

Mengatasi Ketimpangan Pembangunan Antar Wilayah Melalui 'Mekanisme Kompensasi' Di Era Otonomi Daerah [Studi Kasus Provinsi Bali]

Ake Wihadanto¹ dan Dicky Firmansyah²

1. Mahasiswa Prog S3 PWD-IPB (*Dosen Prodi Ekonomi Pembangunan Fekon-UT*),
Tangerang Selatan
2. Mahasiswa Prog S3 PWD-IPB (*Peneliti Brighten Institute*), Bogor

Email Koresponden:
ake.wihadanto@gmail.com
dfirmansyah@gmail.com

Abstrak

*Perekonomian di Provinsi Bali saat ini memiliki ketergantungan yang relatif tinggi pada tiga sektor unggulan, yaitu sektor pertanian dalam arti luas, sektor-sektor yang terkait dengan pariwisata, dan industri kecil dan menengah). Namun disisi lain perkembangan sektor pariwisata yang terjadi di Provinsi Bali masih menyisakan persoalan mendasar, yaitu terjadinya ketimpangan perekonomian antar wilayah. Tulisan ini berupaya untuk mendalami permasalahan diatas dengan menganalisis: **pertama**, perkembangan dan peranan sektor pariwisata dalam perekonomian Provinsi Bali; **kedua**, ketimpangan kesejahteraan antar wilayah yang terjadi; dan **ketiga**, upaya redistribusi yang dijalankan pemerintah daerah untuk mengatasi ketimpangan tersebut. Data empiris dan berbagai studi yang pernah dilakukan semakin memperjelas kondisi ketimpangan antar wilayah yang terjadi di Provinsi Bali. Ketimpangan yang cukup mencolok terutama terjadi antara bagian selatan dan bagian utara. Salah satu pendekatan untuk mengurangi ketimpangan antara kabupaten dan kota di Provinsi Bali adalah dengan mengembangkan suatu kebijakan untuk meredistribusi kekayaan dari hasil pariwisata di wilayah destinasi wisata yang 'kaya' (Kab Badung³, Kab Gianyar dan Kota Denpasar) kepada wilayah di 6 kabupaten (Tabanan, Jembrana, Bangli, Buleleng, Klungkung dan Karangasem) yang destinasi wisatanya belum berkembang. Redistribusi tersebut dilakukan melalui mekanisme kompensasi dan kerjasama antar daerah dalam suatu wilayah provinsi. Upaya ini telah membawa hasil positif berupa penurunan tingkat kesenjangan PDRB perkapita antar kabupaten/kota di Provinsi Bali*

Kata Kunci: *ketimpangan wilayah, pariwisata, mekanisme kompensasi, kesejahteraan masyarakat*

³ Kabupaten Badung merupakan kabupaten terkaya di Provinsi Bali, sebesar 76,19 % Pendapatan Asli Daerahnya berasal dari Pariwisata

1. Latar Belakang

Perkembangan perekonomian di Provinsi Bali bertumpu pada tiga sektor unggulan, yaitu sektor pertanian dalam arti luas, sektor-sektor yang terkait dengan pariwisata, dan industri kecil dan menengah. Laporan Bank Indonesia (2013) menunjukkan bahwa dilihat dari strukturnya, sektor-sektor dengan pangsa terbesar dalam PDRB Provinsi Bali adalah sektor Perdagangan Hotel dan Restoran (PHR) (32 persen), sektor pertanian (18 persen), sektor jasa-jasa (15 persen), dan sektor pengangkutan dan komunikasi (11 persen). Keempat sektor tersebut memiliki pangsa atau sumbangan mencapai 75,51 persen dalam PDRB Provinsi Bali. Laporan tersebut juga menggambarkan bahwa keempat sektor tersebut secara total memberikan sumbangan sebesar 4,12 persen terhadap pertumbuhan PDRB Provinsi Bali pada triwulan I-2013 yang mencapai 6,71 persen. Secara lebih rinci, terhadap pertumbuhan PDRB ini, sektor PHR menyumbang 1,86 persen; sektor pertanian menyumbang 0,40 persen; sektor jasa menyumbang 1,28 persen; dan sektor pengangkutan dan komunikasi menyumbang sebesar 0,58 persen.

Sementara itu, dari sisi ketenagakerjaan, data BPS tahun 2012 menunjukkan bahwa di Provinsi Bali, dari total sekitar 2,3 juta tenaga kerja yang ada, hampir sekitar 84 persen bekerja di empat sektor utama. Rinciannya adalah 27,6 persen bekerja di sektor perdagangan, hotel dan restoran (PHR); 25,2 persen bekerja di sektor pertanian secara luas; 17,2 persen bekerja di sektor jasa; 13,7 persen di sektor industri; dan sisanya (16,3 persen) bekerja di sektor-sektor yang lain seperti pengangkutan, komunikasi dan lainnya.

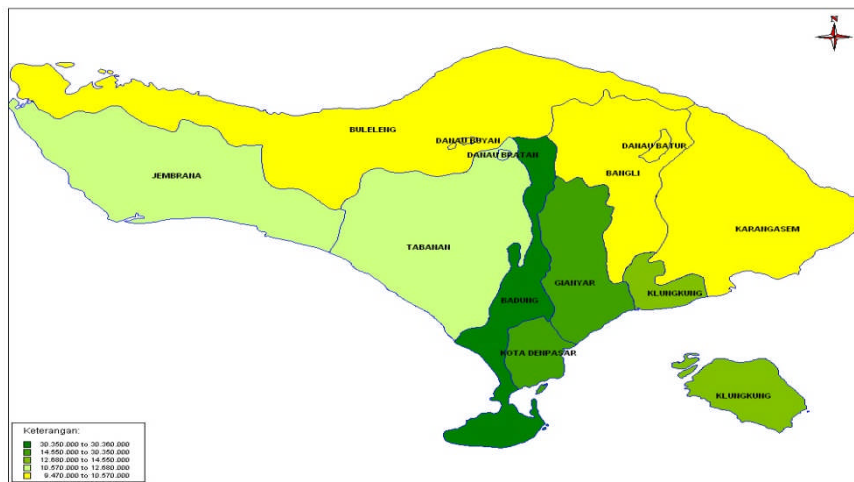
Dari gambaran diatas, baik dilihat dari sisi ekonomi sektoral maupun ketenagakerjaan, kita dapat melihat bahwa perekonomian di Provinsi Bali saat ini memiliki ketergantungan yang relatif tinggi pada sektor-sektor yang terkait dengan pariwisata. Oleh karena itu, berbicara sektor pariwisata di Provinsi Bali bukan hanya soal nilai investasi ataupun tingginya nilai tambah yang dapat didapat disana dalam menyumbang PDRB, namun sektor ini juga (bersama dengan sektor pertanian) menjadi ladang kehidupan bagi banyak mayoritas masyarakat di Provinsi Bali.

Provinsi Bali merupakan salah satu destinasi wisata yang terkenal ke mancanegara, dan peran pariwisata dalam perekonomian sudah tidak dapat diragukan lagi. Sektor pariwisata telah berkontribusi nyata dalam membuka lowongan kerja dan kesempatan berusaha yang lebih luas bagi masyarakat Bali. Peningkatan dalam kunjungan wisatawan—baik asing maupun domestik—berarti peningkatan pengeluaran wisatawan (*tourist expenditure*), dan akhirnya memberikan efek pengganda (*multiplier effects*) dalam bentuk ‘perolehan devisa’, mendorong pertumbuhan ekonomi dan perluasan kesempatan kerja.

Meningkatnya kunjungan wisatawan dan belanja wisatawan, pertama-tama akan menciptakan dampak langsung terhadap subsektor perdagangan, hotel, dan restoran. Selanjutnya, perkembangan pariwisata memberikan pengaruh berantai terhadap sektor-sektor ekonomi lainnya, baik yang langsung memasok barang dan jasa untuk keperluan sektor pariwisata, maupun tidak langsung melalui mekanisme ‘efek pengganda’ sehingga dapat meningkatkan PDRB secara total. Pertumbuhan PDRB tersebut lebih cepat dari pertumbuhan penduduk provinsi Bali, sehingga berpotensi mendorong kenaikan pendapatan per kapita masyarakat. Pertumbuhan ekonomi masyarakat yang cukup tinggi tersebut terjadi di wilayah ‘desa adat’, dan dorongan sektor pariwisata telah memberikan dampak

ikutan terhadap perkembangan kegiatan pendukung sektor pariwisata, yang mengakar pada kehidupan keseharian masyarakat

Namun, relatif tingginya pertumbuhan perekonomian masyarakat sebagaimana telah dijelaskan diatas, ternyata masih menyisakan persoalan mendasar dalam pembangunan ekonomi di Provinsi Bali, yaitu ketimpangan kesejahteraan antar wilayah sebagaimana disajikan pada Gambar 1 berikut.



(Sumber: Bali Membangun 2011)

Gambar 1. Peta Sebaran PDRB/Kapita antar Kabupaten/Kota Provinsi Bali

Gambaran diatas menunjukkan bahwa dari sisi PDRB perkapita, terjadi ketimpangan yang cukup mencolok diantara kabupaten/kota, terutama antara bagian selatan dengan bagian utara. Secara kasat mata, dari 8 kabupaten dan 1 kota di Provinsi Bali terbagi 3 kelompok, yaitu (1) kelompok Kabupaten Badung, Kota Denpasar, Kabupaten Gianyar, dan Kabupaten Klungkung; (2) Kabupaten Jembrana dan Kabupaten Tabanan; dan (3) Kabupaten Buleleng, Kabupaten Bangli, dan Kabupaten Karangasem. Apabila dikaitkan dengan struktur perekonomian di Provinsi Bali, dapat kita perkirakan bahwa ketimpangan ini terkait dengan ketidakmerataan penyebaran titik-titik destinasi pariwisata di Provinsi Bali yang berakibat, khususnya, pada ketidakmerataan (atau ketimpangan) dalam menikmati benefit ekonomi dari aktivitas pariwisata disana.

Tulisan ini kemudian berupaya untuk mendalami permasalahan diatas dengan menganalisis hal-hal berikut: pertama, perkembangan sektor pariwisata dan peranannya dalam perekonomian; kedua, ketimpangan kesejahteraan antar wilayah yang terjadi; dan ketiga, upaya untuk mengatasi ketimpangan tersebut melalui mekanisme kompensasi dan kerjasama antar daerah dalam suatu wilayah provinsi.

2. Tinjauan Teori

Konsep Ekonomi Kesejahteraan

Kesejahteraan mempunyai banyak dimensi, namun awal yang bagus untuk memulai adalah dengan mengukur kesejahteraan material atau standar hidup (Stiglitz et.al, 2010). Mengukur pendapatan riil dan konsumsi riil, merupakan sebagian dari determinan pokok kesejahteraan material manusia. Untuk mengukur 'standar hidup' penting kiranya untuk berpegang pada pengukuran 'ouput' pembangunan (Produk Domestik Bruto/PDB). Namun penggunaan 'PDB' sebagai ukuran 'kesejahteraan' masih mempunyai kelemahan. Sehingga dalam melihat 'kesejahteraan' perlu mempertimbangkan dimensi lainnya yang luput dari pengukuran 'output' (pendapatan). Stiglitz et.al (2010:20) mengidentifikasi dimensi-dimensi pokok yang sebaiknya dipertimbangkan dalam 'membentuk' kesejahteraan masyarakat yaitu: (i) standar hidup material (pendapatan, konsumsi dan kekayaan); (ii) kesehatan; (iii) Pendidikan; (iv) aktivitas individu termasuk bekerja; (v) suara politik dan tata pemerintahan; (vi) hubungan dan kekerabatan social; (vii) lingkungan hidup (kondisi masa kini dan masa depan) dan (viii) ketidakamanan, baik yang bersifat ekonomi maupun fisik.

Kesejahteraan didefinisikan sebagai perwujudan tingkat pemenuhan utilitas seluruh masyarakat dalam suatu perekonomian, yang besarnya tergantung dari kesejahteraan yang diterima oleh masing-masing individu (Sen, 1982). Kesejahteraan itu sendiri merupakan fungsi dari seluruh utilitas individu sebagai anggota masyarakat dalam suatu perekonomian. Sedangkan utilitas masing-masing individu merupakan fungsi dari berbagai kombinasi konsumsi atas barang. Kesejahteraan sosial dianggap meningkat jika, paling tidak, ada satu individu yang mengalami peningkatan kesejahteraan di mana individu lainnya tidak mengalami penurunan tingkat kesejahteraan. Dari sini, langkah awal untuk melihat kesejahteraan masyarakat adalah pengukuran terhadap kesejahteraan individu.

Pembahasan tentang kesejahteraan lebih sering menggunakan pendekatan normatif. Literatur mengenai konsep kesejahteraan (ekonomi normatif)⁵ terpecah menjadi dua kelompok. **Kelompok pertama** disebut *New Welfare Economics*, yang merupakan pecahan dari Paretian (penganut ajaran tradisional Pareto). Kelompok pertama ini terbagi dua, yaitu pertama mengikuti jalan pemikiran Nicholas Kaldor (1939), John Hicks (1939) dan Tibor Scitovsky (1941) dengan menerapkan prinsip kompensasi. Menurut penganut prinsip ini, 'setiap adanya perubahan kebijakan, pihak yang diuntungkan akan memberikan kompensasi kepada pihak yang dirugikan untuk meningkatkan kesejahteraan yang diperoleh'. Menurut Chipman (1973) dan Moore (1980) menunjukkan bahwa prinsip kompensasi menghasilkan indikator kesejahteraan yang valid hanya jika preferensi individu adalah identik dan homotetik. Prinsip kompensasi yang dianut oleh *New Welfare Economics* menggunakan ukuran ordinal untuk kesejahteraan individu dan tidak dapat dibandingkan antar- individu (Amartya Sen, 1977).

Pecahan kedua dari '*New Welfare Economics*', merupakan alur pemikiran Bergson (1938) dan Samuelson (1950) yang menunjukkan bahwa prinsip 'kompensasi' menyebabkan

⁵ Just, et.al. (1982), *ekonomi kesejahteraan berkaitan dengan apa yang seharusnya terjadi (normative economy)*

inconsistent orderings dan lebih mempercayai bahwa pembahasan kesejahteraan bersifat normatif. Kelompok ini berusaha membangun konsep yang kemudian dikenal dengan *Bergson-Samuelson Social Welfare Functions*. Bergson dan Samuelson menjelaskan bahwa tingkat kesejahteraan sosial di dalam suatu perekonomian merupakan fungsi dari utilitas seluruh individu yang ada. Apabila fungsi kesejahteraan sosial Bergson-Samuelson berbentuk linier maka dikenal dengan Benthamite atau *Utilitarian Social Welfare Function*. Kriteria dasar dari Utilitarian adalah bahwa kesejahteraan sosial merupakan jumlah kebahagiaan di dalam masyarakat. Kesejahteraan sosial akan meningkat jika jumlah kebahagiaan dari anggota masyarakat meningkat. Salah satu tokoh utama dibalik pengembangan konsep Utilitarian adalah Harsanyi (1955) yang tertarik dengan pemikiran Jeremy Bentham (1832). Filosofi Utilitarian ialah suatu situasi B akan lebih baik dibanding situasi A untuk seorang individu, jika individu tersebut lebih menyukai B dibanding A. Oleh karena itu, kemudian muncul teori mengenai '*revealed preferences*' dengan postulat bahwa kepuasan dapat diketahui dari tindakan yang dilakukan pada kondisi yang pasti.

Kelompok kedua ialah kelompok yang lebih percaya pada tradisi pengukuran kesejahteraan yang tradisional di dalam ilmu ekonomi, yaitu prinsip Pareto. Di dalam prinsip ini, suatu perubahan kebijakan akan meningkatkan kesejahteraan sosial hanya jika kebijakan tersebut menyebabkan paling tidak ada satu individu yang berada pada kondisi lebih baik, sementara individu lainnya tetap (kesejahteraannya).

Dalam perekonomian, kondisi terbaik ialah bagaimana memaksimalkan kesejahteraan sosial yang merupakan kumpulan kesejahteraan individu dengan keterbatasan sumber daya yang tersedia. Dalam perekonomian selalu dihadapkan pada kelangkaan (keterbatasan) sumber daya yang tersedia. Faktor-faktor produksi yang tersedia jumlahnya terbatas, teknologi membatasi barang-barang yang dapat diproduksi, dan selera membatasi kebahagiaan yang dapat dihasilkan dari barang-barang yang dikonsumsi. Jika alokasi sumber daya dalam bentuk faktor produksi digunakan secara efisien untuk memproduksi output, dan output dialokasikan secara efisien untuk setiap konsumen maka dalam perekonomian akan tercipta kondisi kesejahteraan yang optimal. Setiap orang (individu konsumen) akan memiliki tingkat utilitas tertentu sebagai wujud kesejahteraan individu.

Kesejahteraan masyarakat akan mencapai kondisi maksimum jika utilitas seluruh individu dalam suatu kelompok sosial masyarakat juga maksimum. Sementara itu utilitas seorang individu konsumen akan mencapai kondisi maksimum apabila alokasi konsumsi untuk setiap barang adalah efisien. Dalam fungsi utilitas tidak langsung, diketahui bahwa utilitas dipengaruhi oleh harga dan pendapatan. Pasar yang kompetitif (persaingan sempurna) secara teoritis akan menghasilkan tingkat harga terendah dan produksi terbesar, sehingga harga pasar persaingan sempurna paling tidak dapat mencerminkan alokasi produksi dan konsumsi yang efisien⁶. Artinya, bahwa jika mekanisme harga tidak dapat menghasilkan alokasi yang efisien, alokasi produksi dan konsumsi juga tidak akan mencapai alokasi efisien, sehingga konsumsi individu tidak maksimum yang berakibat pada kesejahteraan sosial dalam suatu kelompok masyarakat tidak maksimum.

⁶ *Konsumsi efisien akan tercapai jika semua individu mempunyai tingkat substitusi marginal yang relatif sama. Produksi yang efisien memerlukan MRS (marginal rate of substitution) yang sama diantara faktor-faktor pada semua industri.*

Kondisi Pareto Optimal di mana terjadi efisiensi dalam konsumsi, produksi, dan produk campuran, akan menjamin terciptanya kesejahteraan sosial yang maksimum. Dalam konsep Pareto optimal, kita selalu membandingkan kondisi kesejahteraan sebelum dan setelah suatu tindakan. Pareto Optimal merupakan satu kondisi di mana tidak mungkin ada kondisi yang lebih baik. ' perpindahan dari P^0 ke P^1 merupakan sebuah kondisi Pareto, dapat dikatakan bahwa P^1 merupakan kondisi yang lebih baik (superior) dibanding kondisi P^0 . Kenyataannya, secara teoritis, tidak selalu kesejahteraan sosial dapat mencapai tingkatan yang maksimal. Hal ini dapat disebabkan karena adanya hambatan institusional (*institutional restrictions*). Dengan demikian, posisi kesejahteraan sosial yang terbaik tidak dapat dicapai, sehingga sasaran yang dapat dilakukan ialah mencapai kondisi terbaik kedua (*second best*). Selain itu menurut Kaldor dan Hicks, sebuah alokasi lebih disukai dibanding alokasi lain jika akibat perpindahan dari suatu kondisi ke kondisi yang lebih baik, individu yang diuntungkan akan memberikan suatu *lump-sum transfer*⁷, sebagai kompensasi terhadap pihak yang dirugikan.

Prinsip Kompensasi

Kompensasi merupakan salah satu alat atau pendekatan yang dapat digunakan untuk membantu para pembuat kebijakan dalam menggunakan sumberdaya secara optimal. Misalkan ada kebijakan untuk merubah suatu kondisi dari A ke B yang diyakini akan lebih baik bagi tingkat kesejahteraan secara umum. Perubahan ini tentu disadari tidak akan memberikan keuntungan secara merata pada semua pihak, yang artinya akan ada pihak-pihak tertentu yang berpotensi dirugikan oleh kebijakan ini.

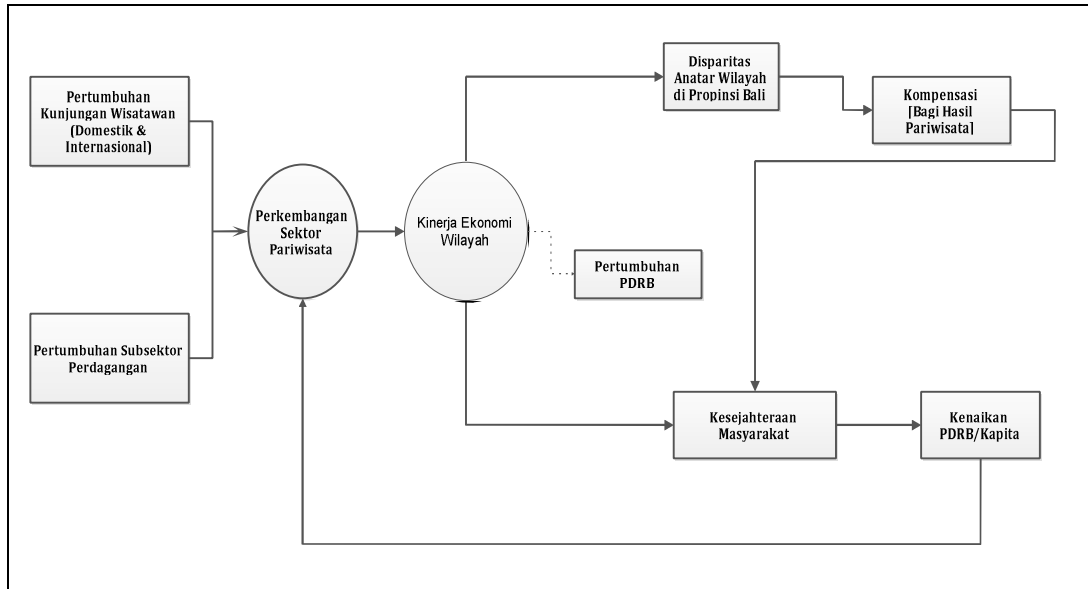
Dari gambaran diatas, prinsip kompensasi menyatakan bahwa kondisi B lebih disukai dari pada A jika (dalam memindahkan dari kondisi A ke B) pihak yang diuntungkan dapat memberikan kompensasi kepada pihak yang dirugikan sehingga semua pihak menjadi lebih baik. Prinsip tersebut berdasarkan pada potensi keuntungan, bukan aktualnya. Sebagai akibatnya, boleh jadi sebenarnya beberapa jadi lebih buruk dari suatu perubahan kebijakan, tapi perubahan tersebut didukung apabila yang beruntung dapat memberi kompensasi kepada yang rugi sehingga semua pihak menjadi lebih baik. Jadi dalam konteks kebijakan apa pun, pembayaran kompensasi adalah suatu masalah yang harus diputuskan oleh pembuat kebijakan yang punya otoritas, dalam rangka mengatasi isu distribusi pendapatan sebagai konsekuensi dari adanya perubahan kebijakan.

3. Kerangka Pemikiran

Perkembangan pariwisata dapat dilihat dari indikator pertumbuhan kunjungan wisatawan asing dan domestik serta pertumbuhan pendapatan dari subsektor perdagangan, hotel, dan setoran terhadap kinerja perekonomian. Perkembangan sektor pariwisata mendorong kinerja perekonomian wilayah yang dapat dilihat dari indikator pertumbuhan pendapatan (PDRB). Meningkatnya kunjungan wisatawan dan belanja wisatawan pertama-tama akan menciptakan dampak langsung terhadap subsektor perdagangan, hotel, dan restoran. Selanjutnya perkembangan pariwisata memberikan pengaruh yang berantai terhadap sektor-sektor ekonomi lainnya, baik yang langsung memasok barang dan jasa untuk keperluan

⁷ Just et.al (1982) menjelaskan sebagai 'jumlah uang yang mau dibayar (diterima) individu untuk pindah dari suatu situasi ke situasi lainnya.

sektor pariwisata maupun yang tidak langsung, melalui efek pengganda sehingga PDRB dan peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD).



Gambar 2. Kerangka Pemikiran

Peningkatan kinerja perekonomian wilayah dapat mempengaruhi kesejahteraan masyarakat, namun disisi lain perkembangan sektor pariwisata yang terjadi di Provinsi Bali telah menyisakan persoalan mendasar, yaitu terjadinya ketimpangan antarwilayah. Untuk mengatasi ketimpangan antar wilayah tersebut, kita akan melihat bagaimana pendekatan kompensasi dapat dilakukan. Salah satu perwujudan dari pendekatan kompensasi ini adalah dengan mengembangkan mekanisme *sharing* atau bagi hasil atas pendapatan pariwisata.

Dengan mekanisme *sharing* tersebut, diharapkan dapat memberikan pengaruh positif pada perbaikan distribusi kesejahteraan—yang tercermin dari perbaikan pada distribusi PDRB perkapita—antar wilayah di Provinsi Bali. Dengan mekanisme *sharing* ini, diharapkan dapat terjadi perbaikan distribusi kesejahteraan yang secara langsung dapat mengatasi isu kesenjangan tersebut. Dengan teratasinya isu kesenjangan ini diharapkan pada akhirnya dapat memberikan dukungan yang lebih kuat bagi perkembangan sektor pariwisata yang selama ini menjadi pilar penting perekonomian di Provinsi Bali.

4. Pembahasan

Perkembangan Sektor Pariwisata dan Perannya dalam Perekonomian Provinsi Bali

Provinsi Bali merupakan primadona bagi para wisatawan yang berkunjung ke Indonesia. Hal ini terbukti dengan terus meningkatnya jumlah kunjungan wisatawan, baik asing maupun domestik. Walaupun dari sisi pertumbuhan, pada tahun 2009 jumlah wisatawan domestik sempat mengalami penurunan, namun jika dilihat sepanjang periode 2000-2011 kunjungan wisatawan—asing dan domestik—menunjukkan pertumbuhan positif (Tabel 1).

Tabel 1.

Perkembangan Kunjungan Wisatawan Asing dan Domestik ke Bali Tahun 2000-2011

Tahun	Wisatawan Asing		Wisatawan Domestik		Total
	(Orang)	Pertumbuhan Pertahun	(Orang)	Pertumbuhan Pertahun	
2000	1,412,839	2.55	253,120	11.19	1,665,959
2004	1,458,309	0.80	457,190	20.16	1,915,499
2007	1,668,531	4.81	808,754	25.63	2,477,285
2008	2,085,084	24.97	957,690	18.42	3,042,774
2009	2,385,122	14.39	910,603	-4.9	3,295,725
2010	2,576,142	8.01	1,398,360	53.56	3,974,502
2011	2,826,709	9.73	1,437,076	2.77	4,263,785

Sumber: BPS Provinsi Bali 2011 (diolah)

Perkembangan pariwisata selain dicerminkan oleh meningkatnya jumlah kunjungan wisatawan, juga oleh meningkatnya pendapatan yang dihasilkan oleh sektor perdagangan, hotel dan restoran, yaitu dalam bentuk pengeluaran untuk akomodasi, konsumsi makanan, angkutan wisata atau jasa-jasa lainnya. Peningkatan jumlah kunjungan ini mendorong peningkatan jumlah (volume) pengeluaran wisatawan⁸ yang akan menciptakan dampak langsung terhadap sektor perdagangan, hotel dan restoran sehingga dapat meningkatkan PDRB. Penelitian BPS Provinsi Bali (2000b) menunjukkan bahwa hampir 67 persen pengeluaran wisatawan yang berkunjung ke Bali dialokasikan untuk sektor perdagangan, hotel dan restoran.

Selanjutnya, pertumbuhan di sektor perdagangan, hotel dan restaurant ini pada gilirannya dapat mendorong perkembangan sektor jasa yang secara keseluruhan meningkat pesat melebihi sektor pertanian dan sektor industri. Dengan demikian, jelaslah bahwa perkembangan sektor pariwisata di Provinsi Bali selain sebagai sumber penerimaan 'devisa' juga merupakan sektor ekonomi yang mempunyai peranan yang dominan dalam menggerakkan perekonomian.

Dari uraian diatas, menjadi sangat wajar jika Tabel 2 menunjukkan bahwa sektor perdagangan, hotel dan restoran merupakan kontributor utama terhadap PDRB Provinsi Bali. Sepanjang tahun 2009-2011, sumbangan sektor perdagangan, hotel dan restoran ini memberikan sumbangan rata-rata sebesar 32 persen terhadap PDRB Provinsi Bali. Dan, sebagaimana telah diulas di bagian pendahuluan, sampai data terakhir dalam laporan Bank Indonesia, sumbangan sektor ini masih bertahan di angka 32 persen tersebut.

Selanjutnya, dari sisi pertumbuhan, sektor perdagangan, hotel dan restoran ini terus menunjukkan peningkatan. Ini ditunjukkan terutama pada tahun 2011, dimana pertumbuhan sektor ini mencapai 8,65 persen, meningkat cukup signifikan dari posisi pertumbuhan di

⁸ Pengeluaran wisatawan adalah pengeluaran yang dilakukan wisatawan selama melakukan perjalanan wisata. Pengeluaran wisatawan dapat berupa akomodasi, konsumsi makanan, angkutan wisata, atau jasa-jasa lainnya. Permintaan langsung wisatawan dapat digunakan untuk melihat kontribusi wisatawan terhadap PDRB (BPS, 2001).

tahun 2009-2010 yang bergerak di angka 6,2-6,4 persen. Tren pertumbuhan dari sektor ini, nampaknya diikuti oleh sektor jasa yang meningkat lebih progresif lagi, yaitu hampir mencapai 10 persen di tahun 2011, setelah sebelumnya mencapai 8,6 persen (2010), dan 5,64 persen (2009). (Tabel 2)

Tabel 2.

Distribusi (*Share*) dan Laju Pertumbuhan PDRB Provinsi Bali Menurut Lapangan Usaha Tahun 2009-2011 (Atas Dasar Harga Konstan)

NO	LAPANGAN USAHA	2009		2010		2011	
		<i>Share</i>	<i>Growth</i>	<i>Share</i>	<i>Growth</i>	<i>Share</i>	<i>Growth</i>
1	Pertanian, Peternakan, Kehutanan Dan Perikanan	20.69	5.68	19.89	1.76	19.10	2.23
2	Pertambangan Dan Penggalian	0.58	5.27	0.65	19.43	0.68	10.51
3	Industri Pengolahan	10.14	5.43	10.17	6.08	9.85	3.12
4	Listrik, Gas Dan Air Bersih	1.50	4.71	1.52	6.88	1.53	7.35
5	Bangunan	3.91	0.91	3.97	7.37	4.02	7.88
6	Perdagangan, Hotel Dan Restoran	31.72	6.24	31.89	6.39	32.53	8.65
7	Pengangkutan Dan Komunikasi	11.05	5.09	11.05	5.77	10.99	5.97
8	Keuangan, Persewaan Dan Jasa Perusahaan	6.96	2.63	7.07	7.47	7.05	6.22
9	Jasa-Jasa	13.45	5.64	13.80	8.60	14.25	9.97
Produk Domestik Regional Bruto		100		100		100	

Sumber: BPS Provinsi Bali (diolah)

Perkembangan sektor pariwisata di Provinsi Bali juga memberikan perkembangan yang positif terhadap penyerapan tenaga kerja (lihat Tabel 3). Walaupun berfluktuasi, khususnya jika dilihat adanya perlambatan penyerapan tenaga kerja di tahun 2009 (1,35 persen), dan di tahun 2011 (1,26 persen), penyerapan tenaga kerja dalam periode 2007-2011 terus menunjukkan pertumbuhan yang positif dengan rata-rata sekitar 2,7 persen per tahunnya. (Tabel 3)

Tabel 3.

Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) dan Penyerapan Tenaga Kerja Di Provinsi Bali, Tahun 2007-2011

Tahun	PDRB	HK	Pertumbuhan pertahun (%)	Tenaga Kerja (orang)	Pertumbuhan pertahun (%)
2007	23,497,047.07	-	-	1,982,134.00	-
2008	24,900,571.98	5.97	5.97	2,029,730.00	2.40
2009	27,290,945.20	9.60	9.60	2,057,118.00	1.35
2010	28,800,686.20	5.53	5.53	2,177,358.00	5.85
2011	30,753,674.05	6.78	6.78	2,204,870.00	1.26

Sumber: BPS Provinsi Bali 2011 (diolah)

Karena peranannya yang dominan dalam menggerakkan perekonomian di Provinsi Bali maka sektor pariwisata ini juga memberikan dampak terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat. Kondisi tersebut terlihat dari peningkatan pendapatan masyarakat (yang dicerminkan dalam besaran PDRB perkapita setiap tahunnya, sebagaimana pada Tabel 4).

Tabel 4.

Pendapatan Perkapita Provinsi Bali Tahun 2007-2011 (Atas Harga Konstan)

Tahun	PDRB/Kapita	Laju Pertumbuhan
2007	6,752,442.20	
2008	7,082,094.09	4.88
2009	7,149,004.46	0.94
2010	7,422,896.42	3.83
2011	7,744,065.43	4.33

Sumber: BPS Provinsi Bali (diolah)

Hal ini didukung oleh hasil studi yang dilakukan oleh Utama (2006). Hasil studinya menunjukkan bahwa perkembangan yang pesat pada sektor non pertanian--sebagai akibat dari berkembangnya sektor pariwisata--juga menyebabkan tingkat kesejahteraan masyarakat di Provinsi Bali lebih baik dibandingkan dengan tingkat kesejahteraan rata-rata masyarakat Indonesia (Lihat Tabel 5).

Tabel 5.

Perbandingan Beberapa Indikator Kesejahteraan Masyarakat di Provinsi Bali dengan Rata-Rata Provinsi Lainnya di Indonesia

Indikator	Rata-rata Provinsi Lainnya				Bali			
	1993	1996	1999	2002	1993	1996	1999	2002
Pendapatan perkapita (Rp ribu, HK 1993)	1.660	2.080	1.910	2.386	1.992	2.458	2.416	2.494
Konsumsi makanan (%)	58,9	55,3	62,7	61,0	54,6	50,3	59,3	52,3
Koefisien Gini	0,34	0,36	0,32	0,34	0,32	0,31	0,28	0,3
IPM	t.t.	68	64	65,8	t.t.	70	66	67,5
Angka harapan hidup	64	66	66	66,2	65	68	70	70
Angka kematian bayi	50	44	45	43,5	40	30	31	29
Angka melek huruf	84	86	88	89,5	79	79	83	84,2
Rata-rata lama sekolah	5,8	6,3	6,7	7,1	6,1	6,3	6,8	7,6

Keterangan: t.t. = data tidak tersedia

Sumber : BPS Provinsi Bali, 2000a, 2003 dan BPS-Bappenas, 2004

Sementara itu, dalam gambaran yang lain, di periode 2007-2012 angka tingkat kemiskinan di Provinsi Bali—yang berada cukup jauh di bawah rata-rata nasional—juga terus mengalami penurunan, mengikuti perkembangan penurunan tingkat kemiskinan nasional (Tabel 6).

Tabel 6.

Perkembangan Tingkat Kemiskinan di Provinsi Bali dan Nasional (persen) 2007-2012

	Sep-12	Mar-11	Mar-10	Mar-09	Mar-08	Mar-07
Provinsi Bali	3.95	4.20	4.88	5.13	6.17	6.63
Nasional	11.66	12.49	13.33	14.15	15.42	16.58

Sumber: BPS

Gambaran diatas menunjukkan bagaimana peran strategis dari sektor pariwisata yang begitu dominan terhadap tingkat kesejahteraan umum di Provinsi Bali. Dengan demikian, sektor pariwisata merupakan sektor yang potensial untuk terus dipelihara dan dikembangkan dalam mendorong peningkatan perekonomian wilayah dan kesejahteraan masyarakat.

Permasalahan Ketimpangan Kesejahteraan Antar Wilayah

Perkembangan sektor pariwisata yang terjadi di Provinsi Bali nampaknya belum dapat menyentuh seluruh wilayah. Hal tersebut di indikasikan dengan terjadinya ketimpangan perekonomian (disparitas) antarwilayah. Gejala ketimpangan tersebut nampak pada statistik distribusi pendapatan per kapita antar kabupaten/kota di Provinsi Bali⁹ sebagaimana disajikan Tabel 7. Data yang tersaji pada Tabel 7 tersebut menggambarkan bahwa kondisi kesejahteraan masing-masing kabupaten/kota mengalami ketimpangan.

Peringkat tertinggi dalam PDRB per kapita antar kabupaten/ kota selama tahun 1994 sampai dengan tahun 2011 dipegang oleh Kabupaten Badung, yang kemudian disusul oleh Kota Denpasar. Dua wilayah tersebut yang memiliki PDRB per kapita di atas PDRB per kapita Provinsi Bali selama kurun waktu 1994 - 2011. Perbedaan yang sangat mencolok terlihat dari PDRB per kapita antara Badung (PDRB per kapita tertinggi) dengan Karangasem (PDRB per kapita terendah). Rentang nilai perbedaannya sangat jauh antara kedua wilayah tersebut, sehingga tercermin suatu disparitas pendapatan antara daerah tertinggal (Kab. Karangasem) dengan daerah maju (Kab. Badung).

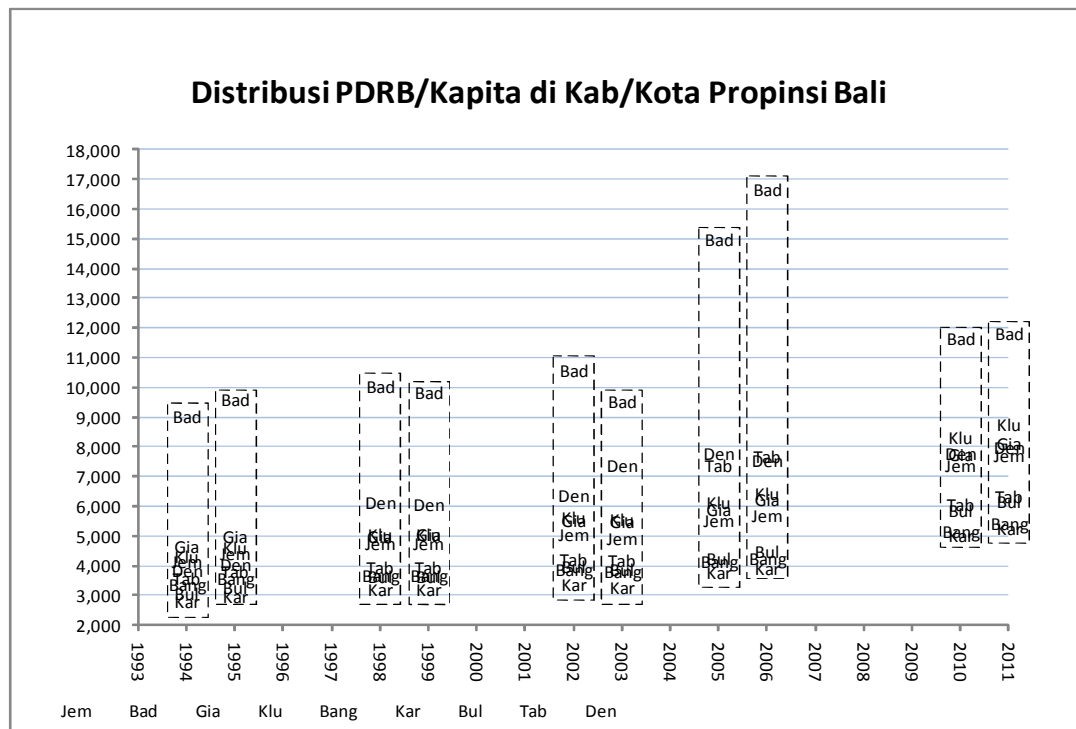
⁹ Secara administrasi, Provinsi Bali terbagi menjadi 8 Kabupaten, 1 Kota

Tabel 7.
PDRB Per kapita Menurut Kabupaten/Kota di Provinsi Bali selama Tahun 1994 – 2011
(Atas Dasar Harga Konstan Tahun 2000)

Tahun	Kab. Jembrana	Kab. Tabanan	Kab. Badung	Kab. Gianyar	Kab. Klungkung	Kab. Bangli	Kab. Karang Asem	Kab. Buleleng	Kota Denpasar	Provinsi Bali
1994	4,199	3,602	9,048	4,680	4,340	3,395	2,826	3,084	3,868	4,897
1995	4,458	3,848	9,641	5,038	4,648	3,618	3,007	3,298	4,068	5,243
1998	4,801	3,969	10,059	5,041	5,078	3,718	3,242	3,684	6,161	5,472
1999	4,799	3,972	9,860	5,087	5,100	3,716	3,244	3,691	6,092	5,442
2002	5,104	4,250	10,601	5,546	5,650	3,912	3,426	4,008	6,420	5,724
2003	4,966	4,234	9,566	5,506	5,587	3,829	3,293	3,921	7,392	5,876
2005	5,552	7,423	15,016	5,939	6,163	4,162	3,809	4,273	7,819	6,224
2006	5,730	7,726	16,697	6,281	6,473	4,276	3,958	4,506	7,569	6,465
2010	7,407	6,086	11,672	7,790	8,352	5,201	5,058	5,885	7,808	7,423
2011	7,749	6,386	11,860	8,166	8,778	5,462	5,286	6,186	8,018	7,744

Sumber : Bappeda Provinsi Bali, diolah dari berbagai tahun

Apabila data PDRB/kapita diatas kita petakan dalam "box plot", dapat kita lihat bagaimana dari tahun ke tahun (dalam periode 1993-2011), gambaran ketimpangan tersebut selalu terjadi. Bahkan, pada tahun 2005-2006, ketimpangan tersebut melebar dan selanjutnya kembali membaik pada tahun 2010-2011. (Gambar 3)



Sumber: BPS Provinsi Bali, diolah.

Gambar 3. Distribusi PDRB/Kapita di Kab/Kota Provinsi Bali 1993-2011

Gambaran ketimpangan antar wilayah di Provinsi Bali juga nampak pada studi yang dilakukan Bank Indonesia dengan menggunakan Tipologi Klassen¹⁰, yang memberikan penjelasan terjadinya ketidakberimbangan pertumbuhan antarwilayahdi Provinsi Bali. Kriteria yang digunakan untuk membagi daerah kabupaten/kota di Provinsi Bali adalah sebagai berikut: (1) daerah cepat-maju dan cepat-tumbuh, daerah yang memiliki tingkat pertumbuhan ekonomi dan pendapatan per kapita yang lebih tinggi dibanding rata-rata Provinsi Bali; (2) daerah maju tapi tertekan, daerah yang memiliki pendapatan per kapita lebih tinggi, tetapi tingkat pertumbuhan ekonominya lebih rendah dibanding rata-rata Provinsi Bali; (3) daerah berkembang cepat, daerah yang memiliki tingkat pertumbuhan tinggi, tetapi tingkat pendapatan per kapita lebih rendah disbanding rata-rata Provinsi Bali; (4) daerah relatif tertinggal adalah daerah yang memiliki tingkat pertumbuhan ekonomi dan pendapat per kapita yang lebih rendah dibanding rata-rata Provinsi Bali.

Tabel 8.

Klasifikasi Kabupaten/Kota Provinsi Bali Menurut Tipologi Klassen Tahun 1999-2005

Laju PDRB Perkapita (y) Pertumbuhan (r)	$Y1 > y$	$Y1 < y$
$r1 > r$	Daerah cepat maju dan cepat tumbuh - Badung - Klungkung - Denpasar	Daerah Berkembang Cepat - Jembrana - Buleleng - Tabanan - Gianyar
$r1 < r$	Daerah Maju Tapi Tertekan	Daerah Relatif Tertinggal - Bangli - Karangasem

Sumber: Bank Indonesia¹¹

Dengan menggunakan data PDRB perkapita dan pertumbuhan PDRB untuk tiap kabupaten/kota dalam kurun waktu tahun 1999-2005, beserta rata-ratanya untuk seluruh kabupaten/kota Provinsi Bali, maka dapat di klasifikasikan kabupaten/kota di Provinsi Bali ke dalam 4 kelompok sesuai dengan Tipologi Klassen (lihat Tabel 8) sebagai berikut: (1) Kabupaten/kota yang termasuk dalam kelompok ‘daerah cepat maju dan cepat tumbuh’ adalah Kabupaten Badung, Kabupaten Klungkung dan Kota Denpasar; (2) Kabupaten/kota yang termasuk dalam kelompok ‘daerah berkembang cepat’ adalah Kabupaten Jembrana, Kabupaten Buleleng, Kabupaten Tabanan, dan Kabupaten Gianyar; (3) tidak ada satupun kabupaten/kota yang termasuk dalam kelompok ‘daerah maju tapi tertekan’; dan (4) Kabupaten/kota yang masuk dalam kelompok ‘daerah relatif tertinggal’ adalah Kabupaten Bangli dan Kabupaten Karangasem.

¹⁰ Tipologi Klassen pada dasarnya membagi daerah berdasarkan dua indikator utama, yaitu pertumbuhan ekonomi daerah dan pendapatan per kapita daerah. Melalui analisis ini diperoleh empat karakteristik pola dan struktur pertumbuhan ekonomi yang berbeda, yaitu: daerah cepat-maju dan cepat-tumbuh (high growth and high income), daerah maju tapi tertekan (high income but low growth), daerah berkembang cepat (high growth but income), dan daerah relatif tertinggal (low growth and low income). (Lihat Kuncoro, 2012:102)

¹¹ <http://www.bi.go.id/NR/rdonlyres/6CBCDDFC-5436-4401-BA72-6DB21BFB1590/10564/Boks.pdf>

Kondisi ketimpangan tersebut diatas terjadi diantaranya akibat pembangunan pariwisata di wilayah Bali Utara, Barat dan Timur yang kondisinya relatif tertinggal dibandingkan dengan Bali Selatan. Selama ini pertumbuhan sangat terpusat di Bali Selatan. Sementara daerah lain seperti Buleleng, Karangasem, Jembrana, Bangli dan Klungkung relatif kurang mendapat perhatian. Masih terpusatnya kegiatan pariwisata di wilayah Bali bagian Selatan menyebabkan pemanfaatan potensi wisata di kalangan pengusaha juga tidak merata. Hal itu ditunjukkan oleh hasil survei Bank Indonesia terhadap 200 pengusaha di delapan kabupaten dan satu kota yang berada di wilayah Provinsi Bali pada akhir tahun 2012. Angka penelitian tersebut menggambarkan bahwa 32 persen hasil kegiatan usaha pariwisata di Bali dinikmati oleh pengusaha di Kabupaten Badung, menyusul Kota Denpasar dan Kabupaten Gianyar, 21 dan 15 persen dan enam kabupaten sisanya di bawah sepuluh persen.

Selain itu sebagian besar wisatawan di Bali berkunjung di tiga destinasi utama yaitu Kabupaten Badung dengan wisata andalan Kuta dan Jimbaran. Kabupaten Gianyar dengan wisata andalan pusat perkampungan seniman Ubud dan sekitarnya serta wilayah Kota Denpasar sebagai pusat kegiatan ekonomi di Bali. Dari sini, wisatawan yang berkunjung ke Bali juga sebagian besar akhirnya berkunjung dan menginap (*stay*) ke/di 3 destinasi utama tersebut (Kab Badung (Kuta dan Jimbaran), Gianyar dan Kota Denpasar).

Sementara itu, wilayah-wilayah yang dianggap kurang menarik untuk dijadikan tujuan wisata sesungguhnya memiliki peranan tersendiri dalam menopang wilayah yang selama ini dikenal sebagai daerah tujuan wisata. Dengan demikian, aktivitas wisata yang dilakukan sebenarnya tidak terbatas hanya di 3 destinasi tersebut. Wisatawan juga pergi ke luar Badung atau mengunjungi ratusan obyek wisata yang tersebar di Provinsi Bali.

Namun persoalannya, dengan akses yang relatif mudah dan terjangkau, daerah-daerah tersebut masih dapat diakses dengan kendaraan dan memakan waktu tempuh yang tidak terlalu lama, sehingga wisatawan merasa tidak perlu menginap (*stay*) di lokasi tersebut. Para wisatawan ini pun akhirnya kembali ke 'Kuta atau Jimbaran' selepas pergi ke lokasi-lokasi wisata lain. Akibatnya, daerah-daerah diluar 3 destinasi wisata utama di atas kurang optimal dalam menikmati "perputaran uang" dari aktivitas wisata tersebut. Akibatnya adalah relatif rendahnya insentif bagi pengusaha untuk membangun infrastruktur wisata yang lebih memadai yang diarahkan untuk lebih menarik para wisatawan untuk dapat tinggal di daerah tersebut. Akhirnya, peranan dari daerah-daerah diluar destinasi wisata utama tersebut nampaknya belum tercerminkan secara memadai, terutama dalam tingkat perekonomian wilayahnya.

Kondisi tersebut mengakibatkan terjadinya ketimpangan dalam distribusi hasil kegiatan pariwisata. Ini terjadi disebabkan oleh perbedaan kemampuan daerah dalam mengembangkan destinasi wisata yang ada. Disamping adanya perbedaan terkait kondisi alam dan kualitas SDM, kebijakan pemda juga sedikit banyak telah turut berkontribusi dalam hadirnya ketimpangan distribusi hasil kegiatan pariwisata. Kontribusi Pariwisata yang tinggi di Provinsi Bali juga tidak disertai dengan distribusi yang merata kepada setiap pelakunya. Studi Litbang Kompas (2013) menunjukkan hampir 70% kegiatan perdagangan, hotel dan restoran hanya menyentuh kelompok pemilik modal, khususnya pemilik modal besar. Sementara warga golongan rendah, terutama yang bekerja disektor pertanian dan tinggal di perdesaan kurang menikmati kemajuan disektor pendukung kegiatan pariwisata tersebut. Badan Pusat Statistik (BPS) menunjukkan bahwa ketimpangan kesejahteraan di

masyarakat Provinsi Bali semakin melebar. Dalam kurun waktu lima tahun terakhir tingkat kesenjangan pendapatan, yang ditunjukkan dengan rasio gini, semakin melebar dari 0.35 tahun 2008 menjadi 0.43 pada tahun 2012. Sementara itu, rasio gini Provinsi Bali pada tahun 2012 lebih besar dari angka nasional. Artinya tingkat kesenjangan ekonomi masyarakat di Provinsi Bali lebih tinggi dibandingkan dengan kesenjangan ekonomi masyarakat secara nasional.

Upaya Mengatasi Ketimpangan: 'Mekanisme Kompensasi'

Pada bagian ini, akan diuraikan bagaimana suatu kebijakan yang dikembangkan untuk mengatasi kesenjangan tersebut dilakukan oleh Pemerintah Daerah Provinsi Bali.

Dalam pembangunan wilayah, gejala adanya ketimpangan seyogyanya perlu diatasi secara memadai, karena ketimpangan dapat berpotensi, tidak hanya “menodai” perkembangan perekonomian yang telah dicapai, namun pada gilirannya dapat mengancam perkembangan wilayah itu sendiri. Perwujudan ancaman dari kondisi ketimpangan kepada perekonomian wilayah secara umum adalah dalam bentuk lahirnya gejala-gejala sosial yang mengarah kepada konflik antar anggota kelompok masyarakat. Telah banyak contoh kasus-kasus konflik sosial di Indonesia yang berawal dari ketimpangan ekonomi.

Untuk itu, dalam kaitannya dengan persoalan ketimpangan antar wilayah di Provinsi Bali, perlu dilakukan upaya pemerataan hasil kegiatan pariwisata yang diarahkan untuk mengembangkan destinasi wisata di luar wilayah Bali Selatan melalui pembangunan jaringan infrastruktur dan sarana dan prasarana yang lebih mendorong bagi para wisatawan untuk tinggal (stay)—tidak hanya berkunjung—di wilayah Bali Utara, Barat dan Timur, serta memberikan ‘insentif’ bagi para pengusaha lokal untuk mendorong perkembangan pariwisata di luar wilayah Bali Selatan.

Salah satu pendekatan untuk mengurangi ketimpangan di antara kabupaten dan kota di Provinsi Bali adalah dengan mengembangkan suatu kebijakan untuk redistribusi kekayaan dari hasil pariwisata di wilayah destinasi wisata yang ‘kaya’ (Kab Badung¹², Kab Gianyar dan Kota Denpasar) kepada wilayah di 6 kabupaten (Tabanan, Jembrana, Bangli, Buleleng, Klungkung dan Karangasem) yang destinasi wisatanya belum berkembang. Redistribusi tersebut dilakukan melalui mekanisme kompensasi, yang telah diinisiasi oleh pemerintah daerah Provinsi Bali sejak tahun 2003 dan kemudian disempurnakan pada tahun 2009.

Mekanisme ‘kompensasi’ dilaksanakan sejak tahun 2003 dan diatur dalam Keputusan Gubernur Bali No. 16 tahun 2003 tentang Pembagian Bantuan Pajak Hotel dan Pajak Retoran Kabupaten Badung dan Kota Denpasar kepada 6 (enam) Kabupaten Lainnya. Dalam ketentuan tersebut menetapkan bantuan pajak Hotel dan Pajak Restoran Kabupaten Badung sebesar 22 persen dan Kota Denpasar sebesar 10 persen dari realisasi setelah dikurangi upah pungut kepada 6 (enam) kabupaten (Tabanan, Jembrana, Bangli, Buleleng, Klungkung dan Karangasem).

¹² Kabupaten Badung merupakan kabupaten terkaya di Provinsi Bali, sebesar 76,19 % Pendapatan Asli Daerahnya berasal dari Pariwisata

Pengalokasian pembagian kepada 6 (enam) Kabupaten tersebut ditentukan sebagai berikut : (a) 50 persen (lima puluh persen) secara merata dan (b). 50 persen (lima puluh persen) secara proposional dengan memperhatikan tingkat PAD, Luas Wilayah, PDRB perkapita dan jumlah penduduk miskin masing-masing Kabupaten. Rincian pembagian kepada 6 (enam) Kabupaten sesuai dengan kriteria pada poin (b) adalah sebagai berikut : (1) kabupaten Buleleng (18,71 persen); (2) kabupaten Jembrana (16,77 persen); (3) kabupaten Tabanan (10,30 persen); (4) kabupaten Bangli (18,67 persen); (5) kabupaten Klungkung (16,28 persen) dan (6) kabupaten Karangasem (19,27 persen). Penggunaan Dana Bantuan Pajak Hotel dan Restoran sesuai dengan ketentuan tersebut diprioritaskan untuk pembangunan dibidang pariwisata, membiayai kegiatan pelestarian budaya, pemeliharaan lingkungan dan membiayai sektor-sektor unggulan.

Sejak tahun 2003, mekanisme ‘kompensasi’ melalui Bantuan Pajak Hotel dan Restoran ini diterapkan dengan pola diberikan langsung oleh Badung dan Denpasar kepada 6 kabupaten tanpa ada campur tangan Pemerintah Provinsi Bali. Namun setiap tahun selalu terjadi perdebatan mengenai besarnya, sementara disisi lain Pemerintah Kabupaten Badung dan Kota Denpasar merasa dana itu tidak digunakan sesuai tujuannya karena penggunaannya tidak ada pengawasan (monitoring). Untuk menghindari konflik lebih lanjut dan mengurangi ketimpangan antar kabupaten dan kota di Bali, Pemerintah Provinsi Bali mengambil alih pembagian sumbangan Pajak Hotel dan Restoran (PHR) dari Kabupaten Badung dan Denpasar mulai tahun 2009¹³.

Dalam kesepakatan yang baru ini, Pemerintah Provinsi Bali menetapkan bahwa 22 pajak hotel dan restoran Kabupaten Badung dan 10 persen pajak hotel dan restoran Kota Denpasar disetorkan ke Pemda Provinsi Bali untuk dikelola dan di bagikan kepada kepada 6 kabupaten (Tabanan, Jembrana, Bangli, Buleleng, Klungkung dan Karangasem). Dari total pajak hotel dan restoran kedua daerah tersebut, 30 persen ditransfer secara merata ke 6 Kabupaten tersebut, sebanyak 20 persen diberikan ke Pemda Provinsi Bali untuk promosi dan pengamanan dan 50 persen dibagi lagi secara proposional yang didasarkan pada tingkat pajak hotel dan restoran, jumlah obyek wisata yang perlu dirawat, jumlah penduduk miskin, luas wilayah dan tingkat PDRB masing-masing wilayah penerima. Perbedaan ‘pola kompensasi’ Pembagian Bantuan Pajak Hotel dan Pajak Retoran Kabupaten Badung dan Kota Denpasar kepada 6 (enam) Kabupaten di Priovinsi Bali tahun 2003 dan tahun 2009 secara ringkas dijelaskan dalam Tabel 9.

Tabel 9.

Perbedaan Mekanisme ‘Kompensasi’ Bantuan Pajak Hotel dan Restoran (PHR) Provinsi Bali tahun 2003 dan tahun 2009.

No.	Mekanisme ‘Kompensasi’ Bantuan PHR [2003]	Mekanisme ‘Kompensasi’ Bantuan PHR [2009]
1.	<p>Dasar Hukum:</p> <ul style="list-style-type: none"> Keputusan Gubernur Bali No. 16 tahun 2003 tentang Pembagian Bantuan Pajak Hotel dan Pajak Retoran Kabupaten Badung dan Kota Denpasar kepada 6 (enam) Kabupaten Lainnya 	<p>Dasar Hukum:</p> <ul style="list-style-type: none"> Keputusan Gubernur Bali No. 16 tahun 2003 tentang Pembagian Bantuan Pajak Hotel dan Pajak Retoran Kabupaten Badung dan Kota Denpasar kepada 6 (enam) Kabupaten Lainnya

¹³ Kesepakatan ini tertuang dalam surat keputusan bersama antara Gubernur Bali I Made Mangku Pastika, Bupati Badung AA Gde Agung, dan Walikota Denpasar I Bagus Rai Dharma Wijaya Nomor 075/01/KB/B.Pem/2009

No.	Mekanisme ‘Kompensasi’ Bantuan PHR [2003]	Mekanisme ‘Kompensasi’ Bantuan PHR [2009]
		<ul style="list-style-type: none"> Surat keputusan bersama antara Gubernur Bali I Made Mangku Pastika, Bupati Badung AA Gde Agung, dan Walikota Denpasar I Bagus Rai Dharma Wijaya Nomor 075/01/KB/B.Pem/2009
2.	<p><u>Pola ‘kompensasi’:</u> 22 pajak hotel dan restoran Kabupaten Badung dan 10% pajak hotel dan restoran Kota Denpasar diberikan langsung oleh Badung dan Denpasar kepada 6 kabupaten tanpa ada campur tangan Pemerintah Provinsi Bali</p>	<p><u>Pola ‘kompensasi’:</u> 22 pajak hotel dan restoran Kabupaten Badung dan 10% pajak hotel dan restoran Kota Denpasar disetorkan ke Pemda Provinsi Bali untuk dikelola dan di bagikan oleh Pemerintah Provinsi Bali</p>
3.	<p><u>Kriteria alokasi pembagian:</u></p> <p>a) 50% (lima puluh persen) secara merata dan</p> <p>b) 50 % (lima puluh persen) secara proposional dengan memperhatikan tingkat PAD, luas wilayah, PDRB perkapita dan jumlah penduduk miskin masing-masing Kabupaten.</p>	<p><u>Kriteria alokasi pembagian:</u></p> <p>a) 30 % ditransfer secara merata ke 6 Kabupaten tersebut</p> <p>b) 20 % diberikan ke Pemda Provinsi Bali untuk promosi dan pengamanan</p> <p>c) 50% dibagi lagi secara proposional yang didasarkan pada tingkat pajak hotel dan restoran, jumlah obyek wisata yang perlu dirawat, jumlah penduduk miskin, luas wilayah dan tingkat PDRB masing-masing wilayah penerima.</p>
4.	<p><u>Formulasi pembagian 50% secara proposional kepada 6 (enam) Kabupaten</u> ➔ dengan proporsi yang tetap setiap tahun sebagai berikut.</p> <p>1) kabupaten Buleleng (18,71%); 2) kabupaten Jembrana (16,77 %); 3) kabupaten Tabanan (10,30 %); 4) kabupaten Bangli (18,67%); 5) kabupaten Klungkung (16,28 %) 6) Kabupaten Karangasem (19,27 %).</p>	<p><u>Formulasi pembagian 50% secara proposional kepada 6 (enam) Kabupaten</u> ➔ dengan proporsi berubah-ubah (dinamis) setiap tahun ditiap kabupaten/kota mengikuti perkembangan informasi (data) dari kriteria yang digunakan</p>
5.	<p><u>Penggunaan:</u> diprioritaskan untuk pembangunan dibidang Pariwisata, membiayai kegiatan pelestarian budaya, pemeliharaan lingkungan dan membiayai sektor-sektor unggulan</p>	<p><u>Penggunaan:</u> diprioritaskan untuk pembangunan dibidang Pariwisata, membiayai kegiatan pelestarian budaya, pemeliharaan lingkungan dan membiayai sector-sektor unggulan</p>
6.	<p><u>Pengawasan (Monitoring):</u> Pemerintah Provinsi Bali tidak mempunyai kewenangan untuk melakukan pengawasan alokasi dan penggunaa dana PHR</p>	<p><u>Pengawasan (Monitoring):</u> Pemerintah Provinsi Bali diberi kewenangan untuk melakukan pengawasan alokasi dan penggunaa dana PHR</p>

Diolah dari berbagai sumber

Apabila kita lihat motif serta pola umumnya, maka mekanisme kompensasi ini dapat kita sejajarkan dengan mekanisme pemberian Dana Alokasi Umum (DAU)—walaupun menurut Juanda, Bambang *et. al.* (2012) untuk memperkuat perannya sebagai “*equalization grant*”, diperlukan reformulasi atas pemberian DAU ini—yang menjadi kebijakan negara dalam mengurangi ketimpangan antar provinsi di Indonesia.

Pada Tabel 10 digambarkan distribusi pemberian Dana Alokasi Umum (DAU) antar Kabupaten/Kota di Provinsi Bali untuk tahun 2009-2013. Pada Tabel tersebut nampak bahwa prioritas utama tidak diarahkan pada dua Kabupaten yang dalam Klassen termasuk ke dalam klasifikasi tertinggal (Bangli dan Karangasem). Seyogyanya jika mengikuti klasifikasi Klassen, kedua kabupaten ini mendapatkan alokasi terbesar dibandingkan dengan kabupaten lain.

Selanjutnya ada gejala “ketidaksinkronan” pola distribusi DAU pada Tabel 10 dengan pola distribusi dalam mekanisme kompensasi sebagaimana pada Tabel 9. Sebagai salah satu contoh, dalam mekanisme kompensasi, Kabupaten Karangasem diberikan porsi terbesar (19,27 persen), sedangkan dalam pola DAU, Kabupaten Karangasem ini selalu diposisikan besaran nominal DAU-nya di bawah nominal yang diperoleh oleh Kabupaten Buleleng. Kabupaten Buleleng, dalam mekanisme kompensasi, diberikan pangsa 18,71 persen yang besarnya dibawah Kabupaten Karangasem.

Tabel 10.

Distribusi pemberian Dana Alokasi Umum (DAU) antar Kabupaten/Kota di Provinsi Bali (dalam juta Rupiah)

Daerah	Tahun Anggaran				
	2009	2010	2011	2012	2013
Kab. Badung	280.987,8	131.919,6	156.926,2	353.067,9	372.625,4
Kota Denpasar	360.011,3	336.125,6	381.538,0	512.666,4	580.807,7
Kab. Gianyar	393.599,1	387.493,5	435.103,9	532.883,0	609.293,3
Kab. Klungkung	278.553,0	285.662,1	319.814,1	387.340,1	444.174,0
Kab. Jembrana	306.361,8	308.567,0	339.721,8	396.762,3	450.919,7
Kab. Tabanan	424.281,5	429.919,5	463.294,4	574.346,2	663.156,6
Kab. Bangli	276.000,5	292.695,5	321.578,2	396.942,9	450.812,7
Kab. Karang Asem	356.681,5	374.537,1	410.037,7	503.028,9	563.981,8
Kab. Buleleng	506.292,8	512.748,2	568.406,3	687.697,7	796.419,2
Provinsi Bali	471.062,5	489.942,5	560.673,5	694.079,1	792.365,9

Sumber: Kementerian Keuangan

Diluar permasalahan adanya gejala ketidaksinkronan dengan pola DAU sebagaimana telah dijelaskan diatas, kebijakan kompensasi ini terlihat telah menunjukkan hasilnya, khususnya dalam bentuk perbaikan pada tingkat ketimpangan perekonomian antar wilayah di Provinsi Bali. Pada Tabel 7 di atas, kita dapat melihat bahwa setelah pemberlakuan mekanisme kompensasi tersebut, kesenjangan distribusi kesejahteraan (dalam PDRB Perkapita) mulai

dapat dikurangi. Hal ini dapat kita tunjukkan secara sederhana dengan menggunakan perhitungan standar deviasi dari distribusi PDRB perkapita seluruh kabupaten/kota untuk tahun-tahun sebelum pemberlakuan kompensasi (sebelum 2009) dan setelah pemberlakuan (setelah 2009).

Perhitungan dengan menggunakan basis data pada Tabel 7 menunjukkan bahwa pada tahun 2004-2006 (sebelum kompensasi) standar deviasinya masing-masing adalah 3,18 ; 3,23; dan 3,65. Sedangkan pada tahun-tahun sesudah kompensasi, yaitu tahun 2010 dan 2011, standar deviasinya masing-masing adalah sebesar 1,93. Ini menunjukkan bahwa terdapat pengurangan kesenjangan PDRB perkapita setelah pelaksanaan mekanisme kompensasi.

Penutup

Perekonomian Provinsi Bali yang didorong terutama oleh sektor pariwisata, disamping telah membawa tingkat kesejahteraan, pada sisi lain juga masih menyisakan masalah ketimpangan antar wilayah. Salah satu upaya untuk mengatasi masalah tersebut adalah dengan melakukan redistribusi melalui pendekatan kompensasi sebagaimana yang telah dilaksanakan di Provinsi Bali dalam beberapa tahun terakhir.

Data menunjukkan bahwa pendekatan ini telah membawa hasil positif berupa penurunan tingkat kesenjangan PDRB perkapita antar kabupaten/kota di Provinsi Bali. Namun demikian, seiring dengan hakikat kesejahteraan yang bersifat multidimensional, maka seyogyanya potret kesenjangan tidak hanya dilihat dari perspektif ekonomi, apalagi yang dibatasi “hanya sekedar” PDRB perkapita. Untuk itu, perluasan pemetaan kesejahteraan, berikut kesenjangan, dari perspektif-perspektif lain sangat diperlukan dalam memperkuat pemahaman atas dinamika perekonomian di Provinsi Bali.

Daftar Pustaka

- Badan Pusat Statistik Kabupaten Badung. (2011). *Neraca Satelit Pariwisata Daerah (NESPADA) Kabupaten Badung Tahun 2010*. Denpasar: Badan Pusat Statistik (BPS) Kabupaten Badung.
- Bank Indonesia (2013). *Kajian Ekonomi Regional (KER) Provinsi Bali Triwulan I 2013*. Bappeda Provinsi Bali.(2011). *Data Bali Membangun 2011*. Denpasar: Bappeda Provinsi Bali.
- Bishop, M. (2004). *Essential Economics*. London: The Economist Newspaper Ltd.
- Gama, Ayu Savitri. (2009). *Disparitas dan Konvergensi Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Perkapita Antar Kabupaten/Kota di Provinsi Bali*. Diunduh terakhir dari: <http://ojs.unud.ac.id/index.php/input/article/download/3192/2289>.
- Harmadi, Sonny HB. (2011). *Teori Ekonomi Mikro*. BMP ESPA4221/3SKS/Modul 1-9. Jakarta: Penerbit Universitas Terbuka.
- Hasan, Rofiqi. (2009). *Menuju One Island Management: Gubernur Ambil Alih Sumbangan Pajak Hotel dan Restoran*. Diunduh terakhir dari: <http://blirofiqikini.wordpress.com/category/hotnews/>
- Juanda, Bambang, Sidik, Machfud dan Qibthiyah, Riatul Mariatul. (2012). *Reformulasi DAU untuk Memperkuat Peran sebagai Equalization Grant*. Tim Asisten Kementerian Keuangan Bidang Desentralisasi Fiskal. Jakarta: Kementerian Keuangan RI Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, Australia Indonesia Partnership for Decentralization (AIPD) dan Australia AID
- Just, Richard E., Hueth, Darrell L., & Schmitz, Andrew. (2004). *The Welfare Economics of Public Policy: A Practical Approach to Project and Policy Evaluation*. UK: Edward Elgar Publishing.
- Kompas. (2013). *Potensi Ekonomi: Sisi Buram di Balik Pesona Bali*. Kompas Kamis, 16 Maret 2013.
- Koran Tempo .(2009). *Gubernur Ambil Alih Pembagian Sumbangan Pajak Hotel dan Restoran*. Dalam Koran Tempo 10 Januari 2009 diunduh terakhir dari: <http://www.ortax.org/ortax/?mod=berita&page=show&id=4825&q=&hlm=77#box>. Tanggal 12 Mei 2013.
- Kuncoro, Mudrajad. (2012). *Perencanaan Daerah: Bagaimana Membangun Ekonomi Lokal, Kota dan Kawasan?* Jakarta: Penerbit Salemba Empat
- Stiglitz, Joseph E., Sen, Amartya, and Fitoussi, Jean-Paul (2011). *Mengukur Kesejahteraan: Mengapa Produk Domestik Bruto Bukan Tolak Ukur yang Tepat untuk Menilai Kemajuan*. Edisi Terjemahan. Jakarta: Margin Kiri.
- Utama, Made Suyana. (2013). *Pengaruh Perkembangan Sektor Pariwisata terhadap Kinerja Perekonomian dan Perubahan Struktur Ekonomi Serta Kesejahteraan Masyarakat di Bali*. Diunduh terakhir dari: <http://www.fe.unud.ac.id/ep/wp-content/uploads/Artikel-Pariwisata.pdf>. Tanggal 12 Mei 2013.
- Widiastuti, Ni Komang. (2013). *Pengaruh Sektor Pariwisata terhadap Kinerja Keuangan Daerah dan Kesejahteraan Masyarakat Kabupaten/Kota di Provinsi Bali*. Diunduh terakhir dari: <http://ojs.unud.ac.id/index.php/EEB/article/download/5217/4142>. Tanggal 12 Mei 2013.