

Kajian Kebijakan Resource Governance in Asia Pacific (Regina) UGM dan Natural Resource Governance Institute (NRGI)

Pariwisata Sebagai Strategi Transisi Ekonomi Pasca Timah di Pulau Belitung

Tim Penyusun:

Nanang Indra Kurniawan, Nur Azizah, Indah Surya Wardhani, Muhammad Djindan, Wigke Capri Arti, Primi Suharmadi Putri, Devy Dhian Cahyati.

A. Latar Belakang

Perlunya mengakhiri ketergantungan ekonomi lokal terhadap pertambangan timah telah menjadi kepedulian bersama berbagai elemen masyarakat di Pulau Belitung. Dalam satu dekade terakhir, muncul berbagai inisiatif dari pemerintah daerah maupun kelompok masyarakat untuk mengupayakan kegiatan ekonomi lokal yang tidak lagi bertumpu pada sektor tambang. Selain itu, sorotan dunia internasional pada dampak negatif pertambangan timah turut mendorong munculnya kebijakan pembangunan daerah yang lebih mengedepankan prinsip ekonomi berkelanjutan. Semangat mendorong perekonomian lokal berbasis sektor-non tambang menjadi kerangka utama kajian kebijakan ini.

Secara umum, kajian ini menyoroti kebijakan di empat sektor ekonomi pariwisata, perkebunan sawit, pertanian lada, dan perikanan laut. Sektor tersebut dipilih karena berpotensi untuk dikembangkan secara lebih optimal menjadi basis kegiatan ekonomi masyarakat berkelanjutan dan berpeluang mengakhiri ketergantungan terhadap timah. Selain menyerap banyak tenaga kerja, sektor tersebut mengundang beroperasinya kegiatan ekonomi berskala besar dalam lingkup nasional dan jaringan internasional yang perlu dilihat sebagai peluang sekaligus tantangan bagi pengembangan ekonomi lokal berskala mikro, kecil, dan menengah.

Kontekstualisasi kajian ini ditempatkan dalam kerangka pengembangan ekonomi berbasis komunitas (*community-based economy*). Kajian ini terutama mendorong munculnya kebijakan daerah yang dapat mendorong dan mendukung beroperasinya kegiatan ekonomi berbasis komunitas sebagai berskala besar seiring berkembangnya agenda

Kertas Kebijakan: Pengembangan Ekonomi Non-tambang di Pulau Belitung

pariwisata di Kabupaten Belitung. Kegiatan wisata yang menggeliat sejak munculnya film *Laskar Pelangi* pada tahun 2008 menjadi primadona baru selain tambang. Pulau Belitung disebut-sebut sebagai "Bali Baru" dengan menjadi destinasi tujuan wisata unggulan nasional. Terdapat dua program pariwisata nasional yang berlangsung di Pulau Belitung, yaitu pengembangan Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) yang terpusat di Tanjung Kelayang, dan Geopark yang mengangkat wisata geologi di Pulau Belitung. Selain memberikan eksternalitas positif bagi pembangunan daerah, masuknya modal besar perlu dipersiapkan secara cermat oleh pemerintah daerah demi mengantisipasi terpinggirkannya warga lokal dalam pembangunan daerah.

Hasil kajian kebijakan ini menunjukkan kebijakan daerah secara komprehensif mengatur tata kelola di masing-masing sektor namun memiliki keterbatasan dalam aspek ketersambungan dengan sektor lain non-tambang. Regulasi kegiatan ekonomi masih bersifat sektoral sehingga sulit memunculkan kegiatan ekonomi terpadu yang lintas sektoral dalam mendorong pengembangan ekonomi non-tambang. Selain itu, kebijakan daerah masih membutuhkan sinkronisasi dengan kebijakan provinsi, terutama dalam hal mendesakkan kepentingan sektor pariwisata dan sektor perikanan tangkap laut terkait tata ruang wilayah Rancangan Peraturan Daerah Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (RZWP3K atau selanjutnya disebut Zonasi Laut). Kajian kebijakan ini mendorong penguatan komitmen pemerintah daerah terhadap pelebagaan perekonomian lokal masyarakat berskala mikro, kecil, dan menengah.

Pemaparan hasil kajian kebijakan ini terbagi menjadi tiga. Bagian pertama memaparkan kebijakan dan regulasi yang telah dikeluarkan oleh pemerintah, baik nasional, provinsi, dan kabupaten. Bagian selanjutnya kemudian mengkaji beberapa program yang telah dilakukan oleh pemerintah beserta kendala yang dihadapi oleh pemerintah dalam tata kelola berbagai sektor non-tambang di Belitung. Kajian kebijakan akan ditutup dengan rekomendasi kebijakan yang dapat diambil pemerintah daerah untuk mengembangkan kegiatan ekonomi non-tambang, sekaligus memperkuat kegiatan ekonomi berbasis komunitas.

B. Masalah dan Tujuan Kajian Kebijakan

Kebijakan daerah di Kabupaten Belitung dan Kabupaten Belitung Timur masih memiliki keterbatasan dalam mengakomodasi kondisi dan kebutuhan masyarakat lokal. Kondisi ini antara lain membatasi peran pemerintah daerah dalam mendorong pelebagaan ekonomi

Kertas Kebijakan: Pengembangan Ekonomi Non-tambang di Pulau Belitung

lokal berbasis komunitas sekaligus menghambat perlindungan pelaku ekonomi berskala mikro, kecil, dan menengah. membangun kelembagaannya.

Pelembagaan ekonomi lokal berbasis komunitas dalam hal ini adalah tidak terbatas pada pembuatan badan usaha namun mencakup seluruh mekanisme bisnis mulai dari kegiatan ekonomi, dari perencanaan, pelaksanaan, hingga pemasaran.

Perlindungan pelaku ekonomi lokal berbasis komunitas adalah memastikan penghidupan (*livelihood*) komunitas dalam usaha berskala mikro, kecil, dan menengah terus mendapatkan porsi dalam pembangunan ekonomi daerah yang berbasis kegiatan sektor non-tambang.

Kajian kebijakan ini bertujuan untuk:

1. Mengkaji kebijakan daerah pada sektor ekonomi potensial bagi pengembangan ekonomi lokal selain tambang,
2. Memetakan persoalan pada tingkat warga dan komunitas terkait pengembangan ekonomi lokal selain tambang,
3. Menganalisis persoalan kelembagaan pengembangan ekonomi wisata berbasis komunitas di tingkat desa,
4. Memberikan rekomendasi opsi kebijakan untuk dipertimbangkan oleh pemerintah daerah terkait pengembangan ekonomi lokal berbasis komunitas.

C. Analisa Masalah

Sektor pariwisata dalam Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) merupakan sektor yang regulasinya paling sentralistis dibandingkan dengan sektor tambang, perikanan, dan perkebunan. Untuk sektor pariwisata, KEK adalah program pemerintah pusat, sedangkan untuk proses pembangunan beserta sistem operasionalisasi atau teknisitasnya diserahkan kepada pemerintah daerah. Kebijakan pariwisata dalam Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) di Kabupaten Belitung diatur dalam Undang-undang No. 6 tahun 2009, dimana institusi penyelenggara KEK adalah Dewan Nasional KEK di tingkat nasional dan berada di bawah koordinasi Menteri. Dewan Nasional ini pula yang berwenang untuk mengusulkan Dewan Kawasan kepada Presiden dimana Dewan Kawasan ini berada di tingkat daerah yang menjalankan fungsi sebagai administrator dan operasional birokratis di tingkat provinsi.

Kuatnya peran pemerintah pusat dalam memegang kendali sektor pariwisata, khususnya pelaksanaan KEK, hampir sama derajatnya dengan sektor tambang ketika masih menjadi komoditi strategis. Namun setelah status komoditi strategis tambang dicabut dengan

Kertas Kebijakan: Pengembangan Ekonomi Non-tambang di Pulau Belitung

diberlakukannya UU No. 22 Tahun 1999 diikuti dengan peraturan pelaksana SK Menperindag No. 146/MPP/Kep/4/1999, Peraturan Pemerintah No. 75 tahun 2001 dan Keputusan Menperindag NO. 294/MPP/Kep/10/2001 memberikan kewenangan pemerintah daerah untuk menggunakan tambang sebagai sektor penerimaan daerah serta kewenangan dalam mengurus perijinan tambang. Namun kewenangan ini kemudian dialihkan dengan diberlakukannya UU No. 23 Tahun 2014 dan Perda No. 7 tahun 2014 mencabut kewenangan pemerintah kabupaten/kota dalam mengeluarkan ijin kuasa tambang dan mengalihkannya di pemerintah propinsi.

Apabila derajat kewenangan pusat sangat kuat di sektor pariwisata KEK maka derajat kewenangan propinsi di sektor tambang, perikanan, dan perkebunan lebih kuat dibandingkan pemerintah pusat dan pemerintah kabupaten/kota. Perijinan perkebunan, perikanan, dan tambang berada dalam ranah kewenangan pemerintah propinsi. Di sektor perikanan, pemerintah kabupaten/kota memiliki kewenangan untuk melakukan pemberdayaan dan pembinaan dan penyelenggaraan tempat pelelangan ikan. Maka dalam hal ini, pemerintah daerah berperan sebagai agensi aktif dalam memberdayakan masyarakat ada dalam semua sektor.

Pemerintah pusat dan daerah mengakomodir kewenangan pengelolaan berbasis komunitas baik di sektor pariwisata KEK, sektor perikanan, sektor tambang dan sektor perkebunan. Dalam sektor pariwisata KEK, Pemerintah Belitung bekerja sama dengan perbankan untuk melakukan pelatihan pengelolaan pariwisata di geosite berbasis komunitas, misalnya komunitas geosite Batu Bedil, Kuale Sijuk dan Bukit Peramun. Sementara dalam sektor perkebunan, sektor pertambangan dan sektor perikanan, komunitas tidak saja memiliki kewenangan pengelolaan namun juga kepemilikan. Dalam sektor perkebunan, regulasi mengatur dan mengakui adanya petani swadaya sebagai petani yang memiliki perkebunan kurang dari 25 Ha. Pertambangan rakyat diatur dalam Perda No. 4 tahun 2014 yang mengatur 40% dari kuasa pertambangan (KP) bisa ditambang rakyat.

Apabila dipetakan derajat basis komunitasnya, sektor pertambangan dan perkebunan memiliki derajat lebih tinggi karena mengakui tidak saja pengelolaan namun juga kepemilikan komunitas dibandingkan dengan sektor pariwisata dan sektor perikanan. Kedua sektor ini memiliki peluang regulasi lebih luas untuk mengembangkan ekonomi berbasis komunitas dibandingkan dengan sektor yang lain.

D. Potensi-Potensi Ekonomi Non Tambang di Belitung

Berhentinya penambangan timah di Belitung menyebabkan perekonomian masyarakat menjadi terpuruk. Namun, kondisi ini mendorong pemerintah dan masyarakat Belitung untuk mulai mencari potensi ekonomi non-tambang. Beberapa pilihan yang muncul yaitu mulai mengoptimalkan potensi pada sektor pariwisata, serta sektor perikanan, dan pertanian yang belum dikelola secara maksimal selama tambang timah menjadi tumpuan utama perekonomian. Hal pertama dan sampai sekarang terus dilakukan sebagai upaya keluar dari ketergantungan terhadap tambang yaitu mengubah budaya dan paradigma masyarakat untuk bergeser ke mata pencaharian di sektor lain.¹ Selain itu, pemerintah juga mengupayakan pembuatan kebijakan yang berfokus pada pengembangan ekonomi non-tambang.

1. Pariwisata

Pemerintah Kabupaten Belitung telah mengupayakan pengembangan pariwisata sebagai alternatif perekonomian non tambang. Kecantikan pantai dan pulau-pulau kecil di Belitung dijadikan sebagai pariwisata unggulan yang diharapkan mampu membangkitkan kondisi perekonomian setempat. Selain wisata pantai, pemerintah dan masyarakat juga telah mengembangkan wisata paska tambang (misalnya wisata Danau Kaolin) dan wisata Geopark. Di level nasional, pemerintah pusat menetapkan pantai Tanjung Kelayar sebagai wilayah KEK yang membawa dampak signifikan terhadap pendapatan daerah. Setelah memiliki KEK, PAD Belitung mencapai angka Rp 193, 18 miliar, mengalami kenaikan sebesar 41,21% (Rp 136,80 miliar) pada tahun 2017. Pada 2016, PAD-nya berada di angka Rp 136,80 miliar.² Pemerintah Belitung pun saat ini sedang merencanakan membuat dua KEK di Tanjung Gunung dengan luas 385 hektare dan Sungai Liat yang memiliki total luas 273 hektare.

Di level pemerintah kabupaten, ada beberapa program pemerintah yang sedang dilakukan untuk mendorong sektor pariwisata. *Pertama*, membentuk Tim Koordinasi dan Kelompok Kerja Kegiatan Koordinasi Pembangunan Kepariwisataan Surat Keputusan (SK) Bupati Belitung nomor : 188.45/141/Kep/Dispar/2018. Tim ini berfungsi untuk menyinkronkan program kepariwisataan antara dinas-dinas terkait sehingga program kepariwisataan saling berkesinambungan. Koordinasi tidak hanya dilakukan antar dinas, tetapi juga koordinasi antara pemerintah kabupaten dengan pemerintah pusat. Ketidaksinkronan program antar dinas seringkali menyebabkan sektor pariwisata tidak dapat dimanfaatkan secara maksimal. Misalnya, kebijakan penambangan di laut yang tidak ramah lingkungan relatif menjadi

¹ Disampaikan oleh salah satu peserta dalam Focus Group Discussion pada 12 September 2018 di Bappeda Kabupaten Belitung

² <http://p2tel.or.id/2018/10/status-kek-pariwisata-perekonomian-belitung-melesat-tinggi/>

Kertas Kebijakan: Pengembangan Ekonomi Non-tambang di Pulau Belitung

ancaman bagi sektor pariwisata maupun sektor perikanan. Hingga saat ini, dinas perikanan maupun pariwisata terus melakukan sosialisasi sebagai upaya untuk menjaga laut dari kerusakan.³ Dengan adanya Tim Koordinasi dan Kelompok Kerja Kegiatan Koordinasi Pembangunan Kepariwisata, maka dinas-dinas memiliki ruang untuk menyesuaikan kegiatannya sehingga dapat menghindari adanya tumpang tindih program.

Kedua, membangun infrastruktur yang menunjang sektor pariwisata. Dengan ditetapkan sebagai KEK, pemerintah Kabupaten Belitung telah membangun bandara untuk mempermudah aksesibilitas wisatawan domestik maupun mancanegara. Selain itu, Dinas Pekerjaan Umum juga terus memperbaiki infrastruktur jalan menuju ke lokasi wisata. *Ketiga*, pemerintah berupaya mengembangkan kapasitas masyarakat lokal. Ada beberapa program yang telah dilakukan yaitu pengembangan ekonomi kreatif, pelatihan terkait hospitality di rumah makan, home stay maupun hotel, peningkatan literasi terkait kearifan lokal dan budaya, serta pengembangan kebudayaan lokal (musik tradisional dan tarian). Pengembangan kapasitas masyarakat lokal melibatkan berbagai dinas, diantaranya yaitu Dinas Kebudayaan dan Pariwisata, Dinas Perindustrian dan Perdagangan, Dinas Perpustakaan dan Kearsipan. *Keempat*, mempromosikan pariwisata Belitung melalui paket wisata dan paket budaya.

Dalam mengembangkan pariwisata, pemerintah pada dasarnya menerapkan konsep pariwisata berbasis masyarakat dan pariwisata berkelanjutan. Konsep ini merupakan kebijakan pemerintah pusat yang ditetapkan Peraturan Menteri Pariwisata Nomor 14 tahun 2016 tentang pedoman destinasi pariwisata berkelanjutan. Pengembangan wisata berkelanjutan menjadi relevan untuk Kabupaten Belitung yang merupakan wilayah pasca tambang. Meskipun demikian, pada praktiknya tidak mudah untuk mewujudkan pariwisata berkelanjutan karena adanya beragam kepentingan dalam pengelolaan sumber daya.

Selain itu, pengembangan pariwisata Belitung juga memiliki tantangan berkaitan dengan pelibatan masyarakat lokal di tengah investasi pemodal besar, khususnya dalam pengelolaan KEK. Kedatangan investor swasta dengan modal yang besar di satu sisi dapat meningkatkan pendapatan daerah sekaligus dapat menyingkirkan masyarakat untuk berpartisipasi dalam pengembangan wisata. Persoalan lain yang juga muncul dalam pengelolaan wisata di Belitung,

³ Disampaikan oleh perwakilan dari Dinas Perikanan dalam Focus Group Discussion pada 12 September 2018 di Bappeda Kabupaten Belitung

Kertas Kebijakan: Pengembangan Ekonomi Non-tambang di Pulau Belitung

termasuk pengelolaan Geopark, yaitu adanya kecemburuan antara komunitas Geopark dengan komunitas di luar Geopark.

2. Perikanan

Penetapan Undang-Undang No 23 tahun 2014 memiliki banyak implikasi bagi pemerintah Kabupaten Belitung. Pemerintah kabupaten hanya memiliki wewenang untuk melakukan pemberdayaan nelayan kecil dan pembudidaya kecil, sementara urusan lain berada di level provinsi. Kabupaten Belitung lebih didominasi oleh perikanan tangkap dibandingkan dengan perikanan pembudidaya. Potensi perikanan tangkap yaitu ikan pelagis, kerapu, kakap, tenggiri, kerisi, kembung dan cumi-cumi. Sampai saat ini, pemerintah telah melakukan pemberdayaan terhadap 10.000 nelayan kecil yang memiliki kapal dibawah 3 GT. Sedangkan untuk perikanan budidaya, pemberdayaan juga dilakukan kepada pembudidaya skala kecil.

Namun, UU No 23 tahun 2014 ternyata tidak cukup eksplisit mengatur pengelolaan perikanan apakah berada di level kabupaten atau level provinsi. Oleh karena itu, pemerintah kabupaten berinisiatif untuk menangani pengelolaan ikan di wilayah Kabupaten Belitung. Pengelolaan perikanan dibedakan menjadi dua yaitu pengelolaan skala kecil dan pengelolaan skala besar. Pengelolaan skala kecil yaitu pengelolaan yang ditujukan untuk mendukung pariwisata, misalnya mengelola hasil laut untuk oleh-oleh. Sementara pengelolaan skala besar yaitu pengolahan ikan-ikan yang dibekukan dan dijual langsung ke luar. Pada periode Januari-September 2018, produksi perikanan tangkap Kabupaten Belitung mencapai 58.677 ton.⁴

Dinas perikanan Kabupaten Belitung masih menghadapi beberapa kendala dalam memaksimalkan potensi perikanan. *Pertama*, menyinkronkan program dinas perikanan dengan dinas lainnya, misalnya dinas pariwisata, dinas perdagangan maupun dinas kesehatan terkait dengan pengelolaan perikanan. *Kedua*, mengoptimalkan nelayan *one day fishing* yang bekerja sebagai nelayan sekaligus pemandu wisata. *Ketiga*, Dinas perikanan Belitung tidak dapat melakukan pengawasan terhadap penggunaan alat yang tidak ramah lingkungan, sebab dalam regulasi wewenang tersebut berada di tangan pemerintah provinsi.

⁴ Apriliansyah. Produksi Perikanan Tangkap di Belitung Capai 58677 ton. Diakses melalui <https://babel.antaranews.com/berita/89515/produksi-perikanan-tangkap-di-belitung-capai-58677-ton> pada 15 Desember 2018

3. Perkebunan Lada

Potensi lain yang strategis di Kabupaten Belitung yaitu perkebunan lada, yang sering disebut dengan sahang. Sejak masa kolonial, lada menjadi komoditas unggulan di wilayah Provinsi Bangka Belitung, khususnya lada putih. Untuk meningkatkan produksi lada, sejauh ini pemerintah Kabupaten Belitung berupaya untuk melakukan sosialisasi dan memberikan pelatihan kepada masyarakat. Pelatihan yang diberikan kepada petani yaitu terkait budidaya, pengelolaan dan pasca panen.

Di level provinsi, pemerintah membentuk Badan Pengelolaan, Pengembangan, dan Pemasaran Lada (BP3L) yang memiliki tanggung jawab untuk mengelola, mengembangkan dan memasarkan lada. Badan ini bertugas menangani komoditas lada dari tingkat hulu sampai hilir, khususnya terkait penurunan produksi lada akibat tingginya fluktuasi harga lada, gangguan organisme pengganggu tanaman, dampak penambangan timah ilegal dan pengembangan komoditas perkebunan lain.

4. Perkebunan Kelapa Sawit

Kelapa sawit menjadi komoditas yang dijadikan sebagai sumber pemasukan pemerintah Kabupaten Belitung. Pada tahun 2016, terdapat ada perkebunan besar swasta seluas 28.831,65 hektar, terdiri dari tujuh perusahaan sawit dan satu perusahaan karet. Sedangkan luasan perkebunan rakyat yaitu 5.389 hektar dengan total 1.776 pemilik.⁵ Untuk mengoptimalkan perkebunan sawit, pemerintah provinsi mengeluarkan program integrasi peternakan sapi potong dengan perkebunan sawit. Beberapa limbah sawit seperti solid sawit dan pelepah sawit yang dapat difungsikan untuk pakan sawit, sementara kotoran sapi berguna sebagai pupuk kandang. Oleh karena itu, pemerintah mencoba mendorong perusahaan sawit untuk memelihara sapi potong, sehingga harga daging sapi tidak terlalu tinggi di Provinsi Bangka Belitung.

Namun, perkebunan sawit juga masih menyisakan beberapa persoalan. Pertama, terkait dengan minimnya keterlibatan masyarakat lokal dalam pengelolaan sawit. Kedua, masyarakat belum mendapatkan plasma 20% dari total lahan yang dikuasai oleh pemegang Hak Guna Usaha (HGU) kelapa sawit, sebagaimana UU No. 18/2004 tentang Perkebunan. Ketiga, terkait

⁵ Anonim. 2016, Tak Ada Permohonan Izin Baru Pembukaan Perkebunan Sawit Skala Besar. Diakses melalui <http://belitung.tribunnews.com/2016/04/20/2016-tak-ada-permohonan-izin-baru-pembukaan-perkebunan-sawit-skala-besar> pada 15 Desember 2018

Kertas Kebijakan: Pengembangan Ekonomi Non-tambang di Pulau Belitung

pencemaran limbah dari perusahaan sawit, sebagaimana menimpa nelayan Desa Kembiri, Kecamatan Membalong. Keempat, tidak adanya pembagian CSR oleh perusahaan.

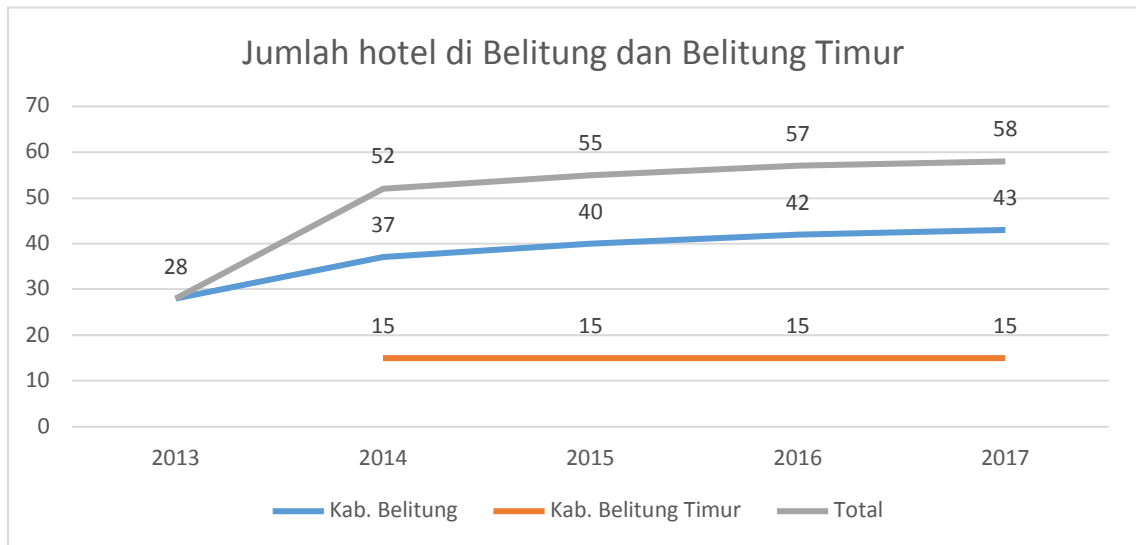
E. Pariwisata Berbasis Komunitas

Keelokan pantai dan alam Belitung mulai dikenal sejak kesuksesan novel Laskar Pelangi yang hingga saat ini telah diterjemahkan ke 40 bahasa asing. Adaptasi novel menjadi film juga semakin memperkuat imaji tentang kecantikan Belitung di mata publik. Film yang tayang di layar lebar pada tahun 2004 ini sempat memegang rekor sebagai film Indonesia yang paling laris karena ditonton lebih dari 4,5 juta orang. Barangkali tidak dapat disangkal bila novel dan film Laskar Pelangi telah membawa nama Belitung menjadi salah satu tujuan wisata yang penting di Indonesia.

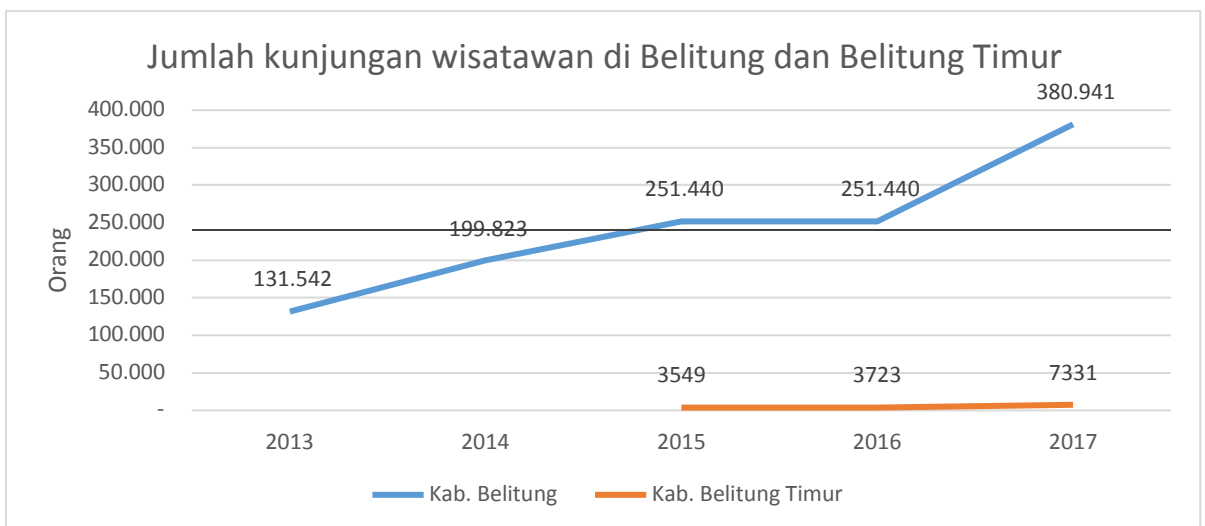
Di tingkat nasional, pemerintah telah menetapkan pantai Tanjung Kelayang menjadi salah satu kawasan ekonomi khusus (KEK) zona pariwisata. Peraturan Pemerintah No. 6 tahun 2016 menyebutkan bahwa KEK Tanjung Kelayang yang berlokasi di Kecamatan Sijuk memiliki area seluas 324,4 hektar. Selain mengemban status sebagai kawasan ekonomi khusus, pulau Belitung juga dipilih menjadi sebagai salah satu geopark nasional karena memiliki kekhasan formasi geologis yang tidak banyak ditemui di tempat lain. Di bawah koordinasi Kementerian Koordinator Bidang Kemaritiman, pemerintah pusat juga sedang mendukung Belitung untuk dapat diakui sebagai salah satu area warisan geologis di tingkat global kepada UNESCO.

Pertumbuhan sektor pariwisata yang pesat dapat dilihat dari data Biro Pusat Statistik di dua kabupaten di Belitung. Seperti yang terlihat di gambar 1, jumlah hotel di pulau Belitung meningkat dua kali lipat dalam lima tahun terakhir. Sama seperti jumlah hotel, jumlah kunjungan wisatawan ke pulau Belitung juga selalu meningkat selama lima tahun terakhir seperti yang terlihat dalam gambar 2. Laju pertumbuhan jumlah wisatawan bahkan lebih tinggi bila dibandingkan dengan pertumbuhan hotel. Jumlah orang yang berwisata di pulau ini pada tahun 2017 meningkat tiga kali lipat bila dibandingkan dengan jumlah orang yang datang pada tahun 2013. Sehingga, besarnya potensi pariwisata sebagai salah satu alternatif sektor penopang pembangunan di Belitung bukanlah isapan jempol belaka.

Kertas Kebijakan: Pengembangan Ekonomi Non-tambang di Pulau Belitung



Gambar 1. Jumlah hotel di pulau Belitung dalam lima tahun terakhir



Gambar 2. Jumlah kunjungan wisatawan di pulau Belitung dalam lima tahun terakhir

Selain potensi pariwisata yang semakin meningkat, dua data di atas juga menunjukkan ketimpangan manfaat yang diterima antara Kabupaten Belitung dan Kabupaten Belitung Timur dari sektor pariwisata. Misalnya, jumlah hotel di Belitung Timur yang hanya kurang dari sepertiga hotel yang ada di Belitung. Kemudian jumlah wisatawan yang datang ke Belitung Timur di tahun 2017 hanya 2% dari total jumlah wisatawan yang datang ke Kabupaten Belitung. Meski wisatawan dapat menjangkau Belitung Timur dengan mudah, namun turis lebih banyak menginap di Tanjung Kelayang daripada di Belitung Timur. Sehingga dampak sektor pariwisata terhadap perekonomian Belitung Timur lebih rendah bila dibandingkan dengan manfaat yang diterima Kabupaten Belitung.

Kertas Kebijakan: Pengembangan Ekonomi Non-tambang di Pulau Belitung

Selain isu soal pemerataan, memberikan ruang seluas-luasnya kepada masyarakat lokal untuk berpartisipasi di sektor pariwisata menjadi penting. Sayangnya prioritas bagi masyarakat untuk mengelola titik-titik kunjungan wisata belum disediakan oleh pemerintah daerah. Bahkan masyarakat yang sudah memiliki inisiatif untuk mengelola lokasi sekitar tempat tinggalnya menjadi tempat kunjungan wisata justru mendapat kesulitan. Fenomena ini dapat ditemui di daerah pantai Batu Bedil yang telah dikelola secara mandiri oleh masyarakat sejak beberapa tahun terakhir ini. Melalui skema hutan kemasyarakatan, warga sekitar Batu Bedil mengelola hutan di sekitar pantai, mempercantik kawasan pantai, dan mencoba secara swadaya membangun kawasan pantai Batu Bedil menjadi salah satu tujuan wisata di Belitung. Sehingga Batu Bedil dapat ditetapkan menjadi salah satu titik untuk pengembangan geosite di bawah program geopark di Belitung.

Di tengah berbagai upaya masyarakat untuk mengelola pantai Batu Bedil, tiba-tiba muncul seorang investor yang mendaku memiliki hak untuk mengelola pantai Batu Bedil. Berbekal surat izin jasa usaha pariwisata di area pantai Batu Bedil, investor ini mengintimidasi warga yang berusaha menata kawasan Batu Bedil. Menurut informasi dari warga sekitar, investor ini memiliki keluarga yang punya pengaruh cukup kuat di pemerintah pusat. Sehingga, alih-alih berupaya bekerjasama dengan warga sekitar, investor ini ingin memonopoli potensi yang ada di pantai Batu Bedil. Hingga saat ini perseteruan antara warga dengan investor ini belum dapat diselesaikan. Di tengah ketidakpastian atas status pengelolaan pantai Batu Bedil, masyarakat tidak dapat mengembangkan potensi yang ada di kawasan ini lebih lanjut.

Salah satu ide yang dapat diadopsi oleh pemerintah daerah di Belitung untuk mengatasi persoalan ketimpangan dan marginalisasi warga di tingkat akar rumput adalah konsep pariwisata berbasis masyarakat (PBM). Praktik PBM dalam kertas kebijakan ini akan dibahas melalui dua contoh sukses implementasinya di Desa Nglanggeran yang ada di Gunungkidul, Yogyakarta dan di Desa Ponggok yang ada di Klaten, Jawa Tengah. Tidak seperti Belitung yang memiliki potensi wisata alam melimpah, warga di dua desa ini harus berkreasi dan mengolah kondisi alam yang terbatas agar menjadi tempat yang menarik bagi wisatawan.

1. Pengalaman dari Tempat Lain

a. Gunung Api Purba Nglanggeran

Wisata berbasis masyarakat di Desa Nglanggeran dirintis oleh kelompok pemuda di desa ini sejak tahun 1999. Mulanya para pemuda di desa ini prihatin dengan banyaknya warga yang pergi merantau mencari pekerjaan di kota. Padahal Desa Nglanggeran memiliki kawasan

Kertas Kebijakan: Pengembangan Ekonomi Non-tambang di Pulau Belitung

hutan yang cukup luas. Setelah ditelusuri, ternyata kawasan Nglanggeran juga merupakan situs gunung api purba yang dapat dikelola menjadi wisata alam yang menarik. Sehingga kelompok pemuda di desa ini berupaya untuk mengembangkan pariwisata dengan dua tujuan utama, yaitu melestarikan hutan dan memberikan sumber penghasilan baru bagi warga sekitar.

Seiring dengan proses penghijauan kembali hutan yang ada di desa Nglanggeran, para pemuda ini mulai mempromosikan keindahan alam yang ada di Nglanggeran melalui media sosial. Para pemuda di desa ini juga secara aktif mencari dukungan dari berbagai pihak demi mimpi mewujudkan Desa Nglanggeran menjadi sebuah lokasi yang menarik untuk wisatawan. Keseriusan pemuda di desa ini mulai membuahkan hasil ketika dukungan dari berbagai pihak untuk pembangunan desa dapat dikelola secara kreatif. Misalnya dukungan dari salah satu kementerian untuk membangun telaga buatan penampung air hujan yang mulanya hanya diperuntukkan untuk mengairi sawah dan kebun kemudian dikemas menjadi salah satu titik menarik untuk berswafoto. Kemudian kegiatan pertanian yang juga dikemas sedemikian rupa sehingga menjadi paket wisata untuk mempelajari pertanian dan melihat langsung cara kerja petani. Paket wisata edukasi ini ternyata diminati banyak sekolah yang ingin mengajarkan cara bercocok tanam kepada muridnya. Selain titik gunung api purba dan embung, para pemuda juga mengolah coklat sebagai salah satu komoditas yang ditanam di Nglanggeran secara langsung. Coklat yang dihasilkan warga diolah menjadi coklat yang siap dikonsumsi dengan kemasan yang baik.

Walaupun awalnya kegiatan pariwisata di Nglanggeran dipelopori oleh para pemuda, dalam perkembangannya kegiatan pariwisata berbasis masyarakat di desa ini juga melibatkan berbagai kelompok masyarakat yang lain. Warga di desa juga terlibat secara aktif dalam mengembangkan Nglanggeran menjadi desa wisata yang layak dikunjungi. Misalnya warga di desa juga menyediakan rumahnya menjadi tempat penginapan bagi pengunjung yang ingin menginap di desa tersebut. Kemudian kelompok petani dan kelompok peternak juga diajak mengembangkan wisata edukasi di bidang pertanian dan peternakan. Sekarang, pengelolaan kegiatan pariwisata di Nglanggeran dikoordinasikan oleh kelompok sadar wisata (Pokdarwis) yang langsung dikelola masyarakat. Pokdarwis ini menjalin kerjasama yang erat dengan berbagai kelompok masyarakat di desa termasuk pemerintah desa.

Keterampilan warga dalam mengembangkan pariwisata di desa tidak luput dari perhatian berbagai pihak. Pokdarwis di desa ini telah mendapat beberapa penghargaan di tingkat provinsi maupun di tingkat nasional. Barangkali yang lebih penting dari penghargaan yang diterima adalah kemampuan kegiatan pariwisata berbasis masyarakat di Nglanggeran untuk

Kertas Kebijakan: Pengembangan Ekonomi Non-tambang di Pulau Belitung

menjaga kelestarian hutan dan di saat yang bersamaan memberikan tambahan pendapatan bagi warga desa.

b. Wisata Air Desa Ponggok

Bila pariwisata Nglanggeran dikelola melalui kelompok sadar wisata (Pokdarwis), maka pariwisata berbasis masyarakat di Desa Ponggok dikelola oleh Badan Usaha Milik Desa (BUMDes). Objek wisata utama yang ada di desa ini adalah kolam air alami yang segar dan jernih karena sumber mata air di dalam kolam yang terus mengeluarkan air. Sebelum mengembangkan pariwisata air berbasis masyarakat, Desa Ponggok merupakan salah satu desa dengan status tertinggal dan memiliki jumlah pengangguran yang tidak sedikit. Namun setelah potensi yang ada di desa dikelola secara partisipatif, Ponggok menjadi salah satu desa percontohan bagi desa-desa lain di Indonesia.

Semuanya bermula dengan kebutuhan pemerintah desa akan dukungan untuk menggali permasalahan sekaligus menemukan potensi yang ada di desa. Saat itu pemerintah desa meminta bantuan pada Universitas Gadjah Mada untuk mengirimkan mahasiswa yang agar melakukan kuliah kerja nyata (KKN) di sana. Namun bukan sembarang KKN karena pemerintah desa meminta bantuan para mahasiswa untuk menggali persoalan-persoalan dasar dan potensi yang dapat dikembangkan di desa. Salah satu rekomendasi yang didapat dari program KKN tematik ini adalah mengembangkan umbul atau kolam air secara kreatif untuk menjadi tujuan wisata. Rekomendasi yang kemudian dijalankan dengan baik ini kini membuah hasil yang cukup signifikan. BUMDes Tirta Mandiri yang diberi tanggungjawab mengelola Umbul Ponggok kini memiliki omset lebih dari Rp12 milyar.

Partisipasi masyarakat dalam mengembangkan Umbul Ponggok juga tidak dapat dikesampingkan. Mengingat keterbatasan modal yang ada, BUMDes mengajak masyarakat setempat untuk ikut menginvestasikan uangnya ke BUMDes. Hingga saat ini sudah 430 dari sekitar 700 keluarga di Desa Ponggok yang ikut menanamkan uangnya di BUMDes dengan nilai investasi per keluarga sekitar Rp5 juta. Dengan nilai investasi ini, masing-masing keluarga yang berpartisipasi mendapatkan keuntungan sekitar Rp400 hingga Rp500 ribu per bulan. Selain investasi individual, kelompok masyarakat yang lain seperti kelompok pengelola PAUD/TK dan pengelola Rukun Warga juga menitipkan modal usaha sebesar Rp25 hingga Rp100 juta per kelompok. Hasil investasi dari masing-masing kelompok ini kemudian digunakan untuk menunjang kegiatan masing-masing.

Kertas Kebijakan: Pengembangan Ekonomi Non-tambang di Pulau Belitung

2. Pariwisata Berbasis Masyarakat

Dari dua ilustrasi keberhasilan pendekatan pariwisata berbasis masyarakat tersebut dapat disimpulkan beberapa hal. Pertama, partisipasi masyarakat merupakan kunci yang tidak dapat ditawar dalam mengembangkan potensi yang ada di tengah masyarakat. Bila masyarakat memperoleh ruang yang memadai, mereka mampu berfikir secara kreatif dan mengembangkan potensi yang ada di sekitar mereka. Kemudian partisipasi masyarakat juga perlu didukung dengan terbuka. Alih-alih memberikan kesempatan untuk mengelola potensi kepada pemilik modal besar, menyerahkan pengelolaan kepada masyarakat secara kolektif dapat memberikan manfaat yang lebih besar.

Kedua, pendekatan pariwisata berbasis masyarakat selalu memiliki dua tujuan yang dapat saling menunjang, yaitu menjaga kelestarian lingkungan dan meningkatkan pendapatan masyarakat. Ini merupakan salah satu kelebihan konsep PBM bila dibandingkan dengan pengembangan pariwisata yang mengandalkan modal yang besar. Menempatkan masyarakat sebagai basis pengembangan pariwisata juga berarti menguatkan perekonomian warga yang aktif berpartisipasi di dalam sektor pariwisata.

F. Mengatasi Kendala-Kendala dalam Pengembangan Ekonomi Non-Tambang

Bagian ini akan berisikan opsi kebijakan-kebijakan yang bisa dipertimbangkan oleh pemerintah daerah, serta memberikan rekomendasi terkait pengembangan ekonomi lokal berbasis komunitas, khususnya yang berbasis kegiatan sektor non-tambang.

Melalui sektor pariwisata, Pulau Belitung terus berkembang dan menjadi primadona tujuan wisata. Tidak bisa dipungkiri bahwa pengarusutamaan sektor pariwisata menjadi pilihan yang terbaik saat ini bagi pemerintah dua kabupaten di Pulau Belitung, khususnya sebagai alternatif kegiatan ekonomi selain sektor pertambangan. Dalam pelaksanaannya, Pulau Belitung cukup mendapat banyak perhatian, baik oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, begitu pula melalui kerjasama antar-daerah Kabupaten Belitung dan Belitung Timur. Hal ini dibuktikan dengan beberapa program pemerintah yang mendukung keberadaan sektor pariwisata di Pulau Belitung, seperti penetapan Pantai Tanjung Kelayang sebagai kawasan ekonomi khusus (KEK) zona pariwisata; Penetapan Pulau Belitung sebagai salah satu lokasi Geopark Nasional, serta Pulau Belitung sebagai destinasi wisata baru oleh Kementerian Pariwisata yang tergabung dalam kawasan Wisata '10 Bali Baru'.

Kertas Kebijakan: Pengembangan Ekonomi Non-tambang di Pulau Belitung

Jika pariwisata menjadi andalan dan pilihan utama kegiatan ekonomi non-tambang di Pulau Belitung, maka dalam tataran pelaksanaan, Pemerintah kabupaten Belitung dan Belitung Timur telah memiliki komitmen yang cukup baik. Namun sayangnya minimnya sinkronisasi, komunikasi, dan koordinasi terkait program di tingkat provinsi dan antar lembaga pemerintahan di tingkat nasional menjadikan pengembangan pariwisata di Pulau Belitung menemui beberapa hambatan, khususnya yang terkait dengan regulasi dan perijinan. Usaha Pulau Belitung untuk tidak lagi bergantung pada sektor pertambangan memang tidak bisa dilakukan dalam waktu yang singkat, ada beberapa hal yang menjadi fokus dari kajian ini terkait faktor-faktor penghambat dalam isu pengembangan ekonomi non-tambang di Pulau Belitung:

- **Faktor kultur:** budaya tambang telah mengakar kuat di kehidupan sebagian besar masyarakat Pulau Belitung. Budaya tambang yang identik dengan 'uang cepat' masih menjadi pilihan bagi mata pencaharian masyarakat dibanding sektor pariwisata yang membutuhkan proses dan waktu yang tidak instan untuk mendapatkan manfaatnya.
- **Faktor fisik:** alam Pulau Belitung yang terlanjur rusak akibat penambangan timah selama ratusan tahun menyebabkan pengelolaan dan pemanfaatan lahan bekas tambang memerlukan kerjasama seluruh pihak, khususnya pemerintah daerah di Kabupaten dan Provinsi serta peran aktif masyarakat sekitar.
- **Berkembangnya isu tambang timah laut:** Isu ini menjadi momok baru bagi penggerak ekonomi pariwisata Pulau Belitung. Hal ini dikarenakan dampaknya yang akan merusak keindahan dan ekosistem pantai serta laut Belitung. Selain itu juga, kegiatan tambang laut akan mengganggu kegiatan penangkapan ikan oleh para nelayan di Pulau Belitung, khususnya nelayan skala kecil dan/atau pelaku *one day fishing*.
- **Kepemilikan dan penggunaan lahan:** usaha-usaha pelibatan masyarakat melalui pengelolaan geosite-geosite yang langsung diserahkan ke masyarakat sekitar lokasi pengembangan wisata berbasis masyarakat masih terhambat oleh hak kepemilikan lahan yang sudah banyak berpindah ke tangan swasta, baik swasta yang bergerak di bidang Pariwisata maupun Perkebunan. Hal ini mempengaruhi akses serta pembangunan fasilitas dan infrastruktur

G. Opsi-Opsi Kebijakan

Berdasarkan beberapa faktor tersebut diatas, maka kajian kebijakan ini akan bertumpu pada pengembangan ekonomi lokal non-tambang yang berbasis komunitas sebagai solusi dan rekomendasi yang bisa dijadikan pertimbangan oleh pemerintah daerah dan nasional. Untuk

Kertas Kebijakan: Pengembangan Ekonomi Non-tambang di Pulau Belitung

mewujudkan kegiatan ekonomi yang berbasis komunitas, pemerintah daerah sebaiknya tidak hanya fokus pada geosite-geosite yang tergabung dalam program Geopark Pulau Belitung, namun juga ke area lain dan kelompok wisata lain yang berpotensi untuk dikembangkan. Pengembangan dan pengelolaan ekonomi non-tambang ini tentu saja tidak bisa dilaksanakan semata-mata oleh masyarakat, kemitraan dengan aktor tentu perlu dipertimbangkan. Dengan demikian masyarakat tidak hanya memiliki kemandirian dalam mengelola wilayah-wilayah berpotensi sesuai dengan karakteristik setempat, namun juga transfer pengetahuan yang bisa dimanfaatkan untuk keberlangsungan dan keberlanjutan kegiatan ekonomi berbasis masyarakat.

Dalam pengembangan ekonomi berbasis komunitas, ada beberapa prinsip yang harus dipenuhi. Pemenuhan prinsip-prinsip ini diharapkan dapat memastikan penghidupan (*livelihood*) komunitas masyarakat dalam usaha berskala mikro, kecil, dan menengah untuk terus mendapatkan porsi dalam pembangunan ekonomi daerah yang berbasis pada kegiatan sektor non-tambang. Berikut upaya-upaya yang bisa dipertimbangkan oleh pemerintah daerah dalam rangka pelibatan aktif masyarakat dan komunitas untuk pengembangan ekonomi non-tambang:

1. Menumbuhkan potensi ekonomi lokal. Selain aktif mencari potensi-potensi lokal yang bisa dikembangkan -baik penampang alam, budaya, maupun flora-fauna- proses ini juga harus disertai dengan kegiatan pendukung yang komprehensif: pelatihan inkubasi bisnis; pinjaman mikro untuk permodalan; menciptakan peluang untuk kemitraan publik-swasta, bantuan teknis, dan program lain untuk menarik investasi pada kegiatan ekonomi lokal berbasis komunitas. Salah satu contoh program yang telah dilaksanakan adalah Desa Wisata Terong di Kecamatan Sijuk. Dengan memanfaatkan program CSR dari PT.PLN, Desa Terong berhasil mengembangkan potensi agrikultur dengan program agrowisata serta menyediakan paket wisata kebudayaan lokal, seperti makan bedulang.
2. Pemanfaatan aset energi terbarukan. Melalui pemanfaatan limbah perkebunan sawit yang diproses menjadi biofuel, pemerintah daerah bisa membuka peluang agar perusahaan bisa mengembangkan wisata berbasis edukasi perkebunan yang didukung masyarakat, khususnya bagi masyarakat yang memiliki kebun kelapa sawit plasma mitra perusahaan. Dengan pemanfaatan aset energi terbarukan ini sebagai lokasi wisata, pemerintah dapat menyediakan fasilitas-fasilitas pengembangan sektor ini, seperti pusat inovasi dan pemanfaatan pengetahuan lokal terkait pemanfaatan potensi perkebunan. Rekomendasi ini tidak terlepas dari tindakan tegas pemerintah untuk mengatur kewajiban perusahaan sawit untuk dapat memberikan kebermanfaatannya yang lebih luas melalui program CSR

Kertas Kebijakan: Pengembangan Ekonomi Non-tambang di Pulau Belitung

perusahaan, khususnya bagi warga sekitar areal perkebunan dan industri sawit yang terkena dampak limbah industri sawit.

3. Melakukan perencanaan pembangunan yang berbasis karakter budaya dan alam dan menghindari perencanaan pengembangan satu sektor yang *'one fit all'*. Pemerintah daerah perlu mengevaluasi program-program pemerintah nasional yang diterapkan di Pulau Belitung, khususnya yang terkait pariwisata, terhadap kecocokan karakter alam, budaya, serta kesiapan masyarakat sekitar. Pemahaman bahwa tidak semua potensi yang dimiliki oleh Pulau Belitung bisa dikembangkan menjadi destinasi wisata perlu dimiliki oleh pemangku kepentingan di tingkat provinsi dan kabupaten. Pemerintah daerah sebaiknya bertumpu pada penilaian masyarakat terhadap potensi daerah yang dianggap dapat dikembangkan untuk menjadi perekonomian non-tambang, karena pada akhirnya masyarakatlah yang diharapkan bisa menikmati keuntungan yang diharapkan. Pemerintah melalui instansi terkait kemudian menerima penilaian dan melakukan perencanaan dan pendanaan sesuai dengan kebutuhan dan ekspektasi masyarakat.
4. Terus mencari dan mengembangkan ekonomi lokal yang beragam dan konsisten yang sesuai dengan karakter lokal masyarakat dengan mendorong kewirausahaan melalui pembatasan homogenisasi kegiatan ekonomi pada suatu lokasi tertentu yang penentuannya dilakukan dengan cara *'top down'*. Proses ini dapat memaksa masyarakat sekitar untuk pindah dan menghiraukan potensi yang sebenarnya dimiliki untuk dapat menyesuaikan dengan kegiatan ekonomi di suatu wilayah yang jenis sektor dan kegiatannya diputuskan secara sepihak oleh pemerintah maupun swasta. Dengan kata lain, perencanaan yang dilakukan oleh pemerintah dan investasi yang dilakukan oleh swasta hendaknya menghormati visi kolektif masyarakat lokal.

Dengan demikian, dalam rangka mengembangkan potensi ekonomi non-tambang di Pulau Belitung, seluruh pihak yang berkepentingan, baik masyarakat, swasta, dan khususnya pemerintah sebaiknya menempatkan komunikasi dan koordinasi sebagai kunci. Berbagai inovasi dan kebijakan terkait pariwisata, perkebunan, perikanan, dan sektor lain di Pulau Belitung yang jika dilaksanakan secara keseluruhan dapat diyakini akan sedikit demi sedikit dapat menggeser sektor tambang seutuhnya dari kegiatan ekonomi di Pulau Belitung, sayangnya masing-masing sektor dan instansi nampaknya masih berjalan sendiri-sendiri dengan pemahaman masing-masing yang dimiliki. Koordinasi dan komunikasi akan lebih efektif jika masing-masing aktor memiliki pemahaman yang sama dan sejajar terkait suatu kondisi atau masalah tertentu yang dihadapi. Dengan demikian, solusi atas masalah yang dihadapi akan diharapkan dapat terinstitusionalisasi dengan baik, dan pelaksanaannya dapat memberikan hasil yang sesuai dengan harapan semua pihak, khususnya masyarakat lokal.

Kertas Kebijakan: Pengembangan Ekonomi Non-tambang di Pulau Belitung
