

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang Masalah

Dalam perkembangan ilmu pengetahuan mutakhir saat ini, kita mengetahui ilmu komunikasi berkembang pesat, baik akademisi ataupun praktisi dari berbagai perspektif telah menganalisis dan membuat teori mengenai komunikasi. Secara umum komunikasi merupakan keterampilan yang sangat penting dalam kehidupan manusia, yang dapat terjadi dalam setiap gerak langkah aktivitas manusia. Sehingga komunikasi sangat dibutuhkan dan menjadi faktor utama dalam perkembangan manusia, termasuk aktivitas manusia dalam berorganisasi.

Komunikasi dalam organisasi sangatlah penting terkait dengan prinsip-prinsip kerja organisasi dalam pencapaian tujuan organisasi. Menurut Pace dan Faules (dalam Mulyana, 2015: 31) “Komunikasi organisasi dapat didefinisikan sebagai pertunjukan dan penafsiran pesan di antara unit-unit komunikasi yang merupakan bagian suatu organisasi tertentu, dimana suatu organisasi terdiri dari unit-unit komunikasi dalam hubungan-hubungan hierarkis antara yang satu dengan lainnya dan berfungsi dalam suatu lingkungan”.

Berkat komunikasi, organisasi mampu mencapai tujuan secara efektif dan efisien. Komunikasi menjadi jembatan dalam pertukaran informasi kegiatan-kegiatan secara terkoordinasi antar sesama anggota organisasi. Menurut Lee Thayer (dalam Hardjana, 2016: 129) “Sistem komunikasi dibutuhkan oleh setiap organisasi untuk melaksanakan fungsi-fungsi internal dan eksternal organisasi untuk mencapai tujuan dan memelihara perkembangan”. Oleh karena itu, sistem

komunikasi yang dibangun dan dipelihara haruslah mampu menyediakan dan menyalurkan informasi yang dibutuhkan untuk pembuatan keputusan dan pelaksanaan keputusan tersebut dalam pencapaian tujuan organisasi.

Sejalan dengan pentingnya komunikasi di dalam organisasi, terlebih sekarang ini merupakan eranya pelayanan publik. Pemerintah pusat dan pemerintah daerah (provinsi, kabupaten, kota, kecamatan dan kelurahan) dalam setiap menjalankan program kegiatannya senantiasa menggunakan komunikasi dalam memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakatnya. Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik mengatur tentang prinsip-prinsip pemerintahan yang baik yang merupakan efektifitas fungsi-fungsi pemerintahan itu sendiri.

Paradigma kebijakan pelayanan publik di era otonomi daerah berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah dalam kerangka mewujudkan tata pemerintahan yang baik (*good governance*).

Terkait dengan itu, Menurut Hardiyansyah (2015: 16):

“Pelayanan publik mencakup penyelenggaraan *public good* dan *public regulation*. *Public good*, berkaitan dengan penyediaan infrastruktur, barang dan jasa, termasuk pelayanan dasar atau inti (*core public services*) yang menjadi tugas dan fungsi utama pemerintah pusat/ pemerintah daerah. Sedangkan *public regulation*, berkaitan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan dan kebijakan dalam kerangka menciptakan ketentraman dan ketertiban. Sejalan dengan tujuan *good governance* dalam pemerintahan, organisasi pemerintah dituntut dapat membangun dan memberikan pelayanan yang baik bagi masyarakat”.

Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 19 Tahun 2008 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Kecamatan Kota Padang, salah satu tugas kecamatan adalah memberikan pelayanan masyarakat yang menjadi

ruang lingkup tugasnya. Salah satu bentuk pelayanan publik yang dilakukan oleh Kecamatan Padang Timur menyangkut dengan administrasi kependudukan.

Salah satu dokumen resmi kependudukan yang merupakan hasil pencatatan identitas terhadap peristiwa kelahiran seseorang dikenal sebagai akta kelahiran. Akta kelahiran mempunyai kekuatan hukum sebagai alat bukti autentik yang menyangkut identitas diri dan status kewarganegaraan ([www.hukumonline.com](http://www.hukumonline.com)). Sebagaimana yang disebutkan dalam pasal 27 Undang-Undang Nomor 35 tahun 2014 tentang Perlindungan anak, yang menyebutkan bahwa akta kelahiran merupakan identitas diri yang harus diberikan sejak anak dilahirkan. Tanpa adanya akta kelahiran, seorang anak tidak dapat memperoleh hak-hak dasarnya sebagai warga negara, yaitu mendapatkan perlindungan.

Berdasarkan hal tersebut, negara berkewajiban untuk memberikan perlindungan bagi setiap warga negara nya, dengan syarat bahwa setiap warga memiliki identitas diri, yaitu akta kelahiran. Namun, hingga saat ini, pentingnya kepemilikan akta kelahiran tersebut belum diimbangi dengan jumlah kepemilikan akta kelahiran penduduk di Indonesia. Harian Pos Kota (2016) menyebutkan bahwa hingga Mei 2016, tercatat baru sebanyak 61% anak Indonesia yang memiliki akta kelahiran. Sementara 39% sisanya atau sekitar 33.3 juta anak Indonesia belum memiliki akta kelahiran. Secara de jure 39% anak Indonesia tersebut tidak diakui keberadaannya oleh negara. Keadaan ini mengharuskan pemerintah melakukan upaya peningkatan jumlah kepemilikan akta kelahiran di Indonesia. Melalui Undang-Undang Nomor 24 tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan, Pemerintah bersama Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)

mengamanahkan agar setiap pemerintah daerah kabupaten/kota bertanggungjawab untuk menyelenggarakan urusan administrasi kependudukan, yang salah satunya adalah akta kelahiran. Untuk menjawab tantangan yang diberikan tersebut, pemerintah daerah dapat melakukan berbagai inovasi pelayanan akta kelahiran

Sejalan dengan hal tersebut, Kecamatan Padang Timur Kota Padang merupakan kecamatan pelopor di Kota Padang dalam melakukan upaya perubahan dan menciptakan inovasi untuk peningkatan pelayanan publik demi mewujudkan pelayanan prima kepada masyarakat dalam administrasi kependudukan yang terkait dengan pengurusan Akta Kelahiran melalui suatu program yang diluncurkannya yaitu “Pelayanan Publik Plus Layanan Antar (*Delivery Service*) Kutipan Akta Kelahiran”. Peluncuran program tersebut sesuai dengan Peraturan Walikota Padang Nomor 51 Tahun 2016 tentang Pelayanan Publik Plus Layanan Antar (*Delivery Service*) Kutipan Akta Kelahiran yang menyebutkan:

“bahwa Pelayanan Publik Plus layanan antar (*Delivery Service*) Kutipan Akta Kelahiran adalah pemberian pelayanan publik plus akta kelahiran yang diantarkan ke alamat oleh petugas kelurahan dan atau oleh Ketua RT masing-masing setelah dokumen Akta Kelahiran ini diterbikan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil. Pelayanan publik plus layanan antar (*Delivery Service*) kutipan akta kelahiran hanya dilakukan terhadap pengurusan akta kelahiran bagi anak berusia 0 (nol) sampai dengan 60 (enam puluh) hari sejak tanggal kelahiran. Pelayanan Publik Plus layanan antar (*Delivery Service*) Kutipan Akta Kelahiran, bertujuan :

1. menghadirkan Pemerintah Daerah dalam kehidupan masyarakat, khususnya dalam pelayanan publik plus layanan antar (*Delivery Service*) kutipan akta kelahiran;
2. meminimalkan pengeluaran tambahan masyarakat antara lain biaya transportasi dalam pengurusan;
3. meminimalkan waktu masyarakat yang tersita untuk pengurusan Surat Akta Kelahiran; dan
4. mengoptimalkan fungsi Lembaga RT dan RW yang dibentuk masyarakat sebagai perpanjangan tangan Pemerintah Daerah”.

Demi berjalan dengan baiknya program pelayanan publik plus layanan antar (*delivery service*) ini, maka Kecamatan Padang Timur tentunya harus bisa melaksanakan sistem komunikasi organisasi dengan baik, sehingga organisasi dapat bekerja secara efektif dan efisien baik untuk menangani urusan internal maupun eksternal dalam pengelolaan pelayanan publik.

Untuk dapat menjalankan program yang didelegasikan, maka organisasi harus dapat menjalankan sistem komunikasi dengan baik, sehingga informasi yang disampaikan komunikasikan dapat diterima oleh penerima pesan dengan baik dan memberikan feedback. Proses penyampaian pesan ini disebut dengan aliran informasi. Di dalam prakteknya, organisasi memiliki struktur kewenangan yang merupakan pembagian kerja dan menunjukkan hubungan saling ketergantungan. Struktur kewenangan organisasi tersebut dapat diartikan sebagai struktur komunikasi organisasi. Komunikasi dalam arti sebenarnya ialah pertukaran pesan verbal maupun nonverbal antara si pengirim dengan si penerima pesan untuk individu, kelompok, organisasi, begitu juga halnya dengan si penerima dapat berupa seorang anggota, kepala bagian, pimpinan atau kelompok. Pace dan Faules (dalam Mulyana, 2015: 183) mengemukakan:

Aliran informasi komunikasi dalam organisasi dapat terjadi pada seseorang yang otoritasnya lebih tinggi kepada orang lain yang otoritasnya lebih rendah (komunikasi ke bawah), ataupun sebaliknya (komunikasi ke atas), dapat juga terjadi diantara orang-orang dan jabatan-jabatan yang sama tingkat otoritasnya (komunikasi horisontal), ataupun terjadi diantara orang-orang dan jabatan-jabatan yang tidak menjadi atasan ataupun bawahan satu dengan yang lainnya dan mereka menempati bagian fungsional yang berbeda (komunikasi lintas saluran) dan informasi yang mengalir secara informal bersama-sama (selentingan). Dalam hal ini, peneliti lebih cenderung meneliti dalam aliran informasi formal.

Namun kenyataan dilapangan masih banyak pesan atau informasi yang disampaikan komunikasi baik dari atasan ke bawahan, dari bawahan ke atasan, atas pegawai yang satu level masih belum dapat diterima oleh penerima pesan dengan baik. Artinya komunikasi yang dilakukan masih belum memberikan feedback sebagaimana mestinya

Berdasarkan observasi yang dilakukan peneliti terhadap pelaksanaan program pelayanan publik Plus Layanan Antar (*Delivery Service*) Kutipan Akta Kelahiran, ditemukan masih belum berjalan sebagaimana mestinya. Sebagaimana hasil wawancara peneliti dengan Bapak Zulbahri Sekcam Kecamatan Padang Timur yang menyatakan :

*Kecamatan Padang Timur memang mempunyai program baru yang diluncurkan oleh Camat, guna memberikan pelayanan prima kepada masyarakat yaitu Layanan service on delivery untuk penerbitan akta kelahiran, namun program ini masih belum berjalan sebagaimana yang diharapkan. (Wawancara, Senin 8 Januari 2018).*

Hal ini merupakan salah satu bukti bahwa komunikasi organisasi yang dibangun oleh atasan masih belum dapat diterima dengan baik oleh bawahan, karena tidak adanya kesepahaman dalam mengelola pelayanan publik *layanan service on delivery*, informasi atau perintah atasan tidak sepenuhnya sampai kepada bawahan yang mengakibatkan pengelolaan pelayanan publik *layanan service on delivery* tersebut tidak efektif dilaksanakan. Ini menunjukkan betapa pentingnya efektifitas aliran informasi yang mengalir di dalam sebuah organisasi.

Para pegawai di seluruh tingkat dalam organisasi merasa perlu diberi informasi. Manajemen puncak hidup dalam dunia informasi. Kualitas dan kuantitas informasi harus tinggi agar dapat membuat keputusan yang bermanfaat dan

cermat. Manajemen puncak harus memiliki informasi dari semua unit dalam organisasi, dan harus memperoleh informasi untuk semua unit. Aliran informasi dari manajemen puncak yang turun ke tingkat operatif merupakan aktivitas yang berkesinambungan dan sulit. Pemilihan cara menyediakan informasi mencakup tidak hanya pengeluaran sumber daya langsung moneter tetapi juga sumber daya psikis dan emosional.

Hasil penelitian yang dilakukan oleh Nathania (2014) yang mengamati hubungan antara aliran komunikasi organisasi dengan kinerja pegawai pada suatu perusahaan dengan menggunakan teori aliran komunikasi organisasi dan menghubungkan dengan teori kinerja karyawan menunjukkan bahwa terdapat hubungan antara aliran komunikasi organisasi dengan kinerja karyawan. Ketika aliran komunikasi organisasi yang ada di perusahaan semakin baik, maka kinerja karyawan juga akan menjadi semakin baik.

*Delivery Service* akta kelahiran merupakan inovasi pelayanan akta kelahiran yang diluncurkan Kecamatan Padang Timur Kota Padang pada tanggal 20 Mei 2016. Inovasi yang diinisiasi langsung oleh Camat Padang Timur berdasarkan Peraturan Walikota Padang Nomor 51 Tahun 2016 tentang Pelayanan Publik Plus Layanan Antar (*Delivery Service*) Kutipan Akta Kelahiran, bertujuan untuk memberikan kemudahan bagi masyarakat kota Kecamatan Padang Timur dalam memperoleh akta kelahiran melalui pelayanan jasa pengiriman akta kelahiran. Dengan memanfaatkan pelayanan *Delivery Service*, akta kelahiran yang sudah selesai diproses akan langsung diantar ke alamat yang dituju. Dalam

implementasinya, inovasi pelayanan akta kelahiran ini belum dimanfaatkan secara optimal oleh masyarakat kecamatan Padang Timur.

Rendahnya pemanfaatan inovasi pelayanan akta kelahiran ini disebabkan oleh berbagai faktor, diantaranya terbatasnya jumlah Sumber Daya Manusia (SDM), terbatasnya sarana dan prasarana, serta sosialisasi yang belum tepat sasaran. Sementara faktor lainnya adalah kurang terinformasikannya inovasi akta kelahiran yang dimiliki oleh Kecamatan Padang Timur ke sebagian masyarakat Padang Timur khususnya, karakteristik sebagian masyarakat yang belum familiar dengan teknologi, serta tidak memiliki akses untuk memanfaatkan inovasi tersebut. Melihat kenyataan ini, dibutuhkan berbagai macam strategi untuk pengembangan inovasi *Delivery Service* Akta Kelahiran di Kota Padang khususnya di Kecamatan Padang Timur

Oleh karena itu, pentingnya komunikasi organisasi yang berjalan baik dapat tercermin pada bagaimana aliran informasi formal yang terjadi tentang pengembangan inovasi Layanan Antar Akta Kelahiran di Kecamatan Padang Timur tersebut terlaksana dengan baik. Peneliti merasa perlu untuk mendalami proses komunikasi yang berlangsung di dalam organisasi Kecamatan Padang Timur dalam melaksanakan pelayanan publik *Delivery Service* Akta Kelahiran tersebut dan mengidentifikasi hambatan-hambatan (distorsi) aliran informasi formal yang terjadi demi menemukan evaluasi dan hasil ke arah yang lebih baik.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas, maka perumusan masalah penelitian yang akan dilakukan peneliti adalah :

1. Bagaimana aliran informasi dalam pengelolaan Pelayanan Publik Plus layanan antar (*Delivery Service*) Kutipan Akta Kelahiran di Kecamatan Padang Timur Kota Padang?.
2. Bagaimana komunikasi formal dalam efektivitas pengelolaan Pelayanan Publik Plus layanan antar (*Delivery Service*) Kutipan Akta Kelahiran di Kecamatan Padang Timur Kota Padang?.
3. Apasaja distorsi aliran informasi dalam pengelolaan Pelayanan Publik Plus layanan antar (*Delivery Service*) Kutipan Akta Kelahiran di Kecamatan Padang Timur Kota Padang?.

### 1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang diuraikan di atas, maka tujuan penelitian ini adalah

1. Mendeskripsikan aliran informasi komunikasi dalam pengelolaan Pelayanan Publik Plus layanan antar (*Delivery Service*) Kutipan Akta Kelahiran di Kecamatan Padang Timur Kota Padang.
2. Mendeskripsikan komunikasi formal dalam efektivitas pengelolaan Pelayanan Publik Plus layanan antar (*Delivery Service*) Kutipan Akta Kelahiran di Kecamatan Padang Timur Kota Padang.
3. Mengidentifikasi distorsi aliran informasi dalam pengelolaan Pelayanan Publik Plus layanan antar (*Delivery Service*) Kutipan Akta Kelahiran di Kecamatan Padang Timur Kota Padang.

#### 1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat berguna serta bermanfaat secara akademis dan praktis, sebagai berikut:

1. Secara akademis, hasil penelitian ini diharapkan mampu memberikan kontribusi dalam memperkaya khasanah keilmuan di bidang kajian komunikasi organisasi dan dapat menjadi masukan yang berguna untuk penelitian selanjutnya.
2. Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan dan manfaat bagi Sumber Daya Manusia (SDM) di Kecamatan Padang Timur dalam menentukan dan mengetahui aliran komunikasi yang baik bagi organisasi.

