

Pengelolaan Kawasan Pariwisata (Studi di Balai Besar Taman Nasional Bromo Tengger Semeru)

Hadi Sri Utami^{a*}

^a Dinas Pemuda, Olahraga, Pariwisata, dan Kebudayaan Kabupaten Probolinggo, Jawa Timur, Indonesia

INFORMASI ARTIKEL

Article history:

Dikirim tanggal: 02 Maret 2017

Revisi pertama tanggal: 28 Mei 2017

Diterima tanggal: 20 Juni 2017

Tersedia *online* tanggal: 06 Juli 2017

Keywords: Management, Tourism Area of Mount Bromo, Balai Besar TNBTS, POSDCORB

ABSTRACT

The rating of tourists hygiene awareness is considered low inducing pollution in the form of waste which is commonly found in the tourist area of Mount Bromo. This reasearch aims to determine, identify and analyze the management of Mount Bromo tourist area conducted by Balai Besar of Bromo Tengger Semeru National Park (Balai Besar TNBTS) from the perspective of public administration functions known as w "POSDCORB" (Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting, Budgeting which was proposed by Gullick. This study also has purpose to identify and analyze factors affecting the management of tourism area of Mount Bromo. This research uses qualitative method with descriptive analysis approach. The result shows that the management of tourism area of Mount Bromo conducted by Balai Besar TNBTS is not optimum due to some constraints in perspective of planning, staffing, and budgeting.

INTISARI

Kesadaran wisatawan akan kebersihan masih rendah sehingga pencemaran dalam bentuk sampah masih banyak ditemukan di kawasan pariwisata Gunung Bromo. Penulisan tesis ini bertujuan untuk mengetahui, mengidentifikasi dan menganalisis pengelolaan kawasan pariwisata Gunung Bromo yang dilaksanakan oleh Balai Besar Taman Nasional Bromo Tengger Semeru (Balai Besar TNBTS) dari perspektif fungsi administrasi publik yang dikemukakan oleh Gullick dan dikenal dengan akronim "POSDCORB" (Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting, Budgeting) dengan menggunakan metode penelitian kualitatif deskriptif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengelolaan kawasan pariwisata yang dilaksanakan oleh Balai Besar TNBTS kurang optimal dimana masih ditemui kendala pada perspektif perencanaan, penyusunan staf, dan penganggaran.

2017 FIA UB. All rights reserved.

1. Pendahuluan

Pariwisata sebagai sebuah sektor telah mengambil peran penting dalam pembangunan. Sektor pariwisata dapat membuka atau menambah lapangan dan kesempatan kerja bagi masyarakat disekitar kawasan

pariwisata seperti dalam usaha akomodasi, restoran, pemandu wisata, biro perjalanan dan jasa lainnya. Sektor pariwisata juga memberikan kontribusi langsung terhadap sektor lain berupa usaha-usaha pembuatan atau perbaikan jalan raya, pelabuhan, bandara, program kebersihan yang kesemuanya dapat memberikan

* Corresponding author. Tel.: +62-823-3190-1737; e-mail: utami.hs@gmail.com

keuntungan baik bagi masyarakat sekitar maupun bagi wisatawan. Sektor pariwisata memacu dan memberi kontribusi terhadap pelaksanaan proyek-proyek pada berbagai sektor di negara-negara berkembang dan negara maju (Pendit, 1994).

Keanekaragaman budaya serta keindahan alam yang membentang dari Sabang sampai Merauke merupakan potensi pariwisata yang sangat besar bagi Indonesia, termasuk di dalamnya pariwisata yang berada dalam kawasan konservasi. Kawasan konservasi memiliki daya tarik untuk dikunjungi wisatawan. Kawasan ini terdiri dari *natural amenities* (iklim, hutan belukar, flora dan fauna) yang merupakan hasil ciptaan Tuhan sekaligus adat istiadat yang sangat menarik untuk dijadikan sebagai tujuan wisata. Objek wisata Gunung Bromo merupakan salah satu daya tarik wisata (DTW) yang terletak di dalam kawasan Taman Nasional Bromo Tengger Semeru (TNBTS) yang telah ditetapkan sebagai taman nasional sejak bulan Oktober 1982 sebagaimana tercantum dalam Pernyataan Menteri Pertanian No.736/Mentan/X/82.

Sebagaimana letaknya secara administratif, maka wisatawan yang akan mengunjungi (DTW) Gunung Bromo dapat menempuhnya melalui empat pintu masuk, yaitu dari arah Kabupaten Probolinggo melalui Desa Ngadisari, arah Kabupaten Pasuruan melalui Desa Wonokitri, arah Kabupaten Lumajang melalui Desa Ranupane, dan dari arah Kabupaten Malang melalui Desa Tumpang. Berdasarkan data pada Tabel 1 dibawah, jumlah wisatawan yang mengunjungi DTW Gunung Bromo lebih banyak melalui jalur Dusun Cemorolawang, Desa Ngadisari yang menjadi bagian dari wilayah Kabupaten Probolinggo.

Tabel 1 Jumlah Pengunjung DTW Gunung Bromo per Pintu Masuk Tahun 2013 – 2015

		2013	2014	2015
Probolinggo	Wisnus	288.137	228.724	141.250
	Wisman	21.265	15.702	8.674
Pasuruan	Wisnus	129.846	109.875	97.074
	Wisman	7.727	4.657	4.248
Lumajang	Wisnus	48.996	141.327	85.245
	Wisman	848	2.628	1.466
Malang	Wisnus	50.587	33.634	33.426
	Wisman	2.992	1.466	2.628

Sumber: Balai Besar Taman Nasional Bromo Tengger Semeru, data diolah (2016)

Potensi yang dimiliki oleh DTW Gunung Bromo merupakan potensi yang bernilai jual tinggi, sehingga pariwisata di kawasan ini layak untuk dikembangkan. Pengelolaan kawasan pariwisata Gunung Bromo merupakan bagian integral dari pembangunan kepariwisataan nasional. Selain itu pengelolaan kawasan pariwisata Gunung Bromo memiliki arti yang sangat penting dan strategis bagi bangsa Indonesia dalam

mendukung kelangsungan dan keberhasilan pembangunan berkelanjutan.

Sebagai DTW yang berada di dalam kawasan taman nasional, maka ada saling ketergantungan antara pengembangan pariwisata dengan konservasi sumber daya alam yang kemudian menjadikan konservasi sebagai suatu hal yang sangat perlu dilakukan. Daya tarik kepariwisataan TNBTS sangat bertumpu pada keindahan alamnya. Kerusakan pada sumber daya alam tentunya akan sangat berdampak pada kepariwisataan di kawasan ini. Akses kawasan pariwisata Gunung Bromo yang terbuka serta terbatasnya jumlah personil mengakibatkan sulitnya dilakukan pengawasan terhadap kegiatan yang bersifat merusak sumber daya, karena kesulitan untuk melakukan kontrol dan pengelolaan kawasan. Perburuan satwa seringkali terjadi di kawasan pariwisata ini. Setiap bulan ratusan burung di kawasan ini ditangkap. Sebagai salah satu komponen ekosistem, burung mempunyai hubungan timbal balik dan saling tergantung dengan lingkungannya. Selain perburuan satwa, perburuan bunga edelweis, yang merupakan tumbuhan endemik zona alpina/ montana diberbagai pegunungan nusantara dengan status dilindungi, untuk diperjualbelikan masih banyak terjadi di kawasan pariwisata Gunung Bromo. Banyaknya jumlah wisatawan, baik lokal maupun mancanegara, juga berdampak pada konservasi di wilayah taman nasional ini. Kesadaran wisatawan akan kebersihan masih rendah sehingga pencemaran dalam bentuk sampah masih banyak ditemukan di kawasan pariwisata Gunung Bromo.

Pengembangan dan pemanfaatan jasa lingkungan dan pariwisata alam, khususnya DTW Gunung Bromo menjadi salah satu fungsi yang harus dilaksanakan oleh BB-TNBTS. Mengingat DTW Gunung Bromo secara administratif juga menjadi bagian dari wilayah Kabupaten Probolinggo, maka dalam melaksanakan pengelolaannya tidak dapat dilakukan sendiri oleh BB-TNBTS.

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji pengelolaan kawasan pariwisata Gunung Bromo dalam perspektif fungsi-fungsi administrasi publik.

2. Teori

Menurut Chandler dan Plano (dalam Pasolong, 2011:7), administrasi publik adalah proses dimana sumber daya dan personil publik diorganisir dan dikoordinasi untuk memformulasikan, mengimplementasikan, dan mengelola (*manage*) keputusan-keputusan pada kebijakan publik berbagai tugas yang ditentukan. Ilmu administrasi publik disamping memberikan teknik, sistem dan prosedur administrasi, juga mengajukan tentang bagaimana caranya mengolah dan mengorganisasikan berbagai macam energi sosial (Zauhar, 1996). Selanjutnya

Chandler dan Plano (dalam Pasolong, 2011:7) mengemukakan bahwa administrasi publik merupakan seni dan ilmu (*art and science*) yang ditujukan untuk mengatur "*public affair*" dan melaksanakan berbagai tugas yang ditentukan. Administrasi publik merupakan ilmu dan seni yang bertujuan untuk memecahkan masalah publik melalui perbaikan, pengoordinasian dan pengelolaan sumber daya manusia, keuangan dan organisasi publik.

Menurut Handayani (1992:80) proses berarti serangkaian tahap kegiatan mulai dari menentukan sasaran sampai berakhir sasaran/ tujuan, sedangkan fungsi adalah tugas/ kegiatan. Dalam proses pelaksanaannya, administrasi mempunyai tugas-tugas tertentu yang harus dilaksanakan. Tugas itu yang biasa disebut fungsi-fungsi administrasi (Siagian, 2014:82). Gullick (dalam Siagian, 2014:84) mengemukakan fungsi administrasi adalah *planning* (perencanaan), *organizing* (pengorganisasian), *staffing* (pengadaan tenaga kerja), *directing* (pemberian arahan), *coordinating* (pengoordinasian), *reporting* (pelaporan), dan *budgeting* (penganggaran). Rangkaian fungsi ini dikenal dengan akronim "POSDCORB".

Fungsi administrasi "POSDCORB" yang dikemukakan oleh Gullick (dalam Siagian, 2014:84) dapat dijelaskan sebagai berikut:

a) Perencanaan (*Planning*)

Perencanaan merupakan awal mula proses administrasi. Perencanaan sebagai proses mendesain kegiatan yang dilakukan dengan mempertimbangkan potensi sumber-sumber dengan cara sebaik mungkin untuk mencapai suatu tujuan dalam dimensi tertentu merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari administrasi (Tjokroamidjojo, 1995:32). Fayol (dalam Darmadi dan Sukidin, 2009:112-113) mengemukakan kualifikasi perencanaan yang baik adalah: a) Didasarkan pada tujuan-tujuan yang ditetapkan secara jelas dan dinyatakan dengan cara lugas; b) Meliputi seluruh tindakan yang diperlukan untuk implementasinya; c) cukup fleksibel sehingga memungkinkan penyesuaian terhadap kondisi yang tidak diharapkan; dan d) berisi rencana-rencana kontingensi yang meliputi wilayah-wilayah yang amat tidak menentu, memungkinkan pengecekan yang berulang kali.

b) Pengorganisasian (*Organizing*)

Schermerhorn, J.R (dalam Wijayanto, 2012:127) mengemukakan pengorganisasian meliputi pembagian pekerjaan, penugasan, pengalokasian sumber daya dan koordinasi pekerjaan. Pengorganisasian diharapkan dapat memberi gambaran garis komunikasi antara anggota.

c) Penyusunan Pegawai (*Staffing*)

Menempatkan orang-orang yang tepat sesuai dengan tugas dan pekerjaan di dalam sebuah organisasi merupakan salah satu hal yang perlu dilakukan. Menurut

Pasolong (2011:85) staffing adalah suatu proses memperoleh tenaga yang tepat, baik dalam jumlah maupun kualitas sesuai dengan kebutuhan pekerjaan dalam organisasi. Penekanan dari fungsi ini lebih difokuskan pada sumber daya yang akan melakukan kegiatan-kegiatan yang telah direncanakan dan diorganisasikan secara jelas pada fungsi perencanaan dan pengorganisasian.

d) Pengarahan (*Directing*)

Sebagaimana dikemukakan oleh Terry (2013:181) *directing* adalah mengintegrasikan usaha-usaha anggota suatu kelompok sedemikian rupa sehingga dengan selesainya tugas-tugas yang diserahkan kepada mereka, mereka memenuhi tujuan-tujuan individual dan kelompok. Dengan demikian *directing* merupakan kegiatan yang berhubungan dengan usaha-usaha bimbingan, memberikan petunjuk, saran, perintah, instruksi, agar tujuan yang telah ditentukan dapat dicapai.

e) Pengoordinasian (*Coordinating*)

Pengoordinasian merupakan kewajiban yang penting untuk menghubungkan berbagai kegiatan. Djamin (dalam Hasibuan 2014:86) mengatakan bahwa koordinasi adalah suatu usaha kerjasama antara badan, instansi, unit dalam pelaksanaan tugas-tugas tertentu sedemikian rupa, sehingga terdapat saling mengisi, saling membantu dan saling melengkapi.

f) Pelaporan (*Reporting*)

Pasolong (2011:85) mengemukakan bahwa pelaporan adalah kegiatan eksekutif menyampaikan informasi tentang apa yang sedang terjadi kepada atasannya, termasuk menjadi menjaga agar dirinya dan bawahannya tetap mengetahui informasi lewat laporan, penelitian dan inspeksi. Jalur pelaporan tidak hanya bersifat vertikal, tetapi juga dapat bersifat horisontal.

g) Penganggaran (*Budgeting*)

Menurut Pasolong (2011:86) *budgeting* merupakan semua kegiatan dalam bentuk perencanaan, perhitungan, dan pengendalian anggaran. Penganggaran ini terkait dengan bagaimana perencanaan keuangan, pembiayaan, perhitungan uang keluar dan masuk serta pelaksanaan pengawasan. Menurut Mahsun (2006:145) anggaran adalah perencanaan keuangan untuk masa depan yang pada umumnya mencakup jangka waktu satu tahun dan dinyatakan dalam satuan moneter. Menurut Mardiasmo (2005:63-66) anggaran berfungsi sebagai alat perencanaan, alat pengendalian, alat kebijakan fiskal, alat politik, alat koordinasi dan komunikasi, alat penilaian kinerja, alat motivasi, dan menciptakan ruang publik.

3. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan jenis penelitian diskriptif dengan menggunakan pendekatan kualitatif, dimana penelitian ini lebih menekankan pada pengungkapan

makna dan proses, latar belakang alami yang digunakan sebagai sumber data langsung. Penggunaan metode kualitatif pada penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menganalisis lebih jauh pengelolaan kawasan pariwisata Gunung Bromo yang dilakukan oleh Balai Besar Taman Nasional Bromo Tengger Semeru.

Sumber data dari penelitian ini diperoleh melalui informan yang dipilih secara *purposive*, diantaranya adalah Kepala Bidang Pengelolaan Taman Nasional Wilayah I Balai Besar TNBTS, Kepala Seksi Pemanfaatan dan Pelayanan Balai Besar TNBTS, Kepala Sub Bagian Perencanaan dan Kerjasama Balai Besar TNBTS, Kepala Seksi Pengelolaan Taman Nasional Wilayah I Balai Besar TNBTS, Kepala Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Probolinggo, serta Kepala Local Working Group (LWG) Kabupaten Probolinggo. Sementara beberapa dokumen yang juga menjadi sumber data dari penelitian ini diantaranya adalah RESTRA Balai Besar TNBTS, Rencana Pengelolaan Taman Nasional Balai Besar TNBTS, data statistik Balai Besar TNBTS, serta dokumen pendukung lainnya.

Dalam penelitian ini penulis menguji keabsahan datanya dengan melakukan ketekunan pengamatan, dimana penulis melakukan penelusuran beberapa dokumen untuk memperoleh data yang obyektif dan relevan. Pemeriksaan sejawat melalui diskusi juga dilakukan untuk mendapatkan pandangan lain serta saran dan masukan agar data yang diperoleh semakin lengkap dan valid. Triangulasi sumber dilakukan berulang-ulang untuk mengonfirmasi dan mengklarifikasi data yang diperoleh baik melalui tatap muka langsung, telepon, maupun media komunikasi yang lain sehingga data dan kesimpulan yang disajikan benar-benar valid.

4. Hasil Penelitian dan Pembahasan

Pengelolaan kawasan pariwisata Gunung Bromo yang dilakukan oleh Balai Besar TNBTS sebagai unit pelaksana teknis yang diberikan kewenangan untuk mengelola TNBTS oleh Direktur Jenderal KSDAE Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan akan dibahas dalam perspektif fungsi administrasi sebagaimana yang dikemukakan oleh Gullick (dalam Siagian, 2014), yaitu sebagai berikut:

4.1 Perencanaan (Planning)

Perencanaan pengelolaan yang baik akan memberikan dampak bagi efektivitas kinerja Balai Besar TNBTS. Menurut Pasolong (2011:85) perencanaan adalah suatu proses pengambilan keputusan tentang apa yang harus dilakukan untuk mencapai tujuan tersebut. Proses tersebut terdiri atas dua elemen, yaitu (a) penetapan tujuan; dan (b) menentukan kegiatan-kegiatan yang harus dilakukan untuk mencapai tujuan tersebut.

Potensi jasa lingkungan dominan yang dimiliki TNBTS adalah wisata alam dan sumber air. Popularitas kawasan pariwisata Gunung Bromo menjadikan taman nasional ini sebagai tujuan wisata baik domestik maupun mancanegara. Tujuan perencanaan pengelolaan yang dilakukan oleh Balai Besar TNBTS terkait dengan pariwisata Gunung Bromo adalah pengelolaan wisata yang dapat menjamin kelestarian obyek dan berorientasi pada partisipasi dan kesejahteraan masyarakat. Agar tujuan tersebut dapat tercapai, perlu dilakukan penataan kawasan dengan melakukan perencanaan pembagian kawasan ke dalam zona pengelolaan. Terdapat 7 zonasi yang dimiliki oleh TNBTS, yaitu zona inti, zona rimba, zona pemanfaatan, zona tradisional, zona rehabilitasi, zona religi, budaya, dan sejarah, serta zona khusus. Pada zonasi sebelumnya ditemukan adanya pemanfaatan sumber-sumber air oleh masyarakat di zona yang bukan peruntukannya. Selain itu, penetapan kawasan pariwisata Gunung Bromo menjadi salah satu dari 10 destinasi prioritas nasional juga menjadi pertimbangan Balai Besar TNBTS untuk melakukan revisi zonasi. Hal ini dilakukan sebagai upaya untuk mengakomodir kemungkinan-kemungkinan terjadinya dinamika ekologis, sosial, ekonomi maupun budaya sehingga akan lebih memudahkan Balai Besar TNBTS dalam melakukan pengelolaan kawasan. Revisi zonasi yang dilakukan oleh Balai Besar TNBTS dengan mengikuti tahapan sesuai yang ditetapkan dalam Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan No. P.76/Menlhk-Setjen/2015 tentang Kriteria Zona Pengelolaan Taman Nasional dan Blok Pengelolaan Cagar Alam, Suaka Margasatwa, Taman Hutan Raya dan Taman Wisata Alam telah menetapkan perluasan zona pemanfaatan dari 540,01 Ha menjadi 1.193,43 Ha atau bertambah lebih dari dua kali lipat dari luas sebelumnya.

Berdasarkan PerMenlhk No. P.76/Menlhk-Setjen/2015 tersebut, kegiatan-kegiatan yang dapat dilakukan dalam zona pemanfaatan meliputi: a) perlindungan dan pengamanan, b) inventarisasi dan monitoring sumberdaya alam hayati dengan ekosistemnya, c) penelitian dan pengembangan pendidikan, dan penunjang budidaya, d) pengembangan potensi dan daya tarik wisata alam, e) pembinaan habitat dan populasi, f) pengusahaan pariwisata alam dan pemanfaatan kondisi/ jasa lingkungan, serta g) pembangunan sarana dan prasarana pengelolaan, penelitian, pendidikan, wisata alam dan pemanfaatan kondisi/ jasa lingkungan. Dengan luas area zona pemanfaatan yang lebih besar, fungsi zona pemanfaatan sebagai area untuk pengembangan pariwisata alam dan rekreasi, jasa lingkungan, pendidikan, penelitian dan pengembangan yang menunjang pemanfaatan, serta kegiatan penunjang budidaya dapat lebih dioptimalkan.

Namun demikian masih terdapat ambiguitas dalam tujuan utama pengelolaan kawasan pariwisata TNBTS

antara ekowisata dan mass tourism. Hal ini disebabkan oleh adanya target Pendapatan Negara Bukan Pajak (PNBP) yang dibebankan kepada Balai Besar TNBTS. Pariwisata yang berkembang cenderung mengarah kepada kegiatan pariwisata yang memiliki jumlah banyak (mass tourism), dikemas dalam satuan paket wisata, serta pembangunan sarana dan fasilitas kepariwisataan yang dibangun dalam skala besar. Untuk itu Balai Besar TNBTS berusaha untuk membatasi jumlah kunjungan wisatawan dengan merencanakan penerapan *e-ticketing* sebagaimana yang diterapkan pada pengunjung Gunung Semeru sehingga aktivitas wisatawan bisa lebih terkontrol.

4.2 Pengorganisasian (Organizing)

Sebagai unit pelaksana teknis yang diberikan kewenangan untuk mengelola TNBTS oleh Direktur Jenderal KSDAE Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, struktur organisasi berikut tupoksi pada masing-masing jabatan telah diatur dalam Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Nomor P.7/Menlhk/Setjen/OTL.0/1/2016 tentang Organisasi dan Tata Kerja Unit Pelaksana Teknis Taman Nasional. Dengan adanya pembagian tupoksi maka dapat dihindari penggantian tugas atau tumpang tindih pelaksanaan tugas yang dilakukan oleh pegawai. Uraian masing-masing tugas pokok dan fungsi telah dicantumkan secara jelas di dalam peraturan tersebut.

Berdasarkan PerMenlhk tersebut, Balai Besar TNBTS dipimpin oleh seorang Kepala Balai Besar sebagai unit kerja eselon II yang memiliki struktural di bawahnya yaitu Bagian Tata Usaha, Bidang Pengelolaan Taman Nasional I, Bidang Pengelolaan Taman Nasional II, Bidang Teknik Konservasi. Bagian Tata Usaha membawahi 3 (tiga) sub bagian, yaitu Sub Bagian Umum, Sub Bagian Evaluasi, Pelaporan dan Kehumasan, serta Sub Bagian Program dan Kerjasama. Bidang Teknik Konservasi Taman Nasional yang membawahi Seksi Perencanaan, Perlindungan, dan Pengawetan serta Seksi Pemanfaatan dan Pelayanan. Bidang Pengelolaan Taman Nasional I (BPTN I) membawahi Seksi Pengelolaan Taman Nasional I (SPTN I) dan Seksi Pengelolaan Taman Nasional II (SPTN II). Bidang Pengelolaan Taman Nasional II (BPTN II) membawahi Seksi Pengelolaan Taman Nasional III (SPTN III) dan Seksi Pengelolaan Taman Nasional IV (SPTN IV). Kelompok jabatan fungsional yang terdiri dari Polisi Hutan (Polhut), Pengendali Ekosistem Hutan (PEH), dan Penyuluh Kehutanan langsung berada di bawah garis struktural Kepala Balai Besar.

Menurut Wijayanto (2012:128) dalam struktur organisasi terdapat pola hubungan antar unit organisasi. Dalam struktur organisasi dapat dilihat peta garis kewenangan dan komunikasi. Dalam struktur organisasi

tersebut juga digambarkan alur koordinasi dan alur komando sehingga dapat memberikan informasi mengenai garis kewenangan agar setiap individu dapat mengetahui apa dan kepada siapa dia memberi perintah serta dari siapa dia menerima perintah. Hal ini sesuai dengan pendapat Pasolong (2011:85) bahwa pengorganisasian adalah pembagian tugas atau pekerjaan serta wewenang dan tanggung jawab yang diwujudkan dalam bentuk struktur organisasi.

4.3 Penyusunan Pegawai (Staffing)

Pada hakikatnya SDM yang dipekerjakan di sebuah organisasi merupakan penggerak untuk mencapai tujuan organisasi tersebut. SDM juga menjadi faktor kunci yang menentukan perkembangan organisasi. Bahkan pada perkembangannya pegawai tidak hanya dipandang sebagai salah satu sumber daya saja, akan tetapi sudah menjadi modal atau aset bagi suatu organisasi. Oleh karena itu perlu untuk mengoptimalkan segala kemampuan dan kekuatan yang ada dalam setiap individu serta meminimalisasi berbagai kelemahan dan keterbatasannya.

Terkait dengan manajemen sumberdaya manusia, Siagian (2007:27) menyatakan bahwa manajemen sumberdaya manusia yang baik ditujukan kepada peningkatan kontribusi yang dapat diberikan oleh para pekerja dalam organisasi. Dengan adanya kontribusi dari pekerja tersebut, maka tujuan organisasi dapat tercapai. Dari jumlah total pegawai Balai Besar TNBTS yang ada, 67,6 % ditempatkan pada 2 bidang, 4 seksi dan 12 resort yang merupakan area wilayah kerja TNBTS yang tersebar di empat wilayah kabupaten. Berdasarkan besarnya luas kawasan yang harus dikelola (50.276,20 Ha), maka keterbatasan jumlah personil menjadi suatu permasalahan tersendiri di dalam organisasi Balai Besar TNBTS. Hasil penelitian menunjukkan adanya kekurangtepatan dalam hal penempatan pegawai, dimana tenaga fungsional yang seharusnya berada di area wilayah kerja ditempatkan di Kantor Balai. Hal ini dilakukan karena keterbatasan tenaga administrasi yang ada di dalam kantor Balai Besar TNBTS. Pegawai yang ada di Balai Besar TNBTS mayoritas adalah pegawai dengan usia mendekati pensiun dengan tingkat pendidikan SLTA. Menurut Hariandja (2002:169) bahwa tingkat pendidikan seorang pegawai dapat meningkatkan daya saing institusi dan memperbaiki kinerja institusi. Dengan tingkat pendidikan yang dimiliki oleh sebagian besar pegawai Balai Besar TNBTS serta usia yang termasuk ke dalam usia kurang produktif, sehingga kinerja yang dimiliki menjadi kurang optimal. Untuk mengatasi hal ini, Balai Besar TNBTS melakukan rekrutmen internal dengan kualifikasi sesuai yang dibutuhkan.

4.4 Pengarahan (Directing)

Pengarahan yang efektif dapat meningkatkan kinerja para pegawai, sehingga pekerjaan yang dibebankan kepadanya akan dapat diselesaikan dengan lancar serta tidak menyimpang dari garis program yang telah ditentukan. Pengarahan tidak hanya dapat dilakukan secara berjenjang (hirarkis) dan formal melalui rapat-rapat, namun juga dapat dilakukan secara langsung dari pimpinan tertinggi organisasi maupun pimpinan langsung kepada staf dan secara informal.

Dalam penerapannya, mekanisme pengarahan juga dapat dilaksanakan bersamaan dengan pelaksanaan monitoring sebagaimana yang dilakukan oleh pimpinan Balai Besar TNBTS kepada para pegawainya. Seorang pimpinan yang sedang melakukan pemantauan dan evaluasi terhadap kinerja para pegawainya dapat langsung memberikan pengarahan-pengarahan agar kemauan dan kemampuan dari para pegawainya untuk semakin memberdayakan potensinya dapat lebih meningkat. Dengan adanya pengarahan yang baik dari pimpinan kepada segenap pegawainya diharapkan dapat mewujudkan kesatuan persepsi (*unity of perception*) di antara seluruh anggota organisasi, sehingga tidak terjadi kesimpangsiuran pelaksanaan pekerjaan di antara anggota organisasi. Hal ini sesuai dengan apa yang disampaikan oleh Terry (2013:181) yang mendefinisikan pengarahan sebagai mengintegrasikan usaha-usaha anggota suatu kelompok sedemikian rupa sehingga dengan selesainya tugas-tugas yang diserahkan kepada mereka, mereka memenuhi tujuan-tujuan individual dan kelompok.

4.5 Pengoordinasian (Coordinating)

Dalam melaksanakan pengelolaan kawasan pariwisata Gunung Bromo, Balai Besar TNBTS tidak dapat bergerak sendiri karena secara keseluruhan kawasan yang harus dikelola berbatasan dengan wilayah kabupaten lain. Balai Besar TNBTS memiliki 68 desa penyangga, baik yang berada di batas wilayah kawasan maupun yang berada di dalam kawasan. Koordinasi eksternal yang dilaksanakan oleh Balai Besar TNBTS dengan masyarakat dilakukan secara formal melalui forum-forum pertemuan yang dilaksanakan secara periodik seperti forum sambung rasa. Forum ini menjadi tempat bagi Balai Besar TNBTS dan masyarakat, khususnya para pelaku usaha jasa wisata yang ada di sekitar kawasan pariwisata Gunung Bromo untuk melakukan komunikasi dua arah terkait dengan isu-isu atau permasalahan yang sedang terjadi di kawasan pariwisata Gunung Bromo, sosialisasi peraturan yang terkait dengan kawasan pariwisata Gunung Bromo, maupun untuk mengakomodir usulan masyarakat dalam rangka perencanaan program kegiatan yang akan dilakukan oleh Balai Besar TNBTS.

Usulan masyarakat maupun para pelaku usaha jasa wisata dalam forum sambung rasa ini juga membantu pengelolaan kawasan pariwisata Gunung Broo untuk lebih ramah lingkungan. Dalam forum ini masyarakat adat Tengger menyampaikan bahwa mereka memiliki tradisi wulan kepitu, dimana tradisi ini dipadukan dengan pengelolaan kawasan pariwisata Gunung Bormo yaitu dengan melarang semua jenis kendaraan bermotor memasuki kawasan lautan pasir sehingga dapat memulihkan kondisi lautan pasir. Namun demikian dalam pelaksanaan koordinasi ini masih dijumpai adanya pihak yang hadir dalam forum tersebut bukanlah pengambil keputusan langsung sehingga pengambilan keputusan menjadi sedikit tertunda.

Koordinasi juga dilakukan oleh Balai Besar TNBTS melalui kegiatan-kegiatan yang sifatnya sinergis maupun terintegrasi dengan instansi terkait. Koordinasi dilakukan melalui sinkronisasi, integrasi, dan simplifikasi kegiatan. Sinergitas kegiatan dilakukan dalam hal penyediaan sarana prasarana penunjang pariwisata maupun pembinaan kepada masyarakat. Integrasi kegiatan dilakukan untuk meningkatkan promosi pariwisata Gunung Bromo yang diharapkan dapat meningkatkan jumlah kunjungan wisatawan. Simplifikasi kegiatan dapat dilihat pada saat terjadinya kondisi urgensi dimana Balai Besar TNBTS berkoordinasi dengan instansi terkait untuk penanggulangan bencana yang terjadi. Koordinasi dengan masyarakat dan instansi terkait juga dilakukan pada saat konsultasi publik untuk mendapatkan masukan dan penyempurnaan rancangan perubahan zonasi. Hal tersebut sesuai dengan koordinasi yang disampaikan oleh Djamin (dalam Hasibuan, 2014:86) bahwa koordinasi adalah suatu usaha kerjasama antara badan, instansi, unit dalam pelaksanaan tugas-tugas tertentu sedemikian rupa, sehingga terdapat saling mengisi, saling membantu, dan saling melengkapi.

4.6 Pelaporan (Reporting)

Riyadi dan Bratakusumah (2004) mengatakan bahwa sistem pelaporan merupakan salah satu perangkat yang digunakan untuk melakukan pemantauan (monitoring) dan evaluasi terhadap kinerja sebuah organisasi. Laporan merupakan sebuah wahana untuk berkomunikasi atau menyampaikan hasil kerja antara pihak yang diberi mandat pekerjaan dengan pihak yang memberi mandat pekerjaan. Laporan yang baik, menurut Keban (2004), merupakan sebuah rekaman yang mampu menyajikan kemajuan kegiatan organisasi yang dilakukan secara teratur, sehingga dapat dilakukan penilaian tingkat kinerja organisasi maupun para pegawainya.

Dalam melakukan pengelolaan TNBTS, setiap tahun BB-TNBTS membuat dua jenis laporan teknis, yakni Laporan Kinerja (LKJ) dan Laporan Tahunan

(Laptah). Kedua laporan tersebut disampaikan sebagai bahan evaluasi kinerja oleh kepada Direktur Jenderal Konservasi Sumber Daya Alam dan Ekosistem (KSDAE) melalui Sekretariat Jenderal KSDAE. Laptah menyajikan hasil-hasil pengelolaan TNBTS yang telah dilakukan secara keseluruhan selama setahun sesuai dengan rencana kerja yang telah ditetapkan, sedangkan LKJ (LAKIP) menyajikan capaian kinerja organisasi dan realisasi anggaran. Dengan kedua laporan teknis tersebut, Direktorat Jenderal KSDAE selaku unit kerja eselon I yang membawahi Balai Besar TNBTS dapat melakukan serangkaian proses evaluasi yang sistemik dan obyektif dengan cara menganalisis sifat, ciri, dan capaian kinerja yang tertuang di dalam laporan tersebut.

Proses pengumpulan data yang diperlukan terkait dengan kedua pelaporan tersebut kadangkala masih terhambat pada data di lapangan. Untuk itu, Balai Besar TNBTS menjemput bola dengan mendatangi para petugas yang ada di lapangan dalam pengumpulan data sekaligus melakukan *cross-checked* datanya.

4.7 Penganggaran (*Budgeting*)

Mahsun (2006:145) menyatakan anggaran adalah perencanaan keuangan untuk masa depan yang pada umumnya mencakup jangka waktu satu tahun dan dinyatakan dalam satuan moneter. Anggaran ini merupakan perencanaan jangka pendek organisasi yang menerjemahkan berbagai program ke dalam rencana keuangan tahunan yang lebih konkrit.

Pada Tahun 2016, pagu anggaran yang diberikan kepada Balai Besar TNBTS mengalami penurunan sekitar 20 persen dibandingkan tahun sebelumnya. Kebijakan penghematan yang dikeluarkan Menteri Keuangan di Tahun 2016 juga berakibat pada pemotongan anggaran dengan nilai mencapai hampir 20 persen dari total pagu anggaran yang diberikan. Hal ini berakibat pada pemangkasan anggaran di beberapa kegiatan, khususnya pada kegiatan-kegiatan yang masih belum dilaksanakan, dalam rangka menyesuaikan dengan pagu anggaran yang baru. Penganggaran menjadi salah satu faktor kunci dalam sebuah aktivitas atau kegiatan, termasuk dalam hal ini aktivitas pengelolaan TNBTS. Penganggaran yang memadai akan membuat seluruh kegiatan pengelolaan yang telah direncanakan sebelumnya dapat berjalan dengan baik dan lancar. Sebaliknya, dengan anggaran yang terbatas akan menghambat pencapaian tujuan perencanaan. Keterbatasan anggaran yang ada menyebabkan program dan kegiatan yang telah direncanakan sebelumnya oleh Balai Besar TNBTS tidak dapat dilaksanakan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.

5. Kesimpulan

Berdasarkan hasil analisis data dan pembahasan dapat ditarik kesimpulan bahwa pengelolaan kawasan

pariwisata Gunung Bromo yang dilakukan oleh Balai Besar TNBTS kurang optimal Dimana Dalam pelaksanaannya, pengelolaan kawasan pariwisata Gunung Bromo masih menemui beberapa kendala dari unsur perencanaan, kepegawaian, dan penganggaran. Dari sisi perencanaan terdapat ambiguitas tujuan utama pengelolaan kawasan pariwisata Taman Nasional Bromo Tengger Semeru antara ekowisata dan mass tourism. Dukungan sumber daya manusia masih terbatas, baik dari sisi kuantitas maupun kualitas. Terbatasnya anggaran mempengaruhi pelaksanaan program kegiatan yang telah direncanakan.

Dalam pengelolaan kawasan pariwisata Gunung Bromo perlu mengintegrasikan dengan pengembangan daerah penyangga maupun keterpaduan program pengembangan ekowisata Taman Nasional Bromo Tengger Semeru dengan program pengembangan pariwisata di daerah penyangga. Hal ini bisa dilakukan dengan mengidentifikasi peran positif masing-masing stakeholder dalam bentuk sinergi kolaboratif dalam pengelolaan kawasan pariwisata Gunung Bromo misalnya melalui penyusunan rencana pengelolaan kawasan, pembinaan daya dukung kawasan, pengembangan sumber daya manusia dalam rangka pengelolaan kawasan, pembangunan sarana prasarana, dan partisipasi masyarakat. Dalam hal koordinasi, pendelegasian presensi dalam forum koordinasi dengan *stakeholder* seharusnya dilakukan dengan disertai pendelegasian kewenangan untuk mengambil keputusan agar tidak menghambat pencapaian tujuan.

Daftar Pustaka

- Darmadi, Damai & Sukidin. (2009). *Administrasi Publik*. Yogyakarta: LaksBang PRESSindo.
- Handyaningrat, Soewarno. (1992). *Pengantar Ilmu Administrasi dan Manajemen*. Jakarta: Gunung Agung.
- Hariandja, Marihot T.E. (2002). *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jakarta: Grasindo.
- Hasibuan, Malayu S.P. (2014). *Manajemen: Dasar, Pengertian, Dan Masalah*. Edisi Revisi. Jakarta: Bumi Aksara.
- Keban, T. Yeremias. (2004). *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik, Konsep, Teori dan Isu*. Gava Media, Yogyakarta.
- Mahsun, Mohamad. (2006). *Pengukuran Kinerja Sektor Publik*. Yogyakarta: BPFE.
- Mardiasmo. (2005). *Perpajakan*. Edisi Revisi. Yogyakarta: Penerbit ANDI.
- Pasolong, Harbani. (2011). *Teori Administrasi Publik*. Bandung: Alfabeta.
- Pendit S. Nyoman. (1994). *Ilmu Pariwisata Sebuah Pengantar Perdana*. Jakarta: Pradnya Paramitha.

- Riyadi dan Deddy S. Bratakusumah. (2004). *Perencanaan Pembangunan Daerah: Strategi Menggali Potensi Dalam Mewujudkan Otonomi Daerah*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Siagian, Sondang P. (2007). *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jakarta: Bumi Aksara.
- _____. (2014). *Filsafat Administrasi*. Edisi Revisi. Jakarta: Bumi Aksara.
- Terry, George R. (2013). *Prinsip-Prinsip Manajemen*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Tjokroamidjojo, Bintoro. (1995). *Perencanaan Pembangunan*. Jakarta: PT. Gunung Agung.
- Wijayanto, Dian. (2012). *Pengantar Manajemen*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Zauhar, Soesilo. (1996). *Administrasi Publik*. Malang: Penerbit Universitas Negeri Malang.