

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

Pada bagian ini penulis mencoba menyajikan beberapa penelitian terkait dengan apa yang akan penelitian lakukan. Dimana dari beberapa penelitian tersebut akan menjadi dasar untuk menentukan seperti apa pola yang akan penulis lakukan. Dari penelitian terdahulu juga sebagai pembanding dan tolak ukur serta mempermudah penulis dalam menyusun penelitian yang akan di lakukan. Peneliti harus belajar dari peneliti lain, untuk menghindari duplikasi dan pengulangan penelitian atau kesalahan yang sama seperti yang dibuat oleh peneliti sebelumnya. Penelitian sebelumnya dipakai sebagai acuan dan referensi penulis dan memudahkan penulis dalam membuat penelitian ini. Penulis telah menganalisis penelitian terdahulu yang berkaitan dengan bahasan di dalam penelitian ini.

#### **2.1 Komunikasi Pemerintahan**

Menurut Wilbur Scramm dalam Bahfiarti (2012) bahwa “komunikasi berasal dari kata-kata (bahasa) latin *cummunis* yang berarti umum (*common*) atau bersama. Apabila kita berkomunikasi sebenarnya kita sedang berusaha menumbuhkan suatu kebersamaan (*commonness*) dengan seseorang”. Dari pengertian tersebut dapat dipahami bahwa komunikasi yang efektif adalah komunikasi yang bisa melahirkan kebersamaan, kesepahaman antara yang memberi pesan (informasi) dengan yang menerima, bahwa apa yang ingin di capai oleh pemberi pesan ketika penyampaian pesan dapat sampai pada yang menerima pesan.

Komunikasi pada dasarnya adalah proses ekspresi antar manusia. Setiap orang pasti memiliki kepentingan masing-masing dalam menyampaikan perasaan ataupun pemikiran yang dimiliki. Tentu dalam mengekspresi perasaan dan pikiran tersebut menggunakan dan memanfaatkan bahasa sebagai medium komunikasinya. Dalam istilah komunikasi, setiap individu atau kelompok yang menyampaikan sesuatu disebut sebagai komunikator. Sesuatu yang disampaikan atau diekspresikan adalah pesan (*message*). Seseorang atau sesuatu yang menerima pesan adalah komunikan (*communicate*). Mufid, (2013)

Sedangkan pemerintahan adalah sekelompok orang tertentu yang melakukan atau tidak melakukan sesuatu untuk mengatur, memimpin dalam hubungannya dengan masyarakat Syafiie (2014). Definisi pemerintahan juga disampaikan oleh Ndraha (2011) yang mengatakan bahwa “Pemerintahan adalah sebuah sistem multiproses yang bertujuan memenuhi kebutuhan dan tuntutan yang diperintah akan jasa publik dan layanan civil”.

Dari dua definisi tersebut dapat disimpulkan bahwa pemerintahan sebuah organisasi yang didalamnya terdapat orang-orang yang menjalankan sebuah sistem untuk mengatur jalannya kehidupan bermasyarakat. Pemerintah sebagai yang memimpin tidak bisa berjalan sendiri tanpa masyarakat karena pemerintah ada untuk masyarakat sehingga pemerintah berkewajiban memenuhi kebutuhan masyarakat selama itu demi kebaikan masyarakat.

Berdasarkan definisi komunikasi dan definisi pemerintahan diatas bahwa komunikasi pemerintahan adalah penyampaian pesan dari pemerintah kepada masyarakat. Pesan tersebut dapat berupa penyampaian peraturan, kebijakan,

program, mengatasi konflik dan lain sebagainya tujuannya adalah agar pemerintah dan masyarakat memiliki pemahaman yang sama dan masyarakat dapat mengetahui akan suatu hal dan dalam beberapa permasalahan yang terjadi, komunikasi pemerintahan menjadi sangat penting.

Menurut Hasan (2014) Komunikasi pemerintahan adalah penyampaian ide, program, dan gagasan pemerintah kepada masyarakat dalam rangka mencapai tujuan Negara. Dalam hal ini pemerintah sebagai komunikator dan masyarakat sebagai komunikan, akan tetapi posisi ini pun dapat berubah masyarakat menjadi komunikator dan pemerintah sebagai komunikan, ketika masyarakat menyampaikan ide, aspirasi dan keinginannya. pemerintah wajib mendengarkan, mencermati dan mempertimbangkannya. Kemudian menurut Beach, 1975: 580 dalam Silalahi, (2004) bahwa organisasi pemerintahan tidak akan bisa menjalankan fungsi secara efisien dan efektif dalam penggunaan sumber-sumber yang ada, serta pada akhirnya tidak akan dapat mencapai tujuan sesuai apa yang diharapkan tanpa adanya komunikasi.

Komunikasi pemerintahan menurut Abidin, (2016) adalah arus penyampaian dan penerimaan pesan yang dilakukan berdasarkan aturan formal. Pesan berupa informasi, ide, intruksi atau perasaan yang berhubungan dengan tindakan dan kebijakan pemerintah.. Menurut *Webster New Collogiate Dictionary* komunikasi merupakan suatu proses pertukaran informasi antara individu melalui sistem lambang-lambang, tanda-tanda atau tingkah laku dalam Riswandi, (2013).

Komunikasi pemerintahan juga merupakan cara menyampaikan pesan atau informasi dari atasan ke bawahan dalam suatu organisasi. Menurut Katz dan

Kahn dalam Liando dan Tulung, (2013) ada lima jenis informasi yang dikomunikasikan dari atasan ke bawahan, yaitu:

1. Informasi cara melakukan pekerjaan.
2. Informasi tentang dasar pemikiran melakukan pekerjaan.
3. Informasi mengenai kebijakan organisasi.
4. Informasi kinerja pegawai.
5. Informasi untuk mengembangkan rasa memiliki tugas.

## **2.2 Konsep Komunikasi Pemerintahan**

Secara umum Silalahi, (2004) juga mengemukakan bahwasanya dalam konteks komunikasi organisasi, komunikasi pemerintah dapat dipisahkan oleh komunikasi internal dan komunikasi eksternal.

### **a. Bentuk Komunikasi Pemerintahan**

Menurut Soesanto dalam Abidin, (2016) komunikasi yang ada didalam komunikasi pemerintahan berupa komunikasi internal dan eksternal.

#### **1. Komunikasi Internal**

Komunikasi internal yang disampaikan oleh Muhyadi dalam Nurani, (2014) mengatakan bahwa komunikasi internal merupakan proses penyampaian pesan yang berlangsung di dalam organisasi, komunikasi dapat berlangsung antara pimpinan dengan pimpinan, pimpinan dengan bawahan, dan bawahan dengan bawahan. Kemudian menurut Harivarman, (2017) dalam penelitiannya bahwa Komunikasi internal dalam dimensi komunikasi organisasi adalah proses komunikasi yang terjadi antara anggota

dalam organisasi, untuk kelancaran pelaksanaan kegiatan organisasi.

Terdapat tiga dimensi dalam komunikasi internal, yaitu sebagai berikut:

- a) Komunikasi Vertikal, Menurut Effendy dalam Abidin, (2016) komunikasi vertikal yaitu komunikasi dari atas ke bawah (*down ward communication*) dan komunikasi dari bawah ke atas (*upward communication*) jadi dapat dikatakan sebagai komunikasi timbal balik (*two way traffic communication*). Komunikasi ke atas berarti bawahan menjalin komunikasi dengan atasan, komunikasi ini terjadi dari hierarki wewenang rendah ke hierarki wewenang yang lebih tinggi. Sebaliknya komunikasi ke bawahan adalah dari wewenang yang lebih tinggi ke wewenang yang lebih rendah. Dalam komunikasi vertikal dapat dipahami bahwa komunikan dan komunikator dalam komunikasi vertikal dapat dipegang oleh atasan dan bawahan tergantung pada kepentingan masing-masing pihak. Komunikasi dari atas ke bawah, yaitu pemerintah atau pimpinan sebagai komunikator dan bawahan sebagai komunikan yang bertujuan untuk memberikan wewenang, perintah, instruksi, pengarahan atau tugas kepada bawahan. Sebaliknya komunikasi vertikal dari bawah ke atas yang bertindak sebagai komunikator yaitu bawahan, sedangkan atasan bertindak sebagai komunikan, dengan maksud memberikan keterangan kepada atasan serta saluran penyampaian, perasaan, atau pikiran dari bawahan yang dapat berupa laporan, usulan, saran, keluhan dan pendapat.
- b) Komunikasi Horizontal, Menurut I.G. Wursanto dalam Abidin, (2016) komunikasi horizontal memiliki peran yang penting dalam mengkoordinasikan kegiatan, membantu pelaksanaan tugas pekerjaan.

Komunikasi horizontal dilakukan oleh antar anggota staff yang bersifat pemberian informasi antar pimpinan satu unit yang berkaitan pelaksanaan kebijakan pimpinan. Komunikasi horizontal dapat dilakukan secara langsung dan tidak langsung. Komunikasi horizontal secara langsung dapat dilakukan dengan cara rapat pimpinan, rapat dinas, dan rapat kerja. Sedangkan secara tidak langsung dapat dilakukan dengan cara lisan melalui telfon dan tertulis baik menggunakan nota, memo dan surat kabar. Dalam komunikasi horizontal dapat berupa rapat koordinasi, penyampaian informasi, dan surat tembusan.

- c) Komunikasi Diagonal, Menurut I.G. Wursanto dalam Abidin, (2016) mengatakan bahwa komunikasi diagonal adalah komunikasi yang berlangsung antar pegawai pada tingkat jabatan yang berbeda pada tugas atau fungsi dan tidak memiliki wewenang langsung terhadap pihak manapun.

## 2. Komunikasi Eksternal

Menurut Gutama (2010) komunikasi eksternal adalah komunikasi yang berlangsung dengan organisasi lain, atau dengan lingkungannya. Komunikasi eksternal banyak digunakan oleh instansi pemerintah dan perusahaan-perusahaan yang memiliki ruang lingkup komunikasi yang sangat luas. Kemudian Reardon dalam Purnomo (2018) Komunikasi eksternal merupakan komunikasi yang dilakukan melalui penyampaian sebuah informasi, diskusi dan kerjasama yang didalamnya terdapat pembicaraan dengan menggunakan pesan yang mudah untuk dimengerti.

Komunikasi eksternal berhubungan dengan penyampaian pesan seperti kebijakan, peraturan perundang-undangan oleh pemerintah kepada masyarakat. Sehingga menghasilkan timbal balik yaitu adanya berbagai kritik terhadap kebijakan pemerintah dan peraturan pemerintah yang ditujukan untuk masyarakat dan institusi swasta kepada pemerintah. Pada hakikatnya komunikasi eksternal yaitu penyebaran informasi oleh pemerintah kepada publik (*Public Information*) dan informasi yang diterima oleh Pemerintah dari publik (*Public Opinion*) sehingga menunjukkan adanya komunikasi antara Pemerintah, masyarakat dan sektor swasta.

#### **b. Komponen Dan Model Komunikasi Pemerintahan**

Model komunikasi sebagai gambaran sederhana dari proses untuk memperlihatkan kaitan antar satu komponen komunikasi dan komponen lainnya. Model Lasswell yang dicetuskan oleh Harold Lasswell dalam Abidin, (2016). Komponen-komponen komunikasi dalam proses komunikasi model Laswell dalam Abidin, (2016) adalah sebagai berikut:



Sumber: Abidin (2016)

**Gambar 2.1.**  
Model Komunikasi Lasswell

#### **c. Bentuk Saluran/Media dalam Komunikasi Pemerintahan**

Dalam konteks komunikasi pemerintahan pembuat keputusan kebijakan publik harus selektif memilih informasi dan menyalurkan informasi secara berkualitas kepada orang di dalam dan di luar organisasi

yang berarti bahwa informasi yang disampaikan oleh Pemerintah melalui saluran komunikasi pemerintahan dapat sampai ke masyarakat. Saluran Informasi dalam konteks komunikasi pemerintahan dapat melalui saluran formal atau direncanakan seperti buku pedoman, buku panduan, laporan-laporan atau komunikasi tulisan dan saluran informal atau tidak direncanakan seperti tatap muka, panggilan telepon atau komunikasi lisan Abidin, (2016).

Menurut I.G. Wursanto dalam Abidin (2016) bentuk saluran/media komunikasi dikelompokkan menjadi dua, yaitu sebagai berikut:

1. Media Komunikasi Eksternal, yaitu sebagai berikut :
  - a) Media cetak, seperti majalah, surat kabar, dan pamflet (semua barang cetak)
  - b) Media Audio-visual, seperti televisi, film, dan video (media yang dapat dilihat dan didengar)
  - c) Media Visual, seperti pameran, lukisan, dan foto (media yang dapat dilihat)
  - d) Media auditif, seperti radio, telepon, dan *tape recorder* (media yang dapat didengar)

Namun, dari beberapa media yang disebutkan diatas jenis media komunikasi eksternal yang sering atau umum digunakan hingga saat ini adalah pers, radio, pameran, film dan televisi.



## 2. Media Komunikasi Internal

Saluran media komunikasi internal terbagi menjadi dua macam, yaitu sebagai berikut :

- a) Saluran media komunikasi internal tertulis;
  - 1) Saluran komunikasi ke bawah tertulis; Papan pengumuman, Memo atau nota, Susunan anggaran, Laporan tahunan, Uraian tugas, Buku panduan.
  - 2) Saluran komunikasi ke atas tertulis; Menyediakan kotak saran, Mengadakan *suggestion plan* (usulan perencanaan), *Grievance procedure* (prosedur pengaduan).
  - 3) Saluran media komunikasi horizontal tertulis; Nota dalam antar bagian atau memo, Mekanisme susunan anggaran
- b) Saluran media komunikasi internal lisan; Wawancara, Kunjungan dan konferensi, Rapat kerja laporan dan Pertemuan.

### **d. Strategi untuk mencapai sasaran Komunikasi Pemerintahan**

Mencapai sebuah sasaran komunikasi pemerintahan diperlukan sebuah strategi yang tepat, dalam penelitian Perbawasari et.al, (2016) Salah satu strategi komunikasi yang dilakukan pemerintah agar program kerja pemerintah dapat melekat di masyarakat maka melalui metode sosialisasi yang efektif. Sosialisasi di lakukan media massa, internet maupun menggunakan saluran komunikasi lokal berdasarkan kebiasaann dan budaya local masyarakat setempat. Senada dengan penelitian (Mani et.al, 2016 ; Chayatain, 2016 ; Afrianty, 2015). Kemudian menurut Stilman dalam Abidin (2016) Pemerintah sebagai aktor utama agar komunikasi pemerintahan dapat berjalan dengan efektif dan tepat sasaran harus melakukan hal-hal berikut:

1. Penggunaan dan pemilihan bahasa yang tepat (d disesuaikan dengan komunikan), menggunakan media dan saluran dengan mempertimbangkan hasil dan dampak yang diharapkan.
2. Meminimalisasi atau berusaha menghilangkan hambatan komunikasi pemerintahan.
3. Menguasai pengetahuan mengenai cara berkomunikasi yang efektif.

**e. Hambatan Dalam Komunikasi Pemerintahan**

Dalam komunikasi pemerintahan akan terdapat masalah atau rintangan dari beberapa tahap dalam proses komunikasi. Sehingga, menurut Simon, Smithburg, dan Thompson dalam Abidin, (2016) menyatakan terdapat tujuh tipe rintangan dalam komunikasi:

1. *Barrier of Language* (Penggunaan Bahasa), Masalah dalam penggunaan Bahasa berkaitan dengan adanya perbedaan budaya, tingkat pendidikan dan cara penyampaian. Sehingga, pesan atau informasi yang didapatkan akan sulit untuk dipahami bagi sebagian individu atau disalah interpretasikan.
2. *Frame of Reference* (Pemberian Penafsiran), Penerima komunikasi atau komunikan memberikan respons yang berbeda dengan pesan yang seharusnya diperoleh. Sehingga akan menimbulkan persepsi informasi yang bervariasi diantara individu.
3. *Status Distance* (Perbedaan Status), Perbedaan status menjadi hambatan karena informasi bergerak ke atas atau ke bawah melalui berbagai tingkat hierarkis dari suatu organisasi sehingga, menyebabkan penyaringan pesan.

4. *Geographical Distance* (Jarak Geografis), Adanya jarak geografis antara komunikator dan komunikan sehingga menjadi hambatan dalam tersampainya suatu pesan atau informasi. Namun, dalam hal tertentu hambatan ini dapat diatasi dengan adanya perkembangan teknologi komunikasi.
5. *Self-Protection of the Initiator* (Ketidak sediaan), Ketidaksediaan seseorang untuk memberikan informasi atau menerima informasi sehingga menjadi hambatan dalam proses komunikasi.
6. *Pressure of Other Work* ( Tekanan-Tekanan), Adanya intimidasi atau tekanan dari pihak lain menyebabkan kesulitan untuk memberikan informasi yang akan diberikan dan diterima.
7. *Deliberate Restrictions Upon Communication* (Pembatasan), Komunikasi hanya menjangkau pihak yang mempunyai informasi dan menjauhkan dari jangkauan pihak yang semestinya menggunakannya dengan berbagai cara yang tidak diinginkan.

### **2.3 Proses Komunikasi Pemerintahan**

Beberapa penelitian berikut ini berfokus pada proses komunikasi pemerintah dengan menggunakan teori komunikasi dari Model Laswell. Dimana menjelaskan beberapa elemen dan alur komunikasi yang disajikan dalam model, yaitu pengirim (*speaker*), pesan (*message*), saluran atau media, penerima (*audiens*), dan efek (*feedback*) (Encang Saepudin, 2016; MEILISA, 2018; Purnamasari, 2017). Komunikasi pemerintahan adalah proses penyampaian pesan dari pemerintah kepada masyarakat. Tentu dalam penyampaian pesan tersebut ada

proses yang dilalui karena tidak mungkin pesan tersebut langsung sampai kepada masyarakat dan langsung memahami isi pesan tersebut. Proses Komunikasi yang ditampilkan berdasarkan paradigme Harold Lasswell yang juga dikutip oleh Hasan (2014) dalam bukunya yang berjudul Komunikasi Pemerintahan, unsur-unsur dalam proses komunikasi secara berurutan adalah :

- 1. Pengirim**, merupakan orang atau lembaga sebagai komunikator yang menyampaikan pesan kepada sejumlah orang ataupun hanya kepada satu orang. Komunikator dalam proses Komunikasi pemerintahan dapat diwakili oleh sebuah dinas atau dapat langsung dilakukan individu yang berasal dari dinas tersebut. Komunikator dalam proses komunikasi pemerintahan melakukan koordinasi dengan dinas atau lembaga yang terkait guna mempermudah proses penyampaian pesan kepada komunikan. Komunikator hanya dapat menguasai sebuah kekuatan yaitu pesan atau isi dari pembicaraan politik yang disampaikan secara terbuka kepada publik. Hal ini dilakukan untuk menggerakkan komunikan agar dapat berpartisipasi dalam pembangunan atau setuju dengan program yang dijalankan pemerintah yang berkaitan langsung dengan masyarakat.
- 2. Pesan**, merupakan seperangkat lambang atau informasi yang disampaikan oleh komunikator. Pesan yang disampaikan dapat berupa sebuah surat edaran atau berupa peraturan tertulis dari pemerintah.
- 3. Media**, merupakan sebuah saluran komunikasi tempat berlalunya sebuah informasi dari komunikator ke komunikan. Komunikasi pemerintah sama

halnya dengan komunikasi politik, dimana proses komunikasi bersifat timbal balik dan dua arah diperankan oleh media massa sebagai alat penyalur opini publik dari komunikan kepada komunikator dan sebaliknya.

4. **Penerimaan**, Komunikan menerima pesan dari Komunikator.
5. **Feedback (Umpan Balik)**, merupakan efek dari proses komunikasi yang terjadi. Pesan yang disampaikan komunikator diterima oleh komunikan. Menurut Ardianto, (2014) umpan balik adalah reaksi yang timbul kepada komunikator. Setelah menerima pesan tersebut maka komunikan memberikan tanggapan dan memberikan reaksi terhadap pesan tersebut itulah yang dinamakan umpan balik Umpan balik terjadi setelah komunikan menerima pesan dari komunikator. Umpan balik dari komunikan ini dapat berupa opini publik. Opini publik dapat menjadi sebuah kekuatan dalam mengendalikan atau menggerakkan massa. Opini publik bukan hanya sekedar umpan balik dan reaksi sebagai khalayak komunikasi politik terhadap pesan atau pembicaraan politik yang dilontarkan oleh politikus melalui media atau saluran yang dipilih.

Keberhasilan dalam berkomunikasi tergantung pada kemampuan yang dimiliki komunikator termaksud kemampuan menilai siapa yang menjadi komunikan, apakah sesuai atau tidak dengan pembahasan yang akan dibahas, sehingga apa yang disampaikan dapat tersampaikan dengan baik. Sebenarnya pesan yang disampaikan adalah hasil dari kode atau simbol tertentu. Bila kita menulis maka tulisan itulah pesan, bila kita melukis maka lukisan itulah pesan, maka pesan akan dipengaruhi oleh kode yang digunakan untuk mentranfer makna, Hasan (2014).

Sebelum disampaikan kepada masyarakat, pemerintah selaku pembuat keputusan publik harus selektif memilih informasi yang ingin disalurkan substansinya kepada orang didalam atau diluar struktur organisasi pemerintah. Saluran adalah media atau sarana yang digunakan untuk mengirim pesan. Dalam hal ini ada dua saluran yang digunakan adaah sebagai berikut (Abidin, 2016:95):

- a) Saluran Formal adalah sesuatu yang sudah direncanakan sebelumnya, sesuatu yang memang menjadi keharusan untuk dilakukan. seperti memorandum, buku pedoman, nota, laporanlaporan dan komunikasi tulisan lainnya.
- b) Saluran Informal atau tidak drenanakan seperti kontak tatap muka, konferensi atau panggilan melalui telepon.

Setelah pesan tersebut sampai kepada masyarakat maka masyarakat akan menilai, akan memahami pesan yang disampaikan. Kemudian akan ada umpan balik apakah pesan tersebut dapat diterima dengan baik dan sukses atau tidak, sehingga akan dikembalikan ke pengirim pesan apakah pesan tersebut akan terus dilakukan atau tidak. Semisal dalam program pemerintah maka umpan balik ini apakah program tersebut sukses dan berhasil atau mendapat protes dari masyarakat sehingga harus dipikirkan kembali terkait dengan program tersebut. proses umpan balik ini merupakan proses yang sangat penting dalam komunikasi.

## **2.4 Keuangan Daerah**

Keuangan Daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang, termasuk di dalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah, dalam kerangka anggaran pendapatan dan belanja daerah

(APBD). Oleh karena itu, pengertian keuangan daerah selalu melekat dengan pengertian APBD, yaitu : suatu rencana keuangan tahunan daerah yang ditetapkan berdasarkan peraturan. Selain itu, APBD merupakan salah satu alat untuk meningkatkan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan tujuan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab. (Nugroho, 2014) Dari definisi keuangan daerah tersebut melekat 4 (empat) dimensi yaitu :

1. Adanya dimensi hak dan kewajiban
2. Adanya dimensi dan tujuan perencanaan
3. Adanya dimensi penyelenggaraan dan pelayanan public, dan
4. Adanya dimensi nilai uang dan barang (investasi dan investarisasi)

Kebijakan keuangan daerah diarahkan dalam upaya penyesuaian secara terarah dan sistematis untuk menggali sumber-sumber pendapatan daerah bagi pembiayaan pembangunan melalui intensifikasi dan ekstensifikasi sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD). Kebijakan ini juga diarahkan pada penerapan prinsip-prinsip, norma, asas, dan standar akuntansi dalam penyusunan APBD agar mampu menjadi dasar bagi kegiatan pengelolaan, pengendalian, pemeriksaan dan pengawasan keuangan daerah.

Penerimaan daerah sesuai dengan Pasal 285 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 terdiri dari:

- a. Pendapatan Asli Daerah meliputi: Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.

- b. Pendapatan Transfer meliputi: Transfer Pemerintah Pusat terdiri atas (Dana Perimbangan, Dana Otonomi Khusus, Dana Keistimewaan dan Dana Desa) Transfer antar Daerah terdiri atas (Pendapatan Bagi Hasil dan Bantuan Keuangan) dan Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah.

Berdasarkan uraian di atas, PAD terdiri atas pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah. Selanjutnya akan dijelaskan dua komponen PAD, yaitu pajak daerah dan retribusi daerah.

## **2.5 Pendapatan Asli Daerah**

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan pencerminan terhadap pendapatan masyarakat. Untuk itu, perlu adanya dasar-dasar bagi pemerintah daerah dalam meningkatkan potensi masyarakat dalam pengelolaan sumber-sumber pendapatan masyarakat. Meningkatnya pendapatan masyarakat jelas mempengaruhi pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan sekaligus menambah PAD. Peningkatan PAD tentunya tidak terlepas dari kemampuan pemerintah dalam membina masyarakat dan unsur swasta dalam mewujudkan berbagai bidang usaha, untuk selanjutnya dapat memberikan masukan terhadap daerah.

Pemerintahan Daerah dalam Pasal 1 ayat 15 Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 yang di maksud dengan Pendapatan Daerah adalah semua hak daerah yang diakui sebagaimana penambahan nilai kekayaan bersih dalam priode tahun anggaran yang bersangkutan. Adapun menurut Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 Pasal 1 ayat 17 tentang perimbangan dana pusat dan daerah, yang dimaksud dengan Pendapatan Asli Daerah adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang



dipungut berdasarkan Peraturan Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. PAD bertujuan memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk mendanai pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan potensi daerah sebagai perwujudan desentralisasi. Sementara itu, pemerintah daerah dilarang melakukan pungutan atau dengan sebutan lain di luar yang telah ditetapkan undang-undang. Dalam upaya meningkatkan PAD, daerah dilarang untuk menetapkan Peraturan Daerah tentang pendapatan yang menyebabkan ekonomi biaya tinggi dan menghambat mobilitas penduduk, lalu lintas barang dan jasa antar daerah, dan kegiatan ekspor/impor.

Peningkatan pendapatan asli daerah melalui pajak daerah dan retribusi daerah, Aulia et.al, (2017) Penerbitan Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah berdampak pada dialihkannya Pajak Bumi dan Bangunan Pedesaan dan Perkotaan (PBB- P2) dari Pajak Pusat ke Pajak Daerah. Bertambahnya jenis Pajak Daerah berpengaruh terhadap jumlah penerimaan daerah dari sektor pajak daerah, adanya peningkatan penerimaan pajak daerah maka penerimaan Pendapatan Asli Daerah juga bertambah. Pendapat senanda juga di dikemukakan oleh (Elvi et.al, 2014 ; Esmawanto, 2013 ; Husaini et.al, 2012) bahwasanya kontribusi pajak dan retribusi dalam peningkatan pendapatan asli daerah sangat besar. Berkaitan dengan penelitian yang akan di lakukan, yaitu pada Pemerintah Kabupaten Kulon Progo, dimana Pemerintah Kabupaten Kulon Progo juga telah mengeluarkan Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 2 Tahun 2013 tentang Pajak Bumi dan Bangunan Pedesaan dan Perkotaan.

Menurut Febrianti, *et.al* (2014) bahwa dalam upaya peningkatan pendapatan asli daerah dapat dilakukan dengan peningkatan kualitas parawisata, dimana dalam pengembangan pariwisata terdapat beberapa strategi yang harus dilakukan, yaitu pengembangan obyek wisata, promosi wisata, dan pembinaan usaha pariwisata. Hal yang sama juga ditemukan dalam penelitian (Rina Masruroh, 2016 ; Rita Sihombing, *et.al*, 2017 ; Febrian *et.al*, 2016; Mahardika, *et.al*, 2014 ; Manoe *et.al*, 2017 ; Berkahti, 2015 ; Handayani & Widodo, 2018) bahwa dalam upaya peningkatan pendapatan asli daerah, pemerintah juga harus meningkatkan kualitas pariwisata daerah, karena pendapatan daerah dari sektor pariwisata juga sangat potensial.

Juri (2012) dalam penelitiannya mengungkapkan yang menjadi titik utama pemerintah daerah kota Samarinda untuk meningkatkan pendapatan daerah adalah dengan perbaikan manajemen pengelolaan dan pemungutan pajak dan retribusi daerah sehingga penetapan target penerimaan tiap tahunnya dapat dicapai disetiap 16 jenis pajak daerah dan retribusi daerah. Kemudian Sriyana, (2011) melakukan penelitian tentang sumber PAD Kabupaten/Kota, dari hasil penelitiannya menyimpulkan bahwa untuk meningkatkan PAD Kabupaten/Kota di Jawa Barat, maka pemerintah Kabupaten/Kota perlu meningkatkan pertumbuhan ekonomi daerah melalui pengembangan industri di daerah dengan cara mendorong peningkatan investasi daerah dalam rangka mengoptimalkan potensi daerah.

Pendapatan Asli Daerah merupakan pendapatan yang berasal dari potensi ekonomi dan digunakan untuk memperkuat posisi keuangan daerah dalam rangka pembiayaan yang dilakukan pemerintah daerah. Pembiayaan keuangan Daerah

salah satunya didukung oleh Pendapatan Asli Daerah (PAD), yang merupakan sebagian kecil dari total APBD. Di mana APBD sebagaimana diketahui memuat pendapatan dan pengeluaran pemerintah daerah. PAD adalah penerimaan daerah dari sektor pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan yang sah. PAD bersumber dari kapasitas penerimaan yang berasal dari potensi ekonomi daerah, semakin besar kapasitas (potensi) dapat menyebabkan penerimaan PAD semakin tinggi, karena banyak objek/pos-pos PAD yang dapat diciptakan guna ditarik penerimaannya oleh Pemerintah Daerah.

Menurut Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 Sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) Tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah yaitu :

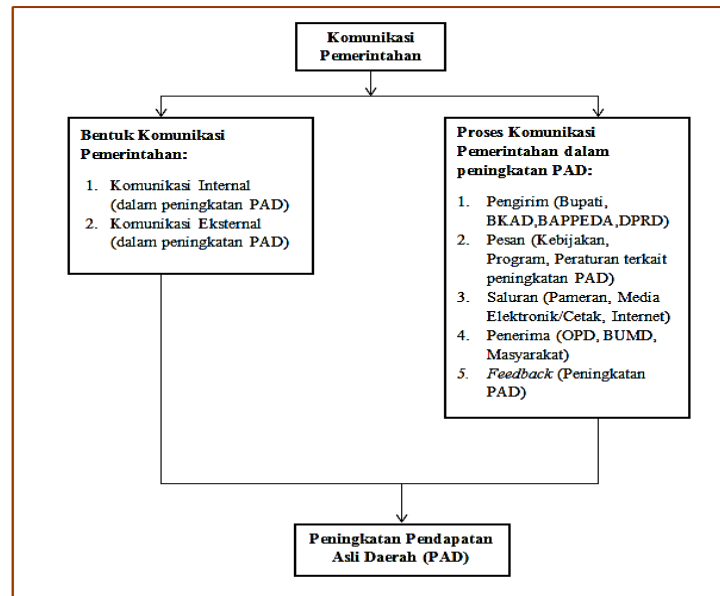
1. Pajak daerah yang merupakan pungutan daerah menurut peraturan yang telah ditetapkan oleh suatu daerah untuk pembiayaan rumah tangganya sebagai badan hukum publik. Pajak daerah merupakan pungutan yang dilakukan pemerintah daerah yang hasilnya dapat digunakan untuk pengeluaran umum yang balas jasanya tidak langsung diberikan sedangkan pelaksanaannya bisa dapat dipaksakan.
2. Retribusi daerah merupakan pungutan yang telah secara sah menjadi pungutan daerah sebagai suatu pembayaran pemakaian atau karena memperoleh jasa atau karena memperoleh jasa pekerjaan, usaha atau milik pemerintah daerah yang bersangkutan. Retribusi daerah mempunyai sifat-sifat antara lain yaitu pelaksanaannya bersifat ekonomis, ada imbalan langsung walau harus

memenuhi persyaratan-persyaratan formil dan materil tetapi ada alternatif untuk mau tidak membayar, merupakan pungutan yang sifat budgetairnya tidak menonjol, dalam hal-hal tertentu retribusi daerah merupakan pengembalian biaya yang telah dikeluarkan oleh pemerintah daerah untuk memenuhi permintaan anggota masyarakat.

3. Badan usaha milik daerah (BUMD), Hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, Hasil perusahaan milik daerah merupakan pendapatansuatu daerah dari keuntungan bersih perusahaan daerah yang berupa dana pembangunan suatu daerah dan bagian untuk anggaran belanja daerah yang disetor ke kas daerah, baik perusahaan daerah yang dipisahkan, sesuaidengan motif suatu pendirian dan pengelolaan, maka sifat perusahaan daerah adalah suatu kesatuan produksi yang bersifat menambah pendapatan daerah, dapat memberi jasa, mampu menyelenggarakan kemanfaatan umum, dan mengembangkan perekonomian daerah.
4. Beberapa pendapatan daerah yang sah merupakan pemasukan yang tidak termasuk dalam jenis-jenis pajak daerah, retribusi daerah, pendapatan dinas-dinas. Lain-lain usaha daerah yang sah mempunyai sifat yang pembuka bagi pemerintah daerah untuk melakukan kegiatan yang menghasilkan baik berupa materi dalam kegiatan tersebut bertujuan untuk menunjang, melapangkan, atau memantapkan suatu kebijakan daerah disuatu bidang.

## 2.6 Kerangka Berpikir

**Bagan 2.1**  
Kerangka berpikir



## 2.7 Definisi Konseptual

- a) Komunikasi Pemerintahan adalah penyampaian pesan dari pemerintah kepada masyarakat, pesan tersebut dapat berupa kebijakan, peraturan, program dan sebagainya. Hal tersebut dilakukan dalam upaya mencapai tujuan bersama.
- b) Keuangan Daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah yang dapat dinilai dengan uang dan segala sesuatu berupa uang dan harga yang dapat dijadikan milik daerah yang berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.
- c) Pendapatan Asli Daerah adalah pendapatan pendapatan yang berasal dari potensi ekonomi dan digunakan untuk memperkuat posisi keuangan daerah dalam rangka pembiayaan yang dilakukan pemerintah daerah.

### 1.1. Definisi Operasional

Adapun definisi operasional yang dimaksud dalam penelitian ini adalah :

1. Bentuk Komunikasi Pemerintahan

a. Komunikasi Internal, komunikasi pimpinan antar pimpinan, pimpinan dengan bawahan dan bawahan dengan bawahan. Dalam perencanaan penganggaran, pelaksanaan anggaran, monitoring dan evaluasi anggaran.

1) Komunikasi Vertikal

a) Komunikasi Atasan *ke* Bawahan, Penganggaran PAD

b) Komunikasi Bawahan *ke* Atasan, Pelaporan realisasi PAD

2) Komunikasi Horizontal, Rapat Koordinasi, Penyampai Informasi

a) Komunikasi langsung, rapat Pimpinan, rapat Dinas, rapat Kerja

b) Komunikasi tidak langsung, lisan (telpon), tertulis (nota, memo)

3) Komunikasi Diagonal, komunikasi yang dilakukan antar pegawai pada tingkat jabatan dan fungsi yang berbeda

b. Komunikasi Eksternal

1) *Public Information*, Kebijakan tentang PAD, Peraturan perundang-undangan tentang peningkatan PAD

2) *Public Opinion*, Kritik terhadap kebijakan dan Peraturan perundang-undangan

2. Proses Komunikasi Pemerintahan

a. Pengirim (Bupati, DPRD, Bappeda, BKAD)

b. Pesan (Kebijakan, Surat edaran Perda terkait Peningkatan PAD)

c. Saluran (Pamphlet, Media Cetak, Internet, Radio local, Sosial Media)

d. Penerima ( OPD, BUMD, Masyarakat dan Organisasi non Pemerintah)

e. *Feedback* (Peningkatan PAD)

3. Peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD)

a. Pajak Daerah

b. Retribusi Daerah

c. BUMD

d. Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah.