

**KEWENANGAN PEMERINTAH PROVINSI
SULAWESI UTARA DALAM PENGELOLAAN
TAMAN NASIONAL BUNAKEN¹**

Oleh : Benny Saerang²

ABSTRAK

Penelitian ini menggunakan pendekatan normative-sosioyuridis untuk meneliti kaidah-kaidah hukum mengenai kebijakan pengelolaan lingkungan yang berkaitan dengan Taman Nasional Laut Bunaken. Berdasarkan pada data-data atau bahan-bahan yang ada atau diperoleh kemudian dianalisis secara kualitatif berdasarkan beberapa pendekatan, yaitu : sosio-yuridis dan historis, yakni pendekatan yang mengkaji dan menganalisis norma-norma hukum yang merupakan kebijakan dan berkaitnya dengan penerimaan dan/atau aspek sosial dari masyarakat disekitar yang terlibat/berhubungan dengan aktifitas yang terkait dengan objek penelitian. Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 masih belum memberikan batasan yang jelas tentang kewenangan daerah khususnya Bunaken dibidang jasa pelayanan pariwisata. Ketidajelasan kewenangan tersebut terlihat pada sektor jasa pelayanan pariwisata pertambangan, kelautan, dan proses perijinan jasa pelayanan pariwisata.

Kata Kunci : Bunaken, Kewenangan, Pemerintah, Pengelolaan

A. PENDAHULUAN

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Pemerintahan Daerah telah mengatur tentang pembagian urusan pemerintahan khususnya menyangkut pembagian kewenangan antara pemerintah, pemerintah provinsi dan kabupaten/kota sesuai dengan Pasal 9 dan Pasal 15. Dengan Pembagian kewenangan tersebut telah dapat dipastikan kewenangan urusan pemerintahan konkuren dan urusan absolut. Kewenangan yang dimaksud dengan pengalihan urusan pemerintahan konkuren pada tingkatan atau susunan pemerintahan yang lain dalam ketentuan ini adalah kewenangan pemerintah pusat dialihkan

menjadi kewenangan Daerah Provinsi dan sebaliknya.

Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 maka pemerintah Sulawesi Utara memiliki peluang untuk mengelola asset unggulan daerah yakni Taman Laut Nasional Bunaken, karena dengan berlakunya otonomi daerah maka kebijakan-kebijakan pemerintah akan lebih tepat sasaran, hal tersebut dikarenakan pemerintah daerah cenderung lebih memahami keadaan dan situasi daerahnya, serta potensi-potensi yang ada di daerahnya dari pada pemerintah pusat. Sumber daya alam merupakan hak dan wewenang daerah dalam pengelolaan untuk kemakmuran masyarakat terutama sebagai sumber pendapatan asli daerah. Karena pada prinsipnya sumber daya alam merupakan karunia Tuhan yang mempunyai nilai, yang harus dikelola secara baik oleh pemerintah daerah untuk kemakmuran daerah terutama masyarakat lokal dikawasan yang berhubungan langsung dengan potensi sumber daya alam tersebut.

Kawasan Taman Laut Nasional Bunaken sebagai asset daerah dan asset nasional memiliki keanekaragaman hayati dan keindahan yang tinggi. Sejak ditetapkan sebagai taman nasional bunaken pada tahun 1991 melalui keputusan menteri kehutanan Nomor 730/Kpts-11/01 tahun 1991, Taman Nasional Bunaken tidak luput dari berbagai ancaman-ancaman seperti antara lain penangkapan ikan dengan menggunakan bom, kegiatan pengambilan karang, penebangan hutan bakau, erose dan sedimentasi dan pencemaran dari sampah plastik.

Terumbu karang yang merupakan suatu sistem bioekologis bahari penting di daerah tropis dan menjadi penunjang kehidupan karena memproduksi bahan makanan bergizi dan pelindung pantai serta mempunyai hubungan yang sangat penting dengan kawasan alam sekitar pantai. Terumbu karang ini memiliki sistem ekologi yang secara alamiah stabil, sehingga bermanfaat bagi ekosistem, misalnya mempunyai kaitan dengan pantai dan hutan bakau, yang terlihat di pantai laut Bunaken yang ditetapkan sebagai taman nasional Laut Bunaken.

¹ Artikel Tesis. Dosen Pembimbing : Dr. Ronny A.

Maramis, SH, MH; Dr. Muhamad H. Soepeno, SH, MH

² Mahasiswa pada Pascasarjana Univeritas Sam Ratulangi, Manado. NIM. 0523208048

Taman Laut Nasional Bunaken yang dikenal sebagai objek wisata bahari di Provinsi Sulawesi Utara, beberapa tahun terakhir ini telah memperlihatkan kenaikan jumlah pengunjung diakibatkan oleh sumber daya alam laut yang sangat menarik, khususnya terumbu karang yang mempunyai aneka macam warna dan bentuk fisik yang khas terbentuk antara lain, pada daerah terjal "*drop off*". Bentuk ini merupakan satu-satunya terumbu karang yang dapat dikatakan terindah dan menonjol sebagai wisata bahari di Indonesia bagian timur. Disadari bahwa lingkungan hidup merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada Bangsa dan Rakyat Indonesia, wajib dikembangkan dan dilestarikan kemampuannya agar dapat tetap menjadi sumber dan penunjang hidup manusia serta makhluk lainnya, demi kelangsungan dan peningkatan kualitas hidup itu sendiri.

Lingkungan hidup Indonesia sebagai suatu ekosistem terdiri dari berbagai daerah/wilayah/bagian yang masing-masing sebagai sub-sistem yang meliputi aspek sosial, budaya, ekonomi dan fisik dengan corak ragam yang berbeda-beda antara sub-sistem yang satu dengan yang lain serta daya dukung yang berlainan. Demikian pula Taman Laut Nasional Bunaken sebagai sub-sistem yang telah menjadi perhatian dan tujuan wisata masyarakat umum, karena keanekaragamannya telah menjadi hak bersama (seluruh) manusia untuk menggunakan dan memanfaatkannya untuk kepentingan masyarakat akan tetapi bersamaan dengan itu, taman nasional Laut Bunaken perlu dikelola secara baik dan maksimal, karena bukan lagi dianggap sebagai hak dan tanggung jawab dari seseorang/sekelompok orang tertentu, melainkan menjadi hak dari seluruh lapisan masyarakat. Karena itu, kebijaksanaan Pemerintah Provinsi mengenai pengelolaan dan pengembangan lingkungan hidup, terutama terhadap Taman Laut Nasional Bunaken harus didasarkan pada kemampuan daya dukung lingkungan untuk meningkatkan keselarasan dan keseimbangan sub-sistem, yang berarti meningkatkan ketahanan sub-sistem yang ada. Kebijakan dan pengembangan sub-sistem yang satu akan

mempengaruhi pula ketahanan ekosistem secara keseluruhan. Dalam keadaan seperti ini, maka pengelolaan lingkungan hidup menuntut dikembangkannya suatu sistem yang merupakan keterpaduan sebagai ciri utama.

Bilamana diperhatikan, pembangunan adalah merupakan upaya sadar untuk mengelola dan memanfaatkan sumberdaya alam untuk meningkatkan mutu kehidupan rakyat yang berlangsung terus, sementara sumberdaya alam yang ada terbatas baik dalam jumlah maupun kualitasnya. Kebutuhan akan sumberdaya tersebut makin meningkat sebagai akibat meningkatnya jumlah penduduk serta meningkatnya kebutuhan, sehingga daya dukung lingkungan dapat tergantung dan kualitas lingkungan hidup dapat menurun.

Pada kenyataannya pelaksanaan pembangunan yang makin meningkat, dapat berakibat pada situasi yang mendukung atau berakibat pada resiko pencemaran dan perusakan lingkungan, sehingga struktur dan fungsi dasar ekosistem yang menjadi penunjang kehidupan dapat rusak. Hal ini merupakan beban sosial masyarakat sekarang dan masa yang akan datang. Yang pada akhirnya masyarakat dan pemerintah yang harus menanggung beban pemulihan. Terpeliharanya ekosistem yang baik dan sehat merupakan tanggung jawab bersama yang menuntut peran serta setiap anggota masyarakat untuk meningkatkan daya dukung lingkungan. Oleh karena itu, pembangunan yang bijaksana harus dilandasi wawasan lingkungan sebagai sarana untuk mencapai kesinambungan dan menjadi jaminan bagi kesejahteraan generasi sekarang dan mendatang.

Pada prinsipnya pemanfaatan lestari suatu sumberdaya alam ditunjukkan agar sumber tersebut mempunyai hasil dan daya guna bagi manusia secara berkesinambungan. Artinya suatu sumber daya itu bisa digunakan, dieksploitasi, ataupun dimanfaatkan dalam kapasitasnya masing-masing sampai pada batas dimana sumber daya tersebut tidak terancam keberadaannya sampai pada kondisi kritis yang tidak dapat dimanfaatkan lagi. Atau dengan kata lain bahwa secara umum kelestarian sumber daya alam berpatokan pada lestari secara kualitatif (produktif,

rekreatif, maupun estetik), dan lestari secara kuantitatif (ketersediaan jumlah produktif yang kontinyu).

Taman Laut Nasional ini terdiri dari pulau-pulau, yakni yang dinamakan Pulau Bunaken, Manado Tua, Siladen, Mantehage, dan Nain dengan luas areal secara keseluruhan sekitar ±80.000 ha. Taman Laut Nasional Bunaken dalam kedudukan dan fungsinya sebagai salah satu bentuk pelestarian sumber daya, dimana di dalamnya terdapat suatu kawasan yang perlu dilindungi. Oleh karena kekhasan taman ini yang mempunyai fungsi pendidikan dan rekreasi, maka perlu ada suatu pengaturan dan konsep pengelolaan yang sesuai dengan peruntukannya dan kesejahteraan masyarakat setempat karena itu Pemerintah Daerah mengeluarkan atau menetapkan ketentuan yang mengatur mengenai Taman Laut Nasional Bunaken dan sekitarnya agar terjaga dari kerusakan dan mengatur tentang pengelolannya, antara lain melalui Surat Keputusan Gubernur Propinsi Sulawesi Utara Nomor : 224 Tahun 1980 tentang Perlindungan, Pengamanan, dan Pengembangan Obyek Wisata Taman Nasional Laut Bunaken-Manado. Kemudian pada tahun 1984 Gubernur mengeluarkan Surat Keputusan Nomor : 201 Tahun 1984 yang memperluas wilayah yang harus dilindungi, sampai ke wilayah Arakan (Rap-Rap) dan Wawontulap. Menteri Kehutanan memperkuat perlindungan wilayah tersebut dengan mengeluarkan Surat Keputusan Nomor : 328/Kpts-II/86, yang menetapkan wilayah Pulau Bunaken, Manado Tua serta pulau-pulau dan perairan laut disekitarnya seluas 75.265 Ha serta Arakan dan Wawontulap seluas 13.800 Ha sebagai Cagar Alam Laut (*Marineature reserve*).

Pada tahun 1991 Menteri Kehutanan mengeluarkan Surat Keputusan Nomor 730/Kpts-II/91 Tentang Perubahan Fungsi Cagar Alam Laut Bunaken, Manado Tua, Arakan, dan Wawontulap menjadi Taman Nasional. Selanjutnya untuk Kepastian Hukum dalam melindungi dan mengelola Taman Laut Nasional Bunaken maka Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara mengeluarkan Surat Keputusan Gubernur Sulawesi Utara Nomor 233 Tahun 2000 tentang Pembentukan Dewan Pengelolaan Taman Laut Nasional Bunaken

B. PERUMUSAN MASALAH

1. Bagaimana kewenangan Daerah Provinsi dalam pengelolaan taman nasional bunaken sesudah berlakunya Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang otonomi daerah ?
2. Bagaimana kewenangan Provinsi Sulawesi Utara berdasarkan Perda Nomor 1 Tahun 2014 dalam pengelolaan Taman Nasional Laut Bunaken ?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan pada rumusan masalah, maka yang menjadi tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui bagaimana kewenangan daerah dalam pengelolaan taman nasional bunaken sesudah berlakunya Undang-undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang otonomi daerah.
2. Untuk mengetahui apakah pemerintah Propinsi Sulawesi Utara sudah menjalankan fungsi dan kewenangan dalam pengelolaan Taman Nasional Laut Bunaken.

D. METODOLOGI PENELITIAN

Agar dapat menyelesaikan suatu penelitian ilmiah diperlukan metode pendekatan yang tepat sesuai dengan permasalahan yang telah ditentukan. Peneliti lebih mengutamakan penelitian normatif-sosioyuridis. Karena pada dasarnya yang akan diteliti adalah kaidah-kaidah hukum mengenai kebijakan pengelolaan lingkungan yang berkaitan dengan Taman Nasional Laut Bunaken. Mengingat penelitian ini menggunakan pendekatan normative-sosioyuridis, maka pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan prosedur identifikasi dan inventarisasi bahan-bahan hukum primer dan bahan-bahan hukum sekunder yang diperoleh dari Kantor Gubernur Provinsi Sulawesi Utara, Pemerintah Kota Manado, dan pustaka pribadi peneliti, serta buku-buku, makalah, dan publikasi yang ditulis oleh pemerhati masalah pengelolaan lingkungan hidup. Berdasarkan pada data-data atau bahan-bahan yang ada atau diperoleh kemudian dianalisis secara kualitatif berdasarkan beberapa pendekatan, yaitu : sosio-yuridis dan historis

E. HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Kewenangan Pemerintah Provinsi Dalam Pengelolaan Taman Nasional Laut Bunaken

Taman laut nasional bunaken ditetapkan sebagai aman nasional oleh Menteri Kehutanan tahun 1991 dengan luas + 89.065 ha. Secara administratif berada di bawah kota Manado, Propinsi Sulawesi Utara. Bunaken adalah sebuah pulau seluas 8,08 km² di Teluk Manado, yang terletak di utara pulau Sulawesi, Indonesia. Pulau ini merupakan bagian dari kota Manado, ibu kota provinsi Sulawesi Utara, Indonesia. Di sekitar pulau Bunaken terdapat taman laut Bunaken yang merupakan bagian dari Taman Nasional Kelautan Manado Tua. Taman laut ini memiliki biodiversitas kelautan salah satu yang tertinggi di dunia. Selam scuba menarik banyak pengunjung ke pulau ini. Secara keseluruhan taman laut Bunaken meliputi area seluas 75.265 hektar dengan lima pulau yang berada di dalamnya, yakni Pulau Manado Tua, Pulau Bunaken, Pulau Siladen, Pulau Mantehage berikut beberapa anak pulaunya, dan Pulau Naen. Meskipun meliputi area 75.265 hektar, lokasi penyelaman (diving) hanya terbatas di masing-masing pantai yang mengelilingi kelima pulau itu.

Taman Nasional Laut Bunaken yang dalam pemahaman ini terdiri dari Pulau Bunaken, Pulau Manado Tua dan Pulau Siladen dalam wilayah Kota Manado, memiliki potensi yang spesifik yakni potensi biologis daratan, habitat mangrove dan padang lamun, habitat pantai pasir, habitat terumbu karang, dan habitat laut dalam.

Taman Nasional Laut Bunaken sudah mendunia, artinya sangat terkenal di dunia oleh karena kekayaan alamnya dan keindahan kehidupan di bawah laut dengan flora dan faunanya yang khas dan bervariasi banyak disukai para wisatawan mancanegara serta nusantara yang datang untuk melakukan penyelaman maupun sekedar menikmatinya melalui jalur wisata permukaan air dengan berperahu katamaran.

Setelah Taman Nasional Laut Bunaken ini menjadi terkenal, maka secara kronologis statusnya ditetapkan sebagai berikut :

1. Merupakan salah satu Obyek Wisata Kota Manado berdasarkan Surat Keputusan Gubernur Propinsi Sulawesi Utara Nomor 224 Tahun 1980.
2. Perluasan Obyek Wisata Bunaken berdasarkan Surat Keputusan Gubernur Propinsi Sulawesi Utara Nomor 201 Tahun 1984.
3. Cagar Alam Laut Bunaken Dan Manado Tua berdasarkan Surat Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 328/Kpts-II/1986.
4. Berdasarkan Peraturan Pemerintah RI Nomor 22 Tahun 1988, secara administrasi Kawasan Taman Laut Bunaken masuk dalam wilayah Kota Manado.
5. Calon Taman Nasional berdasarkan Surat Pernyataan Menteri Kehutanan Nomor 444/Menhut-II/1989.
6. Perubahan fungsi Cagar Alam Laut Bunaken berdasarkan Surat Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 730/Kpts-II/91.
7. Diresmikan sebagai Taman Nasional oleh Presiden RI – Soeharto pada tanggal 24 Desember 1992.
8. Tahun 1997 dibentuk Balai Taman Nasional Bunaken berdasarkan Keputusan Menteri Kehutanan.
9. Tahun 2000 hingga saat ini di Kelola Secara Kolaboratif oleh Dewan Pengelolaan Taman Nasional Bunaken (DPTNB) berdasarkan Surat Keputusan Gubernur Propinsi Sulawesi Utara Nomor 233 Tahun 2000.

Adapun Kedudukan, Tugas, dan Fungsi DPTNB berdasarkan Surat Keputusan Gubernur Propinsi Sulawesi Utara Nomor 233 Tahun 2000 Tentang Pembentukan Dewan Pengelolaan Taman Nasional Bunaken (DPTNB) Propinsi Sulawesi Utara, adalah sebagai berikut :

1. DPTNB adalah wadah bersama Pemerintah Daerah Propinsi, Kabupaten dan Kota, Balai Taman Nasional Bunaken, Instansi terkait, Lembaga Swadaya Masyarakat, masyarakat setempat, sektor bisnis dan akademisi untuk bekerja sama dalam rangka memperkuat

pengelolaan Taman Nasional Bunaken sehingga dapat memberikan manfaat secara berkelanjutan.

2. DPTNB dipimpin oleh seorang Ketua Dewan yang berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Gubernur.
3. DPTNB berkedudukan di Kota Mando Propinsi Sulawesi Utara.
4. Dalam menjalankan tugas harian, DPTNB didukung oleh sekretariat Dewan.

Dengan pemberian kewenangan kepada DPTNB sesuai Surat Keputusan Gubernur menunjukkan bahwa Pemerintah Provinsi berwenang mengelola Taman Nasional Bunaken. Secara yuridis dengan adanya DPTNB maka seluruh kewenangan pengelolaan Taman Nasional Bunaken sudah berada pada Badan ini sebagai implementasi dari kewenangan Pemerintah Provinsi. Adapun tugas dari Badan ini yaitu :

1. Memediasi (menengahi tanpa keberpihakan) dan mengelola (reolusi) konflik antar pihak.
2. Merencanakan program tahunan dan lima tahunan.
3. Memberikan masukan berdasarkan aspirasi anggota dewan kepada instansi terkait tentang pengelolaan Taman Nasional Bunaken.
4. Membantu pengamanan dan pengawasan Taman Nasional Bunaken.
5. Melakukan pengkajian penataan kawasan Taman Nasional Bunaken.
6. Melakukan fungsi pengawasan terhadap pengelolaan Taman Nasional Bunaken.
7. Memberikan laporan kepada :
 - a. Pemerintah Pusat secara konsultatif.
 - b. Gubernur, Bupati dan Walikota secara teknis operasional.
 - c. DPRD Sulawesi Utara secara konsultatif.
 - d. Balai Taman Nasional Bunaken secara koordinatif.
 - e. Publik secara akuntabilitas.
 - f. Memberikan pertimbangan kepada instansi terkait dalam rangka penerbitan izin-izin yang berkaitan

dengan pengelolaan Taman Nasional Bunaken.

- g. Menetapkan Sekretariat Dewan.

Fungsi pengelolaan Taman Nasional Bunaken oleh DPTNB diatur melalui Surat Keputusan Gubernur Propinsi Sulawesi Utara Nomor 142 Tahun 2002 Tentang Perubahan Atas Beberapa Pasal Dalam Keputusan Gubernur Sulawesi Utara Nomor 49 Tahun 2001 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Propinsi Sulawesi Utara Nomor 14 Tahun 2000 Tentang Pungutan Masuk Pada Kawasan Taman Nasional Bunaken. Adanya kewenangan khusus kepada DPTNB untuk menangani sistem tarif masuk dengan pembagian hasil, yakni 20 % untuk pihak pemerintah dan 80 % untuk DPTNB. Sedangkan 95 % pendapatan dari hasil tarif masuk ditinggalkan di daerah Sulawesi Utara dan digunakan untuk program konservasi. Sejak Kawasan Taman Laut Bunaken dikelola oleh DPTNB, maka telah dilakukan sistem zonasi disetiap pulau dalam kawasan Taman Laut Bunaken berdasarkan Surat Keputusan Direktur Jenderal Perlindungan Hutan Dan Pelestarian Alam Departemen Kehutanan Nomor 147/Kpts/DJ-VI/1997.

2. Kewenangan Di Dalam Perda Nomor 1 Tahun 2014

Perda Nomor 1 Tahun 2014 adalah peraturan daerah terakhir yang dikeluarkan oleh Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara tentang kewenangan dalam pengelolaan ruang termasuk taman nasional bunaken. Dalam Pasal 29 Perda tersebut secara tegas telah disampaikan bahwa Taman Nasional Bunaken telah menjadi kawasan strategis Provinsi sesuai dengan Pasal 69 Perda tersebut. Didasari bahwa pengembangan kepariwisataan tanpa keterlibatan masyarakat setempat justru akan memacu laju marginalisasi masyarakat setempat yang bertentangan dengan kebijakan pemerintah untuk mengentaskan kemiskinan. Rencana pemindahan penduduk harus dipertimbangkan matang-matang dan dibicarakan bahwa dengan masyarakat setempat. Mengingat sangat tinggi biaya sosial yang harus ditanggung masyarakat tersebut dan Pemerintah Daerah. Jika diperhatikan masalah-masalah yang mungkin muncul dalam

kebijaksanaan pengelolaan lingkungan, maka dasar pemikiran mengembangkan suatu kebijakan pengembangan adalah untuk menciptakan suatu kondisi lingkungan hidup masyarakat di masa depan yang lebih baik.

Perda Tata Ruang Nomor 1 Tahun 2014 pada prinsipnya menegaskan tentang kewenangan provinsi dalam pengelolaan Taman Nasional Bunaken beserta dengan seluruh yangterkait di dalamnya oleh Pemerintah Provinsi. Lingkungan hidup yang lebih baik dapat berupa tingkat kemakmuran yang lebih tinggi disertai oleh ketentraman hidup yang lebih sejahtera, dalam pengertian terdapat keadilan dan kepastian hukum atas kemakmuran yang dinikmati secara lebih merta oleh masyarakat. Dengan kata lain, masyarakat boleh menikmati suatu kehidupan yang layak dari segi ekonomi, tersedia sarana dan prasarana untuk memenuhi kebutuhan non-ekonomi, hak untuk berusaha /bekerja, hak perorangan, terutama atas tanah yang sudah dikuasai secara turun-temurun .

Pandangan ideal tersebut tampaknya sangat sederhana dan tidak sukar untuk dicapai, sebab semua orang tentu menghendaki demikian. Akan tetapi dalam kenyataan sangat sulit dicapai. Karena pada umumnya orang hanya berpikir tentang haknya kemudian melimpahkan tanggung jawab dan kewajiban pada orang lain atau pemerintah. Sementara sebagian anggota masyarakat masih pada pemikiran bahwa negara ini kaya dengan sumber daya alam, sehingga, masyarakat sering mempertanyakan, mengapa tidak diberikan kesempatan untuk mengeruk sebanyak mungkin untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Pemikiran tersebut hanya melihat kepentingan jangka pendek dan tidak didasarkan pada suatu pandangan yang bijaksana dalam memanfaatkan sumber daya alam yang ada. Karena itu dewasa ini masyarakat dapat dikatakan masih sangat tergantung dari Pemerintah dan melimpahkan tanggungjawab pada pemerintah. Kalaupun kelompok masyarakat merencanakan sesuatu untuk dibangun atau dilaksanakan, maka sangat berharap pada pemerintah untuk membiayainya.

Keadaan demikian membuat semakin jauh dari skenario pembangunan yang diinginkan

dan menjamin kepentingan atau kebutuhan masyarakat. Terkadang dilupakan bahwa yang diharapkan sebenarnya adalah dukungan riil masyarakat atas program dan rencana pembangunan yang disusun oleh pemerintah, sebab sumber pembiayaan utama adalah masyarakat itu sendiri. Bahkan ukuran keberhasilan dari suatu program pembangunan terletak pada masyarakat. Karena itu masyarakat semestinya harus dapat menyesuaikan diri, mental untuk pelaksanaan pembangunan. Kalau prakarsa itu datang dari pemerintah, maka perlu dicari jalan, bagaimana pola keterlibatan masyarakat dalam menunjang kegiatan pembangunan sehingga masyarakat tidak dirugikan atau menjadi korban dari pembangunan itu sendiri.

Pemikiran tersebut bila dikaitkan dengan pengelolaan TN Laut Bunaken, maka pembinaan partisipasi masyarakat perlu dilakukan melalui orientasi ulang peran dan interaksi petugas perlindungan dan pelestarian lingkungan hidup dengan masyarakat setempat, peran lembaga swadaya masyarakat terhadap pengelolaan, dan peran masyarakat yang bermukim di dalam kawasan TN Laut Bunaken itu sendiri.

Partisipasi masyarakat tidak sama dengan mobilisasi massa untuk kepentingan tertentu, melainkan suatu bentuk keterlibatan masyarakat dalam proses pengelolaan yang timbul karena adanya peluang dalam mekanisme dan kebijaksanaan yang diberikan oleh pemerintah. Partisipasi atau peran serta masyarakat tersebut secara eksplisit diakui dan disebutkan didalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Hayati dan Ekosistemnya.

1. Peraturan Daerah Propinsi Sulawesi Utara Nomor 14 tahun 2000 tanggal 12 desember 2000 tentang pungutan masuk pada kawasan taman nasional bunaken.
2. Keputusan gubernur sulawesi utara nomor 233 tahun 2000 tanggal 12 desember 2000 tentang pembentukan dewan pengelolaan taman nasional bunaken propinsi sulawesi utara.
3. Naskah peresmian DPTNB tanggal 16 desember 2000
4. Keputusan gubernur sulawesi utara nomor 49 tahun 2001 tanggal 16 april 2001

tentang petunjuk pelaksanaan peraturan daerah propinsi sulawesi utara nomor 14 tahun 2000 tentang pungutan masuk pada kawasan nasional bunaken.

5. Peraturan daerah propinsi sulawesi utara nomor 9 tahun 2002 tanggal 27 maret 2002 tentang perubahan pertama peraturan daerah propinsi sulawesi utara nomor 14 tahun 2000 tentang pungutan masuk pada kawasan taman nasional bunaken
6. Keputusan gubernur sulawesi utara nomor 142 tahun 2002 tanggal 12 juni 2002 tentang perubahan atas beberapa pasal dalam keputusan gubernur sulawesi utara nomor 49 tahun 2001 tentang petunjuk pelaksanaan peraturan daerah propinsi sulawesi utara nomor 14 tahun 2000 tentang pungutan masuk pada kawasan taman nasional bunaken.
7. Keputusan gubernur sulawesi utara nomor 171 tahun 2005 tentang perubahan lampiran keputusan gubernur sulawesi utara nomor 233 tahun 2000 tentang pembentukan DPTNB propinsi sulawesi utara.
8. Peraturan gubernur sulawesi utara nomor 22 tahun 2007 tentang perubahan keputusan gubernur sulawesi utara nomor 49 tahun 2001 tentang petunjuk pelaksanaan peraturan daerah propinsi sulawesi nomor 14 tahun 2000 tentang pungutan masuk pada kawasan taman nasional bunaken.

Dasar pertimbangan perda menyatakan bahwa taman nasional bunaken sebagai asset daerah dan asset nasional, memiliki keanekaragaman hayati dan keindahan yang tinggi, oleh karenanya banyak pengunjung untuk menikmatinya; bahwa kawasan taman nasional bunaken saat ini terus mengalami perubahan yang memperlihatkan terjadinya penurunan daya dukung lingkungan sebagai akibat pencemaran lingkungan, pengambilan terumbu karang, penebangan hutan bakau dan erosi; bahwa untuk mendukung kegiatan pengelolaan taman nasional bunaken agar dapat tetap lestari dan memberikan manfaat secara berkelanjutan, maka diperlukan sumber pendanaan yaitu melalui pungutan masuk bagi para pengunjung pada taman nasional bunaken tersebut; bahwa sehubungan dengan hal

tersebut diatas, perlu menetapkan peraturan daerah propinsi sulawesi utara tentang pungutan masuk pada kawasan taman nasional bunaken;

Sejak ditetapkan sebagai taman nasional bunaken pada tahun 1991 melalui keputusan menteri kehutanan nomor 730/Kpts-II/91 tahun 1991, taman nasional bunaken tidak luput dari berbagai ancaman-ancaman seperti antara lain penangkapan ikan dengan menggunakan bom, kegiatan pengambilan karang, penebangan hutan bakau, erosi dan sedimentasi dan pencemaran dari sampah plastik³. Selanjutnya mengingat bahwa taman nasional bunaken telah tempat tujuan wisata utama di propinsi sulawesi utara, maka upaya pelestarian taman nasional bunaken sangatlah penting agar dapat memberikan manfaat secara berkelanjutan. Sehubungan dengan itu untuk mendukung kegiatan pengelolaan taman nasional bunaken agar tetap lestari, di perlukan sumber-sumber pendanaan yaitu melalui penetapan pungutan masuk bagi para pengunjung taman nasional bunaken tersebut.

F. PENUTUP

1. Kesimpulan

- a. Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 masih belum memberikan batasan yang jelas tentang kewenangan daerah khususnya Bunaken dibidang jasa pelayanan pariwisata. Ketidak-jelasan kewenangan tersebut terlihat pada sektor jasa pelayanan pariwisata pertambangan, kelautan, dan proses perijinan jasa pelayanan pariwisata. Faktor penyebab ketidakjelasan karena pemerintah pusat terlalu banyak mencampuri kegiatan jasa pelayanan pariwisata di bunaken mengakibatkan Peraturan daerah menjadi lemah dari segi kekuatan mengikat sebagai produk hukum

³ Dasar Pertimbangan Perda Nomor 24 Tahun 2000 tentang Pengelolaan Bunaken dan Pasal 9 Perda Nomor 38 Tahun 2003 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Laut Terpadu berpasis Masyarakat di Provinsi Sulawesi Utara yang Menegaskan Pengelolaan Bunaken dan Daerah sekitarnya

dalam pengaturan dan pengelolaan jasa pelayanan pariwisata.

- b. Seharusnya pengelolaan Taman Nasional Bunaken sejak pemberlakuan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 sudah menjadi kewenangan daerah. Hal ini tidak usah diatur secara terperinci dalam Peraturan Daerah. Secara otomatis ketika pemberlakuan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 terutama dengan adanya Peraturan Pemerintah Nomor 38 tahun 2007, kawasan Pulau Bunaken sudah menjadi kewenangan daerah dan status Taman Nasional dipercayakan kepada daerah yang secara otonomi mengelolanya.
2. Saran
- a. Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 harus direvisi dengan membuat lebih spesifik rincian serta batasan tentang kewenangan daerah di bidang jasa pelayanan pariwisata. Menambah klausula dalam Pasal-pasal yang menyangkut kewenangan serta hak-hak daerah di dalam sistim pengelolaan jasa pelayanan pariwisata seperti kewenangan di dalam bagi hasil, kewenangan di dalam perijinan, kewenangan di dalam menghentikan setiap kegiatan jasa pelayanan pariwisata pusat yang tidak menguntungkan daerah.
 - b. Untuk menjamin kepastian hukum bagi masyarakat, maka harus dibuat Peraturan Daerah khusus yang isinya melindungi kepentingan seperti waktu perijinan, biaya untuk Pemerintah Daerah Provinsi dan kabupaten/kota, bagi hasil, hubungan dengan pemerintah pusat, ganti rugi, dan lain-lain.

Bagir Manan, Bagir Manan, *Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-undangan Tingkat Daerah*, LPPM Unisba, Bandung, 1995

Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* Gajah Mada University Press Tahun(1997:1)

Hoessein, *Pemerintahan Lokal dan Otonomi Daerah di Indonesia*. 1999.

Rangkuti, Siti Sundari, *Hukum Perlindungan Lingkungan dan Kebijaksanaan*, (Makalah), FH UNAIR, Surabaya. 1996.

Rompas. R.M, *Terumbu Karang dan Hutan Bakau di Kawasan Taman Nasional Laut Bunaken* (makalah), bahan seminar Kelautan, Jakarta. 1992.

Salmin, Emil, *Pembangunan Berwawasan Lingkungan*, LP3ES, Jakarta. 1986.

Pratikno, *Perumusan Pola Hubungan Pusat-Daerah Dalam Rangka Realisasi Otonomi Daerah*, Laporan Penelitian, UGM, Yogyakarta, 1996.

Lukman, *Eksistensi Peraturan Kebijakan Dalam Bidang Perencanaan dan Pelaksanaan Rencana Pembangunan di Daerah Serta Dampaknya Terhadap Pembangunan Materi Hukum Tertulis Nasiona*. 1997

DAFTAR PUSTAKA

- Abdulrahman, *Pengantar Hukum Lingkungan Indonesia*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung. 1990.
- Basah, Sjachran., *Tiga Tulisan tentang Hukum*, Alumni, Bandung, 1980.