

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 Dasar Hukum

Dasar hukum yang digunakan penulis sebagai pedoman dalam mengevaluasi pelaksanaan Dana Alokasi Khusus (DAK) Fisik di Kabupaten Kudus diantaranya adalah sebagai berikut.

- a. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
- b. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara
- c. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.
- d. Undang- Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- e. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 123 Tahun 2016 tentang Petunjuk Teknis Dana Alokasi Khusus Fisik.
- f. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 141 Tahun 2018 tentang Petunjuk Teknis Dana Alokasi Khusus Fisik Tahun Anggaran 2019.

- g. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 88 Tahun 2019 tentang Petunjuk Teknis Dana Alokasi Khusus Fisik Tahun Anggaran 2020.
- h. Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 121/PMK.07/2018 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 50/PMK.07/2017 tentang Pengelolaan Transfer ke Daerah dan Dana Desa.
- i. Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 130/PMK.07/2019 tentang Pengelolaan Dana Alokasi Khusus Fisik.
- j. Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 101/PMK.07/2020 tentang Penyaluran dan Penggunaan Transfer ke Daerah dan Dana Desa Tahun Anggaran 2020 untuk Mendukung Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease* 2019 (*COVID-19*) dan Pemulihan Ekonomi Nasional.

2.2 Pengertian Sektor Unggulan

Sektor unggulan merupakan sektor basis yang dapat dikembangkan sebagai tumpuan perkembangan ekonomi suatu wilayah. Sektor unggulan mampu mendorong perkembangan sektor-sektor lainnya, hal ini berlaku bagi sektor yang mensuplai inputnya maupun sektor yang menggunakan output sebagai input (Widodo, 2006). Selain itu, sektor unggulan tidak hanya memberikan kontribusi yang besar untuk daerah itu sendiri namun juga berkontribusi untuk kebutuhan daerah lain.

2.3 Teori *Typology Klassen*

Analisis *Typology Klassen* merupakan alat untuk mengetahui gambaran tentang pola dan struktur pertumbuhan ekonomi masing-masing di suatu wilayah. Dalam *Typology Klassen*, wilayah diklasifikasikan menjadi dua indikator yaitu

pertumbuhan ekonomi daerah dan pendapatan per kapita daerah. Dari kedua indikator tersebut sektor perekonomian di suatu daerah dapat dikelompokkan menjadi 4 kategori yaitu sektor prima, sektor potensial, sektor berkembang, dan sektor terbelakang. Berikut ini merupakan matriks strategi pengembangan sektor perekonomian menurut 4 kategori tersebut.

Tabel II.1 Matriks Strategi Pengembangan Sektor Perekonomian

Jangka Pendek (1-5 tahun)	• Sektor prima
Jangka Menengah (5-10 tahun)	• Sektor berkembang menjadi sektor prima • Sektor terbelakang menjadi sektor berkembang
Jangka Panjang (10-25 tahun)	• Sektor berkembang menjadi sektor prima

Sumber : Diolah dari (Widodo, 2006)

2.4 *Location Quotient (LQ)* dan *Dynamic Location Quotient (DLQ)*

Location Quotient (LQ) merupakan pendekatan yang digunakan untuk mengetahui sektor ekonomi yang menjadi basis atau unggulan di suatu daerah dengan menggunakan data sekunder yaitu Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) (Robinson, 2005). Sedangkan *Dynamic Location Quotient (DLQ)* memiliki konsep yang hampir sama dengan LQ namun ikut memperhitungkan faktor laju pertumbuhan keluaran sektor ekonomi dari waktu ke waktu (Tarigan, 2005).

2.5 Analisis *Shift Share*

Analisis *Shift Share* digunakan untuk mengukur perubahan berbagai indikator kegiatan ekonomi pada dua titik waktu. Indikator yang dimaksud contohnya adalah produksi dan jumlah tenaga kerja. Analisis ini dapat digunakan untuk mengetahui pertumbuhan suatu sektor/wilayah, mengidentifikasi komponen pertumbuhan wilayah dan mengetahui dampak dari kebijakan wilayah atas produksi atau ketenagakerjaan. Komponen utama yang digunakan dalam analisis ini adalah komponen pertumbuhan nasional, komponen pertumbuhan proporsional, komponen pertumbuhan pangsa wilayah.

2.6 Dana Alokasi Khusus (DAK)

Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 telah mengatur mengenai perimbangan keuangan antara Pemerintah dan pemerintah Daerah yang merupakan suatu sistem pembagian keuangan yang adil, proporsional, demokratis, transparan, dan efisien dalam rangka pembiayaan penyelenggaraan desentralisasi dengan mempertimbangkan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah serta besaran jumlah pendanaan penyelenggaraan dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Hal tersebut diwujudkan dengan menyediakan alokasi dana transfer ke daerah yaitu dana perimbangan. Dana perimbangan merupakan alokasi dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan kepada Daerah untuk memenuhi kebutuhan tiap daerah dalam rangka desentralisasi. Dana perimbangan terdiri dari dana Alokasi Umum (DAU), Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Khusus (DAK). Selain itu, terdapat dana non perimbangan yang ikut mendukung pelaksanaan desentralisasi tiap daerah. Dana non perimbangan tersebut diantaranya Dana Insentif Daerah (DID), Dana

Otonomi Khusus (Dana Otsus), Dana Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, dan Dana Desa.

Dari beberapa dana tersebut, terdapat dana yang ditujukan untuk mendanai kegiatan sesuai prioritas nasional yaitu Dana Alokasi Khusus (DAK). Dana Alokasi Khusus adalah dana dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional. Dana Alokasi Khusus dibedakan menjadi dua yaitu Dana Alokasi Khusus (DAK) Fisik dan Nonfisik. Dana Alokasi Khusus (DAK) Fisik adalah dana yang digunakan untuk membantu mendanai Kegiatan khusus bersifat fisik yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional sebaliknya Dana Alokasi Khusus (DAK) Nonfisik mendanai kegiatan yang sifatnya non fisik.

2.7 Dana Alokasi Khusus (DAK) Fisik

Dana Alokasi Khusus Fisik dimaksudkan untuk membiayai kegiatan khusus seperti kebutuhan sarana dan prasarana pelayanan dasar masyarakat yang sifatnya fisik dan perlu didukung untuk mencapai standar tertentu serta dapat mendorong percepatan pembangunan daerah. Berdasarkan kegunaannya, DAK Fisik dibagi menjadi tiga jenis, yaitu DAK Fisik Reguler, DAK Fisik Penugasan, dan DAK Fisik Afirmasi yang terdiri dalam 15 bidang yaitu Pendidikan, Kesehatan dan keluarga berencana, pertanian, kelautan dan perikanan, perumahan dan pemukiman, industri kecil dan menengah, pariwisata, jalan, irigasi, air minum, sanitasi, pasar, transportasi, energi skala kecil, dan lingkungan hidup dan kehutanan. Berikut

merupakan jenis dan bidang DAK fisik selama periode tahun anggaran 2018 s.d. 2020 berdasarkan Perpres Nomor 5 Tahun 2018:

1. DAK Fisik Regular diarahkan untuk pemenuhan pelayanan dasar dan pemerataan ekonomi dalam memajukan kualitas kesejahteraan masyarakat.
2. DAK Fisik Penugasan diarahkan di lingkup kegiatan spesifik dan lokasi prioritas tertentu dalam mendukung pencapaian prioritas nasional yang menjadi urusan daerah.
3. DAK Fisik Afirmasi diarahkan pada lokasi prioritas yang termasuk kategori daerah perbatasan, kepulauan, tertinggal dan transmigrasi (Area/Spatial Based) guna mempercepat pembangunan infrastruktur dan pelayanan dasarnya.

2.8 Pelaksanaan Dana Alokasi Khusus (DAK) Fisik Tahun Anggaran 2018 s.d. 2020

Berdasarkan Peraturan Presiden mengenai petunjuk teknis Dana Alokasi Khusus (DAK) Fisik di tahun 2018-2020, pelaksanaan kegiatan DAK Fisik di rentang waktu tiga tahun tersebut memiliki kesamaan. Pelaksanaan dilakukan setelah rencana kegiatan DAK Fisik memenuhi persyaratan yaitu tercantum di Peraturan Daerah tentang APBD dan ditetapkan di DPA-SKPD atau dokumen pelaksanaan anggaran sejenis lainnya. Kegiatan penunjang DAK Fisik seperti desain perencanaan untuk kegiatan kontraktual, biaya tender, honorarium, perjalanan dinas, dan lain-lain dapat menggunakan DAK Fisik paling banyak 5% dari alokasi DAK Fisik. Dalam pelaksanaannya kegiatan DAK Fisik Pemerintah Daerah dapat melakukan pemilihan penyedia barang/jasa sebelum Peraturan

Daerah tentang APBD dan/atau DPA-SKPD ditetapkan (Pemerintah Republik Indonesia, 2019b). Adapun perbedaan terkait pelaksanaan DAK Fisik hanya terjadi pada tahun 2020 yang memfokuskan DAK Fisik untuk pelaksanaan Kegiatan Intervensi Pencegahan *Stunting* Terintegrasi melalui DAK Fisik untuk mendukung percepatan penurunan *stunting*. Kegiatan tersebut dilaksanakan melalui kegiatan Intervensi Gizi Spesifik dan Intervensi Gizi Sensitif (Pemerintah Republik Indonesia, 2019a).

2.9 Pelaksanaan Dana Alokasi Khusus (DAK) Fisik di Kabupaten Kudus

Tahun Anggaran 2018 s.d. 2020

Pelaksanaan DAK Fisik dilakukan oleh Pemerintah Daerah berdasarkan rencana kegiatan bidang/subbidang DAK Fisik yang telah disetujui Kementerian Negara/Lembaga. Masing-masing Organisasi Perangkat Daerah (OPD) akan mengajukan proposal terkait kegiatan yang akan dialokasikan dengan DAK Fisik. Proposal tersebut akan ditelaah oleh Kementerian Negara/Lembaga dan akan disetujui jika memenuhi standar rencana kegiatan yang telah ditetapkan. Setelah disetujui, berdasarkan rencana kegiatan tersebut Pemerintah Daerah akan melaksanakan pengadaan barang/jasa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam pelaksanaan DAK Fisik jika dibutuhkan kegiatan penunjang seperti desain perencanaan untuk kegiatan kontraktual; biaya tender; jasa pendamping/fasilitator non Aparatur Sipil Negara kegiatan DAK Fisik yang dilakukan secara swakelola; jasa konsultan pengawas kegiatan kontraktual; penyelenggaraan rapat koordinasi di Pemerintah Daerah; perjalanan dinas ke/dari lokasi kegiatan untuk perencanaan, pengendalian, dan pengawasan; dan/atau

kegiatan revidi oleh inspektorat provinsi/kabupaten/kota, berupa biaya koordinasi antar Organisasi Perangkat Daerah dengan Inspektorat Daerah, namun tidak termasuk honorarium perevidi dapat memakai paling banyak (lima persen) dari alokasi per jenis per bidang/subbidang/tematik DAK Fisik.

Dalam pelaksanaan DAK Fisik pada tahun 2018 dan 2019, Kabupaten Kudus memfokuskan pelaksanaan DAK Fisik ke bidang Pendidikan, Kesehatan dan KB, dan Pertanian. Sedangkan untuk tahun 2020, DAK fisik difokuskan untuk Pendidikan, Kesehatan dan KB, Pertanian, dan Perumahan Pemukiman. Pemfokusan tersebut disesuaikan dengan prioritas pembangunan yang sedang digalakkan di tahun-tahun tersebut dengan mengacu pertumbuhan ekonomi setiap sektor perekonomian di Kabupaten Kudus.

2.10 Pihak Pengelola Dana Alokasi Khusus Fisik

Pihak-pihak yang berperan dalam pengelolaan DAK Fisik antara lain adalah sebagai berikut.

1. Perangkat Daerah SKPD yang berperan dalam perancangan serta pengajuan rancangan program/kegiatan DAK Fisik sebelum tahun anggaran berjalan kepada Kepala Daerah (Bupati) melalui Tim Anggaran Pemerintah Daerah untuk ditelaah dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan yang sedang berlaku. Perangkat Daerah penerima DAK Fisik wajib merealisasikan anggaran dengan baik tepat waktu, tepat mutu, tepat sasaran serta sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam pelaksanaan anggaran DAK Fisik, Perangkat Daerah bertanggung jawab secara langsung kepada Bupati. Selain itu, Perangkat Daerah wajib

menyusun laporan realisasi penggunaan dana atas kegiatan yang dibiayai DAK Fisik setiap bulan, triwulan, dan semester.

2. Badan Perencanaan Pembangunan, Penelitian, dan Pengembangan Daerah berperan dalam evaluasi penggunaan DAK Fisik yang ditinjau dari sisi *output* dan *outcome* agar tetap sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
3. Badan Pengelolaan, Pendapatan, Keuangan, dan Aset Daerah berperan terkait penganggaran untuk kegiatan yang dibiayai dengan DAK Fisik; penyaluran DAK Fisik dari RKUN ke RKUD dan dari RKUD ke rekening penyedia/pihak ketiga; serta pengkonsolidasian laporan SKPD terkait DAK Fisik.
4. Inspektur berperan dalam pemeriksaan penggunaan anggaran DAK Fisik dari aspek ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan, kewajaran pembiayaan, ketepatan sasaran, dan ketertiban administrasi.