Perda dapat memuat ketentuan tentang pembebanan biaya paksaan penegakan hukum, seluruhnya atau sebagian kepada pelanggar sesuai dengan peraturan perundangan.
- (2) Perda dapat memuat ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau denda paling banyak Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).
- (3) Perda dapat memuat ancaman pidana atau denda selain sebagaimana dimaksud pada ayat (2), sesuai dengan yang diatur dalam peraturan perundangan lainnya.

Ketentuan di atas menunjukkan bahwa terdapat dua jenis pidana yakni pidana kurungan dan pidana denda sebagai pidana pokok dan sekaligus menentukan semacam pidana tambahan berupa 'biaya paksaan penegakan hukum'. Undang-undang No. 32 Tahun 2004 ini tidak menyebut mengenai sanksi administratif dan sanksi keperdataan. Namun demikian sanksi administrasi

dimungkinkan dalam Undang-undang No. 12 Tahun 2011 berupa pencabutan izin, pembubaran, pengawasan, pemberhentian sementara, denda administratif, atau daya paksa polisional sementara sanksi keperdataan dapat berupa ganti kerugian.

Uraian-uraian di atas menunjukkan bahwa pengembangan Kota Manado sebagai Kota Model Ekowisata membutuhkan payung hukum yang akan menjadi acuan bagi seluruh pihak yang merupakan pemangku kepentingan sehingga tidak terjadi benturan kepentingan, konflik kewenangan ataupun perbedaan persepsi mengenai model ekowisata. Pengaturan model ekowisata saat ini masih dituangkan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri dengan pengaturan yang sangat sumir dan umum. Oleh karena itu, untuk mengisi kekosongan hukum dalam pengaturan ekowisata, perlu dibentuk Peraturan Daerah mengenai Model Ekowisata dan Peraturan Daerah Model Ekowisata ini menurut peneliti merupakan suatu bentuk pengejawantahan dari pengaturan dalam Undang-undang No. 32 Tahun 2004 bahwa Peraturan Daerah antara lain dibentuk dalam rangka menampung kondisi khas dari daerah otonom.

PENUTUP

1. Kesimpulan

- a. Kepastian Hukum dalam Pengembangan Model Ekowisata di Kota Manado belum optimal dalam mendukung kemanfaatan dan keadilan bagi masyarakat karena belum dituangkan secara detail dalam Peraturan Daerah yang dapat menjadi acuan untuk menciptakan persepsi yang harmonis antara seluruh stakeholders .
- b. Upaya mewujudkan kepastian hukum dalam pengembangan model ekowisata di Kota Manado dapat dilakukan dengan cara membentuk Peraturan Daerah mengenai Model Ekowisata yang merupakan intermediate legislation untuk menyelaraskan persepsi seluruh pihak yang terkait dalam mendukung pengembangan ekowisata di Kota Manado serta menjamin pencapaian tujuan pengembangan ekowisata dengan pengaturan mengenai pengawasan,

pengendalian dan sanksi dalam pengembangan ekowisata.

2. Saran

- a. Perlu dibentuk Peraturan Daerah mengenai Model Ekowisata dalam rangka memberikan acuan yang jelas kepada seluruh pihak agar tidak terjadi perbedaan persepsi yang dapat menghambat pengembangan model ekowisata di Kota Manado.
- b. Pembentukan Peraturan Daerah mengenai Model Ekowisata selayaknya dapat mengisi kekosongan hukum dalam pengaturan ekowisata mengingat model ekowisata hanya diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri secara sumir dan umum sehingga belum mampu menjangkau kondisi yang terjadi di Kota Manado.

DAFTAR PUSTAKA

- Ildal Kasim, dkk (ed), *Setelah Otoritarianisme Berlalu: Esai-Esai Keadilan di Masa Transisi*, Elsam, Jakarta, 2001, hal. vi.
- L. J. Van Apeldorn, 1985, *Pendahuluan ilmu Hukum* (terj, Oetarid Sadino), Pradnya paramitha : Jakarta.
- Sudikno Mertokusumo. 1998. *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Ctk. Pertama, Edisi ke II. Liberty : Yogyakarta.
- Donna Okthalia Setiabudi. *Hakikat, Parameter dan Peran Nilai Lokal Peraturan Daerah dalam rangka Tata Kelola Perundang-undangan yang Baik (Good Local Legislation)*. Disertasi .Universitas Hasanuddin. Makassar. 2010
- Hans Kelsen. 2006. *Teori tentang Hukum dan Negara*. Konstitusi Press. Jakarta.
- Irawan Soejito. 1981. *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Bina Aksara : Jakarta.
- Munir Fuady. 2010. *Teori Negara Hukum Modern (Rechtsstaat)*. Refika Aditama : Bandung.