

MANAJEMEN PENGELOLAAN TAMAN NASIONAL BUNAKEN OLEH PEMERINTAH PROVINSI SULAWESI UTARA

Joyce Jacinta Rares

Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Sam Ratulangi

ABSTRAK

Penelitian ini tentang manajemen pengelolaan kawasan Taman Nasional Bunaken. Alasan utama dilaksanakannya penelitian ini, yaitu terus terjadinya penurunan kualitas kawasan (habitat bawah laut), rendahnya tingkat kunjungan wisatawan (terutama mancanegara) yang berdampak pada rendahnya kontribusi Pendapatan Asli Daerah dari sektor ini, serta belum baiknya kebersihan kawasan ini. Metode Penelitian yang digunakan adalah metode penelitian kualitatif. Hasil penelitian memperlihatkan tidak berjalannya seluruh aspek manajemen (planning, organizing, actuating, dan controlling) karena bersumber dari kesalahan pada bentuk struktur (the bodies) dari lembaga yang dibentuk oleh Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara di tahun 2000, untuk mengelola kawasan ini. Dewan Pengelola Taman Nasional Bunaken sebagai lembaga yang dibentuk untuk mengelola kawasan ini, hanya merupakan lembaga yang sifatnya koordinatif dan bukan pelaksana utama pengelola kawasan Taman Nasional Bunaken. Tugasnya hanya mengkoordinasikan segenap kebijakan dan program yang dibuat oleh instansi terkait. Juga, lembaga ini tidak memiliki kewenangan untuk memberikan punishment jika instansi terkait tidak melaksanakan programnya. Dengan keberadaannya yang demikian, maka instansi terkait tidak merasa berkewajiban untuk memberikan laporan kepada lembaga ini. Sumber masalah lainnya adalah “kecemburuan” instansi terkait terhadap keberadaan lembaga ini, serta adanya “egoisme” kelembagaan. Dari penelitian ini, direkomendasikan bahwa Dewan Pengelola Taman Nasional Bunaken masih perlu dipertahankan, tetapi dengan struktur dan kewenangan yang berbeda. Pengelolaan Kawasan Taman Nasional Bunaken diserahkan sepenuhnya kepada Lembaga ini, dengan cara menempatkan secara permanen tenaga ahli dari masing-masing instansi terkait pada lembaga ini. Selanjutnya, kewenangan instansi terkait lainnya terhadap kawasan Bunaken dihapus dan hanya menangani hal-hal yang bersifat eksternal.

Kata Kunci : Manajemen, Struktur Organisasi, Kewenangan, Egoisme Kelembagaan

PENDAHULUAN

Taman Nasional Bunaken merupakan kawasan Taman Nasional Laut yang sangat diandalkan oleh Pemerintah Sulawesi Utara dan kota Manado khususnya, sebagai kawasan wisata yang dapat menjadi sumber pendapatan bagi daerah. Tahun 2006, pemerintah kota Manado menetapkan target kota Manado harus menjadi kota tujuan wisata dunia di tahun 2010. Kemudian tahun 2011 diubah menjadi “Manado

Model Kota Eko Wisata”. Penetapan visi ini pada dasarnya dilandasi pada keyakinan bahwa sektor pariwisata akan dapat menjadi sektor andalan yang pada gilirannya nanti akan memberikan efek yang signifikan bagi pertumbuhan sosial ekonomi masyarakat, khususnya di kota ini dan provinsi Sulawesi Utara secara keseluruhan. Keinginan pemerintah kota Manado ini, juga mendapat dukungan dari pemerintah di tingkat provinsi. Hal ini dibuktikan dengan gencarnya pemerintah provinsi untuk selalu menggelar even-even internasional dan nasional di kota Manado.

Kenyataannya, setelah lewat dua periode pemerintahan (2006-2015) ternyata “visi” kebijakan ini belum juga tercapai. Kontribusi TLN Bunaken terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) amatlah kecil. Sampai dengan tahun 2010 kontribusi terbesar bagi PAD adalah dari sektor Pajak Kendaraan Bermotor (PKB) dan BBNKB yaitu Rp. 270 milyar (sebesar 91%), sementara kontribusi PAD dari TLN Bunaken tidak mencapai 1 %, ini dapat dilihat pada tabel 1 di bawah ini.

Tabel 1. Data Pemasukan Hasil Pungutan Tarif Masuk DPTNB

| Tahun | Total Penerimaan | Setoran Pusat (5%) | Setoran Daerah (15%) |
|-------|------------------|--------------------|----------------------|
| 2001 | 397.593.000 | 19.879.650 | 59.638.950 |
| 2002 | 989.672.500 | 49.483.625 | 148.450.875 |
| 2003 | 1.077.557.500 | 53.877.875 | 161.633.625 |
| 2004 | 1.364.487.000 | 68.224.350 | 204.673.050 |
| 2005 | 1.379.473.000 | 68.973.650 | 206.920.950 |
| 2006 | 1.394.299.500 | 69.714.975 | 209.144.925 |
| 2007 | 1.354.752.500 | 67.737.625 | 203.212.875 |
| 2008 | 1.500.080.000 | 75.004.000 | 225.012.000 |
| 2009 | 1.888.453.500 | 94.422.675 | 283.268.025 |

Sumber : DPTNB, 2010

Angka kunjungan wisatawan ke Bunaken juga tidak “menggembirakan. Tahun 2010 data kunjungan turis asing hanya 20.045 orang, turun dua kali lipat dibandingkan tahun sebelumnya yang mencapai 51.977 orang. Hingga triwulan I-2011, Januari hingga Maret, kunjungan wisatawan asing baru 4.000 orang (<http://regional.kompas.com>). Tabel 2 di bawah ini adalah data tentang hal di atas.

Tabel 2. Tingkat Kunjungan Wisatawan ke TLN Bunaken

| Tahun | Tingkat Kunjungan |
|-------|-------------------|
| 2007 | 25.141 orang |
| 2008 | 32.760 orang |
| 2009 | 51.977 orang |
| 2010 | 20.045 orang |
| 2011 | 4000 orang |

Sumber : www.swarakita.manado.com

Upaya untuk mengatasi berbagai kendala dalam menangani TLN Bunaken sebenarnya sudah dilakukan oleh pemerintah provinsi Sulawesi Utara, yaitu dengan dikeluarkannya Surat Keputusan Gubernur Nomor 233 Tahun 2000. Intinya adalah memutuskan penanganan TLN Bunaken dilakukan secara kolaboratif lintas instansi melalui sebuah lembaga koordinatif yang diberi nama Dewan Pengelola Taman Nasional Bunaken (DPTNB). Persoalannya kemudian mengapa kebijakan ini (pembentukan DPTNB) juga tidak menjadikan Bunaken sebagai kontributor PAD yang “handal” bagi provinsi Sulawesi Utara, dan kota Manado secara khusus. Atas dasar kenyataan inilah maka dinilai perlu dilakukan penelitian untuk menemukan berbagai kendala pengelolaan kawasan wisata ini, sehingga kemudian pada gilirannya dapat dirumuskan suatu metode yang aplikatif untuk mengembangkan kawasan ini. Berdasarkan uraian di atas, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah “Mengapa manajemen pengelolaan Taman Nasional Bunaken yang dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara belum memberikan hasil sebagaimana yang diharapkan”.

Selanjutnya, tujuan pelaksanaan penelitian ini yaitu untuk menemukan berbagai kendala dalam pelaksanaan pengelolaan TLN Bunaken yang menyebabkan kawasan ini tidak “mampu” menjadi kontributor PAD yang “handal”. Adapun manfaat penelitian ini, yaitu dapat dirumuskan sebuah desain kebijakan yang tepat untuk pengelolaan Taman Nasional Bunaken.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini didesain untuk menggunakan pendekatan kualitatif, dengan metode analisis deskriptif yang bertujuan untuk menggambarkan, berbagai kondisi, berbagai situasi, atau berbagai fenomena realitas sosial yang ada, kemudian berupaya untuk menarik realitas ke permukaan sebagai suatu ciri, karakter, sifat, model, tanda, atau gambaran tentang kondisi, ataupun fenomena tertentu. (Bungin, 2009: 76).

Data dalam penelitian ini berupa data primer dan data sekunder. Data primer adalah data yang langsung diperoleh di lapangan melalui wawancara mendalam serta yang diperoleh melalui observasi yang dilakukan oleh peneliti sendiri. Data sekunder adalah data olahan atau data telah dipublikasikan secara resmi yang didapat dari berita media, dokumentasi, dan arsip lembaga terkait lainnya. Adapun metode pengumpulan data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah wawancara mendalam (*in depth-interview*). Pada dasarnya wawancara mendalam yang dilakukan dalam penelitian ini

merupakan wawancara tidak berstruktur, meskipun disiapkan pula pedoman untuk melakukan wawancara. Selanjutnya, informan dalam penelitian ini adalah Dinas Pariwisata provinsi Sulawesi Utara, Dinas Pariwisata Kota Manado, Balai Taman Nasional Bunaken, Dewan Pengelolaan Taman Nasional Bunaken (DPTNB), Instansi, Dinas dan Organisasi Profesi yang menjadi anggota dari DPTNB.

Prosedur dalam penelitian ini sebagai berikut, (1) tahap pra penelitian, (2) tahap pengumpulan dan analisis data, (3) tahap penulisan laporan penelitian. Penulisan laporan akhir memuat temuan penelitian, tetapi selain itu juga menguraikan hasil interpretasi dan eksplanasi temuan-temuan penelitian dan penarikan kesimpulan penelitian, verifikasi, perumusan dalil-dalil dan rekomendasi akademik, serta rekomendasi pragmatis yang terkait dengan tujuan dan manfaat penelitian. Adapun pemeriksaan keabsahan data dalam penelitian ini menggunakan teknik triangulasi.

Selanjutnya, lokasi penelitian ini bertempat di kota Manado yaitu pada kantor Dewan Pengelolaan Taman Laut Nasional Bunaken, kantor Balai Taman Nasional Bunaken, kantor-kantor terkait lainnya, seperti Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Provinsi Sulawesi Utara, Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kota Manado, Badan Lingkungan Hidup Provinsi Sulawesi Utara dan Kota Manado, Badan Lingkungan Hidup Kabupaten Minahasa Selatan dan Minahasa Utara, Kantor Sekretariat *North Sulawesi Watersport Association* (NSWA), kantor Fakultas Perikanan dan Kelautan Universitas Sam Ratulangi Manado serta pada lokasi Taman Laut Nasional Bunaken yaitu Pulau Bunaken, Siladen dan Mantehage. Namun demikian, penelitian ini juga menyesuaikan dengan keberadaan Kepala Dewan Pengelolaan Taman Laut Nasional Bunaken serta para staf struktural ke bawah.

Kerangka Pemikiran

Karakteristik manajemen kebijakan pengelolaan Taman Nasional Bunaken yang ditetapkan oleh pemerintah Sulawesi Utara pada dasarnya memiliki ciri-ciri persoalan kebijakan yang dikemukakan oleh Jones, yaitu dilaksanakan secara lintas organisasi, punya potensi lebih merupakan kesepakatan. Oleh karenanya skema teoritik pelaksanaan pengelolaan Taman Nasional Bunaken dapat meliputi 3 aspek implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh Jones yaitu aspek organisasi, interpretasi dan pelaksanaan.

Hipotesis Kerja

Berdasarkan kerangka berpikir di atas, maka hipotesis kerja penelitian ini adalah:

“Manajemen pengelolaan Taman Nasional Bunaken oleh Pemerintah Sulawesi Utara adalah terkait aspek perencanaan (*planning*), pengorganisasian (*organizing*), pengarahan (*actuating*), dan pengawasan (*controlling*).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Penelitian ini menggunakan teori manajemen yang dikemukakan oleh Terry (1975:14) sebagai *guidence* (pedoman) penelitian. Objek penelitian utama dari penelitian ini adalah segenap aktivitas Dewan Pengelolaan Taman Nasional Bunaken berkaitan dengan pengelolaan Taman Nasional Bunaken. Pencermatan ini adalah berangkat dari fakta bahwa secara administratif Dewan Pengelola Taman Nasional Bunaken adalah lembaga yang dibentuk oleh Pemerintah Sulawesi Utara dan bertanggung jawab untuk menjadikan Taman Nasional Bunaken menjadi lebih baik. Dengan berpedoman pada teori yang dipilih, penelitian ini berhasil menemukan hal-hal berikut:

Aspek *Planning*

Dewan Pengelolala Taman Nasional Bunaken sebagai penanggung jawab pengelolaan Taman Nasional Bunaken, tidak mengeluarkan perencanaan yang sifatnya “mutlak”. Maksudnya adalah tidak ada perencanaan yang merupakan produk dari lembaga ini. Lembaga ini hanya mengkoordinasikan segenap rencana kegiatan yang akan dilaksanakan oleh seluruh instansi terkait. Kemudian rencana dari masing-masing instansi dikomunikasikan antara yang satu dengan yang lainnya. Tujuannya adalah agar tidak terjadi tumpang tindih program, serta terciptanya program yang saling melengkapi antar instansi terkait.

Kenyataannya, sinkronisasi program antarinstansi tidak terjadi. Masing-masing instansi “berjalan” sendiri-sendiri, terutama Balai Taman Nasional Bunaken sebagai instansi vertikal, Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Provinsi Sulawesi Utara dan kota Manado. Dari kegiatan penelitian yang dilakukan ditemukan bahwa hal ini bersumber pada adanya “ego lembaga” dari masing-masing instansi terkait. Bagi Balai Taman Nasional Bunaken, keberadaan Dewan Pengelolaan Taman Nasional Bunaken telah mengambil alih hak-hak pengelolaan Taman Nasional Bunaken yang seharusnya menjadi kewenangan lembaga tersebut. Terutama dalam hal pengelolaan retribusi masuk kawasan Taman Nasional Bunaken. Sementara itu, Dinas Pariwisata dan Kebudayaan baik di tingkat provinsi Sulawesi Utara maupun kota Manado, menilai

bahwa Dewan Pengelolaan Taman Nasional Bunaken, tidak berkewenangan untuk mengintervensi program-program mereka. Persoalan lain yang membuat lebih rumit yakni adanya tarik menarik pengelolaan antara Dinas Pariwisata dan Kebudayaan di tingkat provinsi dan kota Manado.

Aspek *Organizing*

Karakteristik dari aspek *planning* dalam pengelolaan Taman Nasional Bunaken menjadi sumber tidak beresnya pengorganisasian pengelolaan Taman Nasional Bunaken. Ciri yang utama dari pengelolaan kawasan ini adalah “Pengorganisasian program yang terpisah antarinstansi terkait dalam pengelolaan Taman Nasional Bunaken. Hasil penelitian memperlihatkan Dewan Pengelola Taman Nasional Bunaken sebagai sebuah *Board* yang diberi wewenang oleh Pemerintah Provinsi, ternyata tidak berkewenangan untuk mengatur mekanisme pelaksanaan program-program yang akan dilaksanakan oleh seluruh instansi terkait. Sinkronisasi pelaksanaan hampir tidak terjadi. Balai Taman Nasional (BTN) sebagai sebuah lembaga vertikal, melihat pengelolaan Taman Nasional Bunaken mutlak menjadi kewenangan mereka, meskipun kawasan Taman Nasional Bunaken berada di wilayah Sulawesi Utara. Balai Taman Nasional pernah memutuskan untuk keluar dari keanggotaan Dewan Pengelola Taman Nasional Bunaken yang dibentuk oleh Pemerintah Sulawesi Utara. Pengorganisasian pengelolaan kawasan Taman Nasional Bunaken diatur dan dilaksanakan oleh masing-masing instansi terkait atau seluruh instansi yang merupakan anggota dari Dewan Pengelola Taman Nasional Bunaken.

Aspek *Actuating* (pengarahan)

Di dalam implementasi sebuah kebijakan, *actuating* merupakan aspek yang penting untuk dilaksanakan. Tujuannya adalah untuk “menjaga” agar seluruh unit kerja yang terlibat dalam sebuah kebijakan atau program, akan tetap fokus dan terarah pada tujuan-tujuan yang ingin dicapai. *Actuating* dilakukan oleh pimpinan atau atasan terkait. Dari kegiatan penelitian yang telah dilakukan, ditemukan bahwa ternyata Dewan Pengelola Taman Nasional Bunaken tidak memiliki otoritas untuk mengarahkan seluruh instansi terkait, tetapi lebih berfungsi untuk mengkomunikasikan dan mengkoordinasikan program antardinas atau instansi terkait. Dalam Surat Keputusan Gubernur Sulawesi Utara Nomor 233 Tahun 2000 tentang Pembentukan Dewan Pengelola Taman Nasional Bunaken, disebutkan bahwa Wakil Gubernur Sulawesi Utara

adalah Ketua dari lembaga ini, namun dalam operasionalnya lembaga ini dikendalikan oleh seorang Direktur Eksekutif. Persoalannya, ternyata Wakil Gubernur hampir tidak pernah turun langsung memberikan arahan-arahan operasional dalam setiap rapat koordinasi yang dilakukan. Rapat koordinasi lebih banyak dipimpin oleh Direktur Eksekutif, sementara itu pimpinan instansi atau dinas terkait hampir tidak pernah hadir dalam rapat koordinasi. Umumnya Kepala Dinas hanya mengirim staf, dan ini dapat berganti-ganti dalam tiap pertemuannya. Intinya, dalam pengelolaan Taman Nasional Bunaken, pengarahan hampir tidak pernah dilakukan tetapi hanya ada koordinasi dalam rangka mengsinkronkan kebijakan atau program antarinstansi.

Aspek *Controlling* (pengawasan)

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan bahwa Dewan Pengelola Taman Nasional Bunaken (DPTNB) tidak memiliki hak untuk memberikan *punishment* kepada instansi terkait yang menjadi anggotanya, jika tidak melaksanakan program atau kegiatannya sesuai dengan hasil koordinasi yang telah dilakukan. Direktur Eksekutif DPTNB hanya dapat memberikan imbauan atau menyampaikannya kepada Wakil Gubernur. Persoalannya adalah, di sisi lainnya pemerintah daerah memiliki mekanisme aturan tersendiri untuk melakukan pengawasan terhadap kinerja atas seluruh instansi yang berada di wilayahnya. Akibatnya, seluruh Dinas atau instansi yang merupakan anggota DPTNB, tidak merasa perlu untuk memberikan pertanggung jawaban kegiatan mereka kepada Direktur Eksekutif lembaga ini.

PENUTUP

Kesimpulan

Kegagalan manajemen pengelolaan Taman Nasional Bunaken terbukti tidak berjalannya seluruh aspek manajemen yang dijadikan rujukan dalam penelitian ini yaitu *planning*, *organizing*, *actuating*, dan *controlling*, ternyata bersumber dari tidak tepatnya bentuk struktur organisasi yang dibentuk untuk mengelola kawasan ini. Dewan Pengelola Taman Nasional Bunaken merupakan organisasi atau lembaga yang memiliki kewenangan mutlak untuk merumuskan kebijakan atau program pengelolaan kawasan Taman Nasional Bunaken. Lembaga ini hanya mengkoordinasikan program lintas lembaga seperti mengkoordinasikan program antara Dinas Pariwisata dan Kebudayaan di tingkat provinsi dan kabupaten /kota, Badan Lingkungan Hidup Provinsi,

Kabupaten/Kota, Balai Taman Nasional, dan Dinas terkait lainnya. Dewan Pengelola Taman Nasional Bunaken bukan pelakasa tunggal pengelolaan kawasan Taman Nasional. Persoalan lainnya, Dewan Pengelola Taman Nasional Bunaken tidak memiliki kewenangan untuk memberikan Taman Nasional. Sumber kegagalan lainnya, Dewan Pengelola Taman Nasional Bunaken tidak memiliki kewenangan untuk memberikan *punishment* jika salah satu instansi yang terkait di dalamnya tidak melaksanakan atau tidak mampu melaksanakan program-program yang telah dikoordinasikan.

Saran

Atas dasar seluruh kesimpulan di atas, maka dari penelitian ini disarankan bahwa untuk menghasilkan pengelolaan kawasan Taman Nasional Bunaken yang optimal, maka harus dilakukan revisi atau perubahan atas struktur organisasi Dewan Pengelola Taman Nasional Bunaken. Dewan Pengelola Taman Nasional Bunaken harus merupakan organisasi atau instansi tunggal bukan lembaga yang koordinatif sifatnya. Pekerjaan pengelolaan kawasan Taman Nasional Bunaken harus dikelola oleh sebuah lembaga tunggal yang memiliki diskresi yang luas untuk mengelola kawasan ini. Kewenangan dinas atau instansi lainnya harus dihilangkan. Dinas terkait lainnya hanyalah fokus pada aspek-aspek eksternal yang berkaitan dengan Taman Nasional Bunaken, tetapi pengelolaan ke dalam harus diserahkan secara mutlak kepada lembaga ini, sementara itu tenaga dari tiap dinas terkait harus ditempatkan secara permanen pada Dewan Pengelola ini.

DAFTAR PUSTAKA

- Arikunto, Suharsimi. 1993. *Manajemen Penelitian*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Bungin, Burhan. 2009. *Penelitian Kualitatif*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Fattah, Nanang. 2004. *Landasan Manajemen Pendidikan*. Bandung. Remaja Rosda Karya
- Griffin, Ricky. W. 1990. *Management*. Houghton Mifflin Company.
- Handoko, T. Hani. 2003. *Manajemen*. Yogyakarta: BPFE.
- Jones, Charles O. 1984. *An Introduction to The Study of Public Policy: Third Edition*. California: Brooks/Cole Publishing Company.
- Stoner, James A. F. 1982. *Manajemen ed II (terjemahan)*. Jakarta: Erlangga.
- Terry, George. R. 1975. *Principle of Management*. England: R.D. Irwin.
- Qalyubi, Syihabudin dkk. 2007. *Dasar-dasar Ilmu Perpustakaan dan Informasi*. Yogyakarta: UGM Press.