

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 Konsep Sektor Unggulan

Dari definisi Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), sektor merupakan lingkungan suatu usaha dan unggulan adalah kata sifat yang menunjukkan kedudukan yang lebih tinggi/lebih baik daripada yang lain. Dalam perekonomian suatu wilayah, sektor unggulan merupakan sektor-sektor yang memiliki ketangguhan dan kemampuan tinggi sehingga dapat dijadikan sebagai tumpuan harapan pembangunan ekonomi (Hajeri et al., 2015). Dapat dikatakan bahwa sektor unggulan adalah sektor-sektor usaha yang menjadi tulang punggung perekonomian suatu wilayah karena kinerjanya yang lebih baik dibanding sektor-sektor lainnya pada wilayah bersangkutan.

Sangat penting bagi suatu daerah untuk mengetahui sektor ekonomi manakah yang menjadi sektor unggulannya agar pemerintah dapat memaksimalkan sektor unggulan tersebut. (Rahayu & Putri, 2021). Suatu daerah dapat dikatakan memiliki sektor unggulan apabila daerah tersebut memenangkan persaingan pada sektor yang sama dengan daerah lain. Karena adanya unsur kompetisi tersebutlah kemampuan pemerintah daerah untuk mengidentifikasi sektor unggulan di daerahnya menjadi semakin krusial.

2.2 Konsep Produk Domestik Bruto (PDB)

Produk Domestik Bruto, atau kemudian disingkat PDB, didefinisikan oleh OECD sebagai standar pengukuran nilai tambah dari produksi barang dan jasa pada suatu negara dalam periode tertentu. Badan Pusat Statistik (BPS) dalam situs resminya juga memberikan definisi yang serupa, yaitu: *"Jumlah nilai tambah yang dihasilkan oleh seluruh unit usaha dalam suatu negara tertentu, atau merupakan jumlah nilai barang dan jasa akhir yang dihasilkan oleh seluruh unit ekonomi."* Sementara itu, pada wilayah administrasi yang lebih kecil, dengan definisi yang sama dan perhitungan yang disesuaikan, istilah yang biasa dipakai adalah Produk Domestik Regional Bruto (PDRB).

PDB disajikan dalam dua konsep harga, yaitu atas dasar harga berlaku (ADHB) dan atas dasar harga konstan (ADHK). PDB ADHB, atau sering pula disebut PDB Nominal, menghitung nilai barang dan jasa yang dihasilkan dalam wilayah suatu negara menurut harga yang berlaku pada saat dilakukannya perhitungan (BPS, 2018). Sementara itu dalam PDB ADHK, atau sering pula disebut PDB Riil, faktor perubahan harga dihilangkan agar pertumbuhan ekonomi yang dihitung benar-benar merupakan perubahan volume tanpa dipengaruhi perubahan harga (BPS, 2018). Untuk itu, digunakan harga pada satu tahun dasar yang sama untuk perhitungannya. Pada saat ini di Indonesia, BPS menggunakan tahun 2010 sebagai tahun dasar untuk perhitungan PDB ADHK.

Selain konsep harga, PDB juga dapat dilihat dari tiga pendekatan berbeda, yaitu pendekatan produksi, pendekatan pengeluaran, dan pendekatan pendapatan.

Dari pendekatan tersebut, salah satu yang paling sering digunakan adalah pendekatan pengeluaran yang dihitung menggunakan rumus berikut.

Persamaan II.1 Rumus Perhitungan PDB Pendekatan Pengeluaran

$$Y = C + I + G + (X - I)$$

Dalam perhitungan di atas, PDB terbagi menjadi empat komponen pengeluaran (Mankiw et al., 2007), yaitu:

- i. Konsumsi (C), yang terdiri atas pengeluaran atas barang dan jasa oleh rumah tangga, dengan pengecualian pembelian rumah baru.
- ii. Investasi (I), yang memuat pengeluaran untuk peralatan dan mesin, infrastruktur, serta pembelian rumah baru oleh rumah tangga.
- iii. Pengeluaran Pemerintah (G), yaitu pengeluaran atas barang dan jasa publik yang disediakan oleh pemerintah, baik itu pemerintah lokal maupun pusat.
- iv. Net ekspor (NX atau $(X - I)$), yang merupakan total nilai dari ekspor dikurangi dengan impor.

Sederhananya, PDB dapat dihitung dengan menjumlahkan pengeluaran rumah tangga, pengeluaran untuk investasi, pengeluaran pemerintah, dan selisih dari nilai ekspor dan impor. Nilai dari perhitungan PDB dengan pendekatan pengeluaran tersebut secara teori mestinya sama dengan perhitungan PDB dengan pendekatan pendapatan, tetapi karena sulitnya penerapannya, pendekatan pendapatan tidak diterapkan di Indonesia.

Selain dari pendekatan pengeluaran, pendekatan lain yang sering digunakan di Indonesia adalah pendekatan produksi, yang menjumlah nilai produksi barang

dan jasa dari berbagai sektor industri/lapangan usaha (Permadi, 2019). Terdapat tujuh belas sektor lapangan usaha yang tercakup, yaitu:

- a. Pertanian, Kehutanan, dan Perikanan;
- b. Pertambangan dan Penggalian;
- c. Industri Pengolahan;
- d. Pengadaan Listrik dan Gas;
- e. Pengadaan Air;
- f. Konstruksi;
- g. Perdagangan Besar dan Eceran, dan Reparasi Mobil dan Sepeda Motor;
- h. Transportasi dan Pergudangan;
- i. Penyediaan Akomodasi dan Makan Minum;
- j. Informasi dan Komunikasi;
- k. Jasa Keuangan;
- l. Real Estate;
- m. Jasa Perusahaan;
- n. Administrasi Pemerintahan, Pertahanan dan Jaminan Sosial Wajib;
- o. Jasa Pendidikan;
- p. Jasa Kesehatan dan Kegiatan Sosial; dan
- q. Jasa Lainnya.

Adapun tujuan dilakukannya perhitungan PDB adalah untuk mengetahui kondisi perekonomian setiap tahunnya. PDB dapat menunjukkan kemampuan sumber daya ekonomi serta laju pertumbuhan ekonomi suatu wilayah, baik secara

keseluruhan maupun pada setiap sektornya. Semakin besar nilai PDB, maka dapat dikatakan semakin besar pula perekonomian suatu negara.

2.3 Konsep Dana Perimbangan

Istilah dana perimbangan pertama kali dimuat dalam Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah yang mendefinisikannya sebagai dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Undang-undang tersebut merupakan gerbang awal transisi dari sistem pemerintahan sentralisasi menjadi desentralisasi. Dalam pelaksanaan desentralisasi, terdapat konsekuensi berupa pemberian kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengelola keuangannya sendiri (Kusuma, 2016). Selain dari pendapatan asli daerah (PAD), pendelegasian pengelolaan keuangan kepada daerah juga datang dalam bentuk transfer dari pemerintah pusat, yang salah satunya adalah berupa dana perimbangan.

Pada UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, istilah penerimaan pada definisi dana perimbangan diubah dengan pendapatan. Melihat ke dalam UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, penerimaan negara merupakan uang yang masuk ke kas negara, sedangkan pendapatan negara adalah hak pemerintah pusat yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih. Dapat dikatakan bahwa perubahan istilah dalam definisi dana perimbangan tersebut merupakan persempitan makna terkait sumber dananya menjadi hanya dari pos pendapatan dalam APBN, dan

bukan penerimaan yang juga memuat pos pembiayaan. Disebutkan pula bahwa tujuan pemberian dana perimbangan adalah untuk mengurangi kesenjangan fiskal, baik antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah maupun antar-Pemerintah Daerah.

Kemudian, pada Januari 2022 lalu UU Nomor 33 Tahun 2004 dicabut dan diubah dengan diterbitkannya UU Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Sebelumnya, pada UU Nomor 33 Tahun 2004, dana perimbangan terdiri atas Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Selain dana perimbangan, terdapat pula transfer pemerintah pusat lainnya kepada daerah yang terdiri atas Dana Otonomi Khusus, Dana Keistimewaan, Dana Insentif Daerah, dan Dana Desa. Akan tetapi, pada UU Nomor 1 Tahun 2022 transfer dari pemerintah pusat berupa dana perimbangan dan dana transfer lainnya digabungkan bersama ke dalam Transfer ke Daerah (TKD).

TKD didefinisikan sebagai dana yang bersumber dari APBN dan merupakan bagian dari belanja negara yang dialokasikan dan disalurkan kepada daerah untuk dikelola oleh daerah dalam rangka mendanai penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Definisinya masih serupa dengan dana perimbangan pada peraturan sebelumnya walaupun sudah digabung dengan non-perimbangan karena pada dasarnya tujuan keduanya tidak jauh berbeda.

2.4 Macam-macam Dana Perimbangan

2.4.1 Dana Bagi Hasil (DBH)

Dalam peraturan terbaru, Dana Bagi Hasil (DBH) merupakan bagian dari TKD yang dialokasikan berdasarkan persentase atas pendapatan tertentu dalam APBN dan kinerja tertentu, yang dibagikan kepada daerah penghasil dengan tujuan untuk mengurangi ketimpangan fiskal antara pemerintah dan daerah, serta kepada daerah lain non-penghasil dalam rangka menanggulangi eksternalitas negatif dan/atau meningkatkan pemerataan dalam satu wilayah. DBH dapat dikatakan berbeda dengan dana perimbangan lain karena nilai yang didapat oleh setiap daerah akan bergantung pada produktivitasnya masing-masing.

DBH terbagi atas DBH Pajak dan DBH Sumber Daya Alam (SDA). DBH Pajak kemudian terbagi lagi ke dalam tiga jenis, yaitu:

- a. DBH Pajak Penghasilan (PPh), yang berasal dari PPh pasal 21, pasal 25, dan pasal 29 wajib pajak orang pribadi dalam negeri yang dipungut oleh pemerintah sesuai peraturan perundang-undangan. Nilai yang diberikan kepada daerah ditetapkan sebesar 20%
- b. DBH Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), yang ditetapkan sebesar 100% untuk daerah.
- c. DBH Cukai Hasil Tembakau (CHT), yang ditetapkan sebesar 3% dari penerimaan cukai hasil tembakau dalam negeri.

Sebagaimana tercantum dalam definisinya, setiap dari DBH Pajak di atas dibagikan kepada pemerintah daerah dengan persentase tertentu, dengan total nilai persentasenya seperti yang tercantum di atas. Dari persentase tersebut, kemudian akan dibagikan kepada beberapa pemerintah daerah, antara lain kabupaten/kota penghasilnya, provinsi asal dari kabupaten/kota tersebut, dan dibagi rata

($\frac{\%Alokasinya}{Jumlah\ Kab/Kota\ di\ Provinsinya}$) untuk kabupaten/kota lainnya pada provinsi yang sama. Nilai persentase yang didapat masing-masing pemerintah daerah tersebut berdasarkan persentase total yang dialokasikan adalah sebagai berikut.

Tabel II.1 Persentase Pembagian DBH Pajak

No.	Jenis DBH Pajak	% total yang dialokasikan untuk daerah	% untuk daerah penerima		
			Provinsi bersangkutan	Kabupaten/kota penghasil	Kabupaten/kota lain dalam provinsi yang sama
1.	DBH PPh	20%	7,5%	8,9%	3,6%
2.	DBH PBB	100%	16,2%	73,8%	10%
3.	DBH CHT	3%	0,8%	1,2%	1%

Sumber: UU Nomor 1 Tahun 2022, diolah penulis

Kemudian, untuk DBH SDA terdiri atas lima jenis, yaitu:

- a. Kehutanan, yang terdiri atas penerimaan iuran izin usaha pemanfaatan hutan (IIUPH), provisi sumber daya hutan (PSDH), dan dana reboisasi (DR).
- b. Mineral dan batu bara (minerba), yang terdiri dari penerimaan iuran tetap dan iuran produksi.
- c. Minyak bumi dan gas bumi.
- d. Panas bumi, yang terdiri atas penerimaan dari iuran tetap dan iuran produksi.
- e. Perikanan

Persentase pembagian untuk setiap jenis DBH SDA di atas adalah seperti yang tercantum pada tabel berikut.

Tabel II.2 Persentase Pembagian DBH SDA

No.	Jenis	%Total yang dibagikan	% untuk daerah penerima				
			Provinsi	Kab/Kota Penghasil	Kab/Kota di Provinsi yang sama	Kab/Kota lain yang berbatasan langsung	Kab/Kota Pengolah
I.	Kehutanan						
1.	IIUPH	80%	32%	48%	-	-	-
2.	PSDH	80%	16%	32%	16%	16%	-
3.	DR	40%	40%	-	-	-	-
II.	Minerba						
1.	Iuran tetap						
a.	Darat & laut ≤ 4 mil	80%	30%	50%	-	-	-
b.	4 – 12 mil	80%	80%	-	-	-	-
2.	Iuran produksi						
a.	Darat & laut ≤ 4 mil	80%	16%	32%	12%	12%	8%
b.	> 4 – 12 mil	80%	26%	-	46%	-	8%
III.	Minyak & Gas Bumi						
1.	Minyak Bumi						
a.	Darat & laut ≤ 4 mil	15,5%	2%	6,5%	3%	3%	1%
b.	> 4 – 12 mil	15,5%	5%	-	9,5%	-	1%
2.	Gas Bumi						
a.	Darat & laut ≤ 4 mil	30,5%	4%	13,5%	6%	6%	1%
b.	> 4 – 12 mil	30,5%	10%	-	19,5%	-	1%
IV.	Panas Bumi	80%	16%	32%	12%	12%	8%
V.	Perikanan	80%	-	-	-	-	-

Sumber: UU Nomor 1 Tahun 2022, diolah penulis

Persentase pembagian di atas masih memiliki konsep yang serupa dengan pembagian DBH Pajak, hanya saja untuk beberapa jenis DBH SDA seperti mineral dan batu bara serta minyak dan gas bumi, jarak lokasi perolehan SDA dengan garis pantai akan berpengaruh terhadap daerah yang menerima bagi hasilnya. Dalam pembagian DBH SDA dalam UU Nomor 1 Tahun 2022 juga terdapat ketentuan baru berupa persentase bagi kabupaten/kota yang berbatasan langsung dengan daerah penghasil walau berada pada provinsi yang berbeda. Pemberian porsi

tersendiri bagi daerah yang berbatasan langsung tersebut dimaksudkan sebagai kompensasi atas eksternalitas negatif yang juga dirasakan oleh daerah sekitar daerah penghasil. Selain itu, terdapat pula ketentuan baru lain berupa persentase DBH SDA untuk kabupaten/kota yang menjadi daerah pengolah. Namun, dalam hal tidak terdapat daerah pengolah porsinya dibagi secara merata kepada kabupaten/kota lain dalam provinsi yang sama dan kabupaten/kota yang berbatasan langsung dengan daerah penghasil.

Untuk DBH Perikanan, pembagiannya berbeda dengan DBH SDA yang lain karena salah satu pertimbangannya adalah kinerja pemerintah daerah. Persentase yang dialokasikan adalah sebesar 80% dari penerimaan pungutan perusahaan perikanan dan penerimaan pungutan hasil perikanan dan dibagikan kepada kabupaten/kota di seluruh Indonesia dengan mempertimbangkan luas wilayah laut. Dari pagu senilai 80% tersebut, kemudian dibagikan dengan bobot:

- a. 90% berdasarkan persentase bagi hasil dan penetapan daerah penghasil;
dan
- b. 10% berdasarkan kinerja pemerintah daerah.

Selain dari DBH Pajak dan DBH SDA, pemerintah juga dapat menetapkan DBH lainnya yang berasal dari penerimaan negara yang dapat diidentifikasi daerah penghasilnya setelah berkonsultasi dengan DPR. Dana tersebut dapat digunakan untuk mendanai kegiatan tertentu yang menjadi kewenangan daerah maupun untuk kegiatan prioritas nasional.

Dalam penggunaannya, DBH bersifat *semi-block grant*, yang berarti peruntukannya tidak diatur secara spesifik oleh pemerintah pusat, tetapi ada sebagian yang sudah ditentukan, seperti DBH CHT dan Dana Reboisasi.

2.4.2 Dana Alokasi Umum (DAU)

Sebagaimana tercantum dalam UU Nomor 1 Tahun 2022, Dana Alokasi Umum (DAU) adalah bagian dari TKD yang dialokasikan dengan tujuan mengurangi ketimpangan kemampuan keuangan dan layanan publik antar-daerah. Berbeda dengan DBH yang pembagiannya didasari produktivitas perekonomian daerah, DAU diberikan untuk mengurangi kesenjangan horizontal antar-pemerintah daerah dan memenuhi standar pelayanan minimal, sehingga daerah yang dianggap lebih maju dengan layanan publik yang lebih baik akan mendapat porsi DAU yang lebih kecil dan begitu pula sebaliknya.

DAU setiap daerah dihitung berdasarkan celah fiskal untuk satu tahun anggaran. Celah fiskal merupakan selisih antara kebutuhan fiskal daerah, yaitu kebutuhan pendanaan daerah dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya seperti kebutuhan penggajian aparatur sipil negara, dengan potensi pendapatan daerah, yang didapat dari jumlah potensi PAD dan alokasi DBH dan DAK Non-fisik. Dalam perhitungannya, juga dipertimbangkan faktor penyesuaian seperti luas dan karakteristik wilayah serta indeks kemahalan konstruksi.

Proporsi pagu DAU ditetapkan dengan membagi setiap provinsi dan kabupaten/kota ke dalam beberapa kelompok berdasarkan karakteristik tertentu, seperti letak geografis dan perekonomian daerah. Sementara itu, nilai yang

dibagikan kepada daerah adalah berdasarkan bobot masing-masing daerah yang ditetapkan terlebih dahulu. Bobot didapat dengan membagikan celah fiskal daerah tersebut dengan jumlah celah fiskal seluruh daerah dengan tingkatan administrasi yang sama dalam kelompoknya. Bobot yang didapat tersebut kemudian dikalikan dengan jumlah seluruh DAU, baik untuk provinsi maupun kabupaten/kota.

Sama seperti DBH, DAU bersifat *semi-block grant*. Mayoritasnya tidak ditentukan peruntukannya secara spesifik, tetapi terdapat pula sebagian dari alokasi DAU yang telah ditentukan peruntukannya, yaitu untuk mendukung pembangunan sarana dan prasarana serta pemberdayaan masyarakat di kelurahan. Selain itu, pada masa pandemi Covid-19 terdapat pula ketentuan untuk menggunakan 8% dari DAU untuk dukungan pendanaan belanja kesehatan penanganan pandemi Covid-19 dan belanja prioritas lainnya sebagaimana tercantum dalam PMK Nomor 17/PMK.07/2021.

2.4.3 Dana Alokasi Khusus (DAK)

Dana Alokasi Khusus (DAK) dalam UU Nomor 1 Tahun 2022 didefinisikan sebagai bagian dari TKD yang dialokasikan dengan tujuan untuk mendanai program, kegiatan, dan/atau kebijakan tertentu yang menjadi prioritas nasional dan membantu operasionalisasi layanan publik, yang penggunaannya telah ditentukan oleh Pemerintah. Secara lebih spesifik, tujuan dialokasinya DAK adalah untuk mencapai prioritas nasional, mempercepat pembangunan daerah, mengurangi kesenjangan layanan publik, mendorong pertumbuhan perekonomian daerah, serta mendukung operasionalisasi layanan publik.

Seperti yang tercantum dalam definisinya, DAK merupakan *specific grant* atau dana yang peruntukannya sudah diatur oleh pemerintah pusat. Dalam hal itu, DAK terbagi menjadi DAK Fisik dan DAK Non-fisik. DAK Fisik berperan sebagai komponen pendukung APBD dalam rangka pelaksanaan pembangunan fisik atau pengadaan sarana dan prasarana layanan publik di daerah. DAK Non-fisik peruntukannya adalah untuk mendukung operasionalisasi layanan publik daerah.

DAK Fisik kemudian dapat dikelompokkan lagi menjadi DAK Fisik Reguler, Penugasan, dan Afirmasi. DAK Fisik Reguler digunakan untuk peningkatan kualitas dan pemenuhan pelayanan dasar dan pemerataan ekonomi, dan mencakup enam bidang, yaitu: Pendidikan, kesehatan dan keluarga berencana, jalan, air minum, sanitasi, serta perumahan dan permukiman. DAK Fisik penugasan penggunaannya diarahkan untuk pemenuhan prioritas nasional yang menjadi kewenangan daerah, dan mencakup dua belas bidang, yaitu: Jalan; pariwisata; industri kecil dan menengah; perdagangan; lingkungan hidup; usaha mikro, kecil, dan menengah (UMKM); pertanian; irigasi; kehutanan; kelautan dan perikanan; transportasi perdesaan; serta transportasi perairan. Sementara itu, DAK Fisik Afirmasi diberikan kepada daerah yang termasuk ke dalam kategori daerah perbatasan, kepulauan, tertinggal dan transmigrasi dengan tujuan untuk mempercepat pembangunan infrastruktur dan layanan dasar pada lokasi-lokasi prioritas tersebut.

DAK Non-fisik pada tahun anggaran 2022 terdiri atas enam belas jenis dana, yaitu: bantuan operasional sekolah (bos); bantuan operasional penyelenggaraan PAUD; bantuan operasional penyelenggaraan pendidikan

penyetaraan; tunjangan profesi guru; tambahan penghasilan guru; tunjangan khusus guru; bantuan operasional penyelenggaraan museum dan taman budaya; bantuan operasional kesehatan; bantuan operasional keluarga berencana; dana peningkatan kapasitas koperasi dan UMK; dana pelayanan kepariwisataan; dana bantuan biaya layanan pengolahan sampah; dana pelayanan perlindungan perempuan dan anak, dana fasilitasi penanaman modal; dana ketahanan pangan dan pertanian; dan dana penguatan kapasitas kelembagaan sentra IKM.

Selain dari DAK Fisik dan Non-fisik, dalam UU Nomor 1 Tahun 2022 juga tercantum jenis DAK yang ketiga, yaitu hibah kepada daerah. Disebutkan bahwa peruntukan hibah tersebut adalah untuk mendukung pembangunan fisik dan/atau layanan publik daerah tertentu yang didasarkan kepada perjanjian antara pemerintah dengan pemerintah daerah.