

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Suatu organisasi yang memiliki sekelompok orang untuk memberi pelayanan publik pada sejumlah bidang disebut sebagai pelayanan masyarakat (Thoha, dalam Tri Yuniningsih 2019). Berdasarkan hal tersebut, Biro Kesra Sumbar berwenang dan bertanggung jawab memberikan pelayanan kepada masyarakat sesuai birokrasi pemerintahan. Biro Kesra Pemprov Sumbar juga menerapkan komunikasi organisasi dalam meningkatkan kinerja pegawai.

Masalah pola komunikasi organisasi di Biro Kesra Provinsi Sumbar terjadi antara atasan dan bawahan. Hal ini berdampak terhadap kinerja pegawai Biro Kesra Sumbar untuk membantu tugas Asisten Pemerintahan dan Kesejahteraan Rakyat. Kinerja pegawai di Biro Kesra masih rendah dalam membantu perumusan dan pengkoordinasian kebijakan daerah di bidang kesejahteraan rakyat. Juga kinerjanya masih rendah dalam peningkatan kualitas pelayanan publik, termasuk kinerja pelayanan informasi publik.

Biro Kesra Pemprov Sumbar mengharapkan kinerja pegawai yang sesuai standar kinerja yang tinggi. Standar kinerja pegawai Biro Kesra Provinsi Sumatera Barat meliputi peningkatan potensi dan prestasi SDM yang profesional, transparan dan akuntabel. Kinerja pegawai diharapkan dapat membantu Asisten Pemerintahan dan Kesejahteraan Rakyat dalam penyiapan kebijakan, mengkoordinasikan pelaksanaan tugas perangkat daerah, melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan tugas dan fungsi, sampai memantau dan mengevaluasi pelaksanaan kebijakan peningkatan pengetahuan dan agama, peningkatan mutu pengelolaan lembaga pendidikan, sarana ibadah dan lembaga penunjang lainnya.

Peningkatan kinerja pegawai membutuhkan evaluasi oleh atasan pada bawahannya. Namun kinerja pegawai baru dievaluasi pejabat di Biro Kesra Pemprov Sumbar pada awal periode RPJMD (tahun 2021). Sedangkan pada evaluasinya didasarkan pada hasil pengukuran kinerja Biro Kesra Provinsi Sumbar berdasarkan

3 indikator: pertama, dari jumlah lembaga Bina Spiritual yang aktif, dilaporkan telah mencapai sesuai targetnya pada tahun 2021 yaitu hanya 2 lembaga. Kedua, berdasarkan indeks kepuasan layanan embarkasi haji juga dilaporkan telah mencapai targetnya yaitu dengan nilai B. Ketiga, berdasarkan event keagamaan nasional juga dinilai telah mencapai target, yaitu telah menduduki peringkat pertama.

Sedangkan evaluasi sampai September 2024, tidak ada hasil evaluasi kinerja dalam pelayanan Biro Kesra Sumbar untuk tahun 2022-2023. Sehingga tidak ada publikasi evaluasinya di website birokesra.sumbarprov.go.id. Selain itu, kinerja pegawai dalam pelayanan keterbukaan informasi publik juga menjadi bermasalah. Permasalahan kinerja pegawai yang rendah ini bukan hanya disebabkan oleh patologi birokrasi, tapi juga disebabkan kualitas komunikasi organisasi yang diterapkan. Terutama dalam pola komunikasi organisasi, berhubungan dengan pesan komunikasi. Baik pesan mengenai tujuan/target Biro Kesra Sumbar yang telah ditetapkan, maupun mengenai cara pesan komunikasi disampaikan di Biro Kesra Sumbar. Pola komunikasi organisasi yang berkualitas berhubungan dengan evaluasi kinerja pegawai oleh atasannya.

Upaya atasan dalam meningkatkan kualitas kinerja pelayanan Biro Kesra Provinsi Sumatera Barat diawali dengan menetapkan Renstra (Rencana Strategis) Biro Kesra Sumbar. Dalam Renstra tersebut ditetapkan target kinerja pelayanan Biro Kesra untuk tahun 2022-2026. Namun dari tahun 2022-2024 belum dapat diketahui publik hasil evaluasinya. Artinya, ditemukan adanya indikasi persoalan dalam pola komunikasi organisasi antara atasan dan bawahan.

Indikasi lainnya, penulis sempat kesulitan untuk mendapatkan informasi atau sempat kesulitan untuk melakukan wawancara pra riset pada pejabat terkait penelitian ini. Hal ini terkait dengan banyaknya hambatan dalam peningkatan kualitas kinerja pegawai, terutama kinerja pegawai dalam hal pelayanan informasi dan komunikasi publik dan keterbukaan informasi publik. Pegawai Biro Kesra Sumatera Barat masih kurang responsif untuk memberikan akses informasi kepada publik (baik internal maupun eksternal). Permasalahan tersebut berhubungan dengan permasalahan kualitas pola komunikasi antara atasan dan bawahan yang

belum optimal. Baik komunikasi vertikal ke bawah maupun ke atas. Baik secara rutinitas, maupun secara insidental.

Pelayanan Publik tidak bisa dipisahkan dengan UU No. 25 Tahun 2009 yang menegaskan bahwa suatu aktivitas pelayanan warga negara bertujuan menjamin publik memperoleh hak mereka atas pelayanan administrasi yang optimal ataupun pelayanan yang berupa barang dan jasa. Kinerja pegawai dapat memiliki implikasi luas dan dapat menyentuh hampir keseluruhan bidang kehidupan seperti: sosial, ekonomi, kesehatan, politik, budaya, dan lain sebagainya.

Kualitas kinerja pegawai di Biro Kesra Sumbar masih belum optimal, sehingga adanya penyalahgunaan yang dilakukan YR. YR merupakan Bendahara di Biro Bina Mental dan Kesra Setdaprov yang dulu disebut sebagai Biro Bina Sosial. YR menyalahgunakan uang infak Masjid Raya dan zakat di Unit Pengumpul Zakat (UPZ) kira-kira 620 juta rupiah. Sebagaimana yang dikatakan Inspektorat Sumbar di media.

Rendahnya mutu kinerja pegawai juga disebabkan oleh dua hal: Pertama, rumitnya struktur birokrasi. Akhirnya, staf yang diangkat kurang sesuai dengan keahliannya. Kedua, disebabkan formalisasi jabatan. sebagaimana dinyatakan oleh Tri Yuniningsih (2019). Adanya faktor penyebab rendahnya mutu kinerja pegawai di atas, menjadi signifikansi penelitian pola komunikasi organisasi atasan ke bawahan untuk mengatasi kelemahan sistem birokrasi pemerintahan di Biro Kesra Pemprov Sumbar dalam meningkatkan kinerja pegawai.

Adanya pola komunikasi organisasi birokrasi berlaku dalam suatu sistem yang dijalankan oleh sekelompok orang yang bekerja dan diberikan upah oleh negara guna menyelenggarakan sistem kenegaraan (Setiyono, dalam Pasolong 2019).

Fenomena komunikasi organisasi birokrasi di Pemprov Sumbar memiliki beragam pendapat yang dianggap sama penting yang berpotensi menimbulkan friksi. Hal sesuai dengan pandangan Max Weber (Rodiyah, dkk 2021). Birokrasi merupakan sejumlah proses yang mengandung bermacam ide krusial namun

berpotensi konflik antar pejabatnya. Fenomena perselisihan pendapat tersebut mewarnai dalam proses penyelenggaraan kegiatan birokrasi di Biro Kesra Pemprov.

Terutama dalam hal kinerja pelayanan publik dan pengawasan di Biro Kesra Pemprov Sumbar yang masih panjang dan berbelit-belit. Bahkan terkesan anti terhadap kritik dan saran. Faktanya birokrasi di Biro Kesra Pemprov masih bersifat patrimonialistik. Artinya belum terbuka pada kritik dan saran, dan belum mengutamakan kepentingan manusia seumumnya sebagaimana dinhatakan oleh Islamy (2009).

Transisi kebijakan penyederhanaan birokrasi pada Biro Kesejahteraan Rakyat Setda Provinsi Sumatera Barat telah terselenggara sejak awal tahun 2022 dan masih dalam tahap penyelarasan tatanan kerja. Yang diharapkan organisasi adalah kinerja pegawai dapat ditingkatkan dalam menjalankan fungsi Biro Kesejahteraan Rakyat dalam menyelenggarakan tugas-tugas berikut: a) Pelaksanaan rumusan bahan *policy* umum bina mental spiritual, kesejahteraan rakyat pelayanan dasar dan Non Pelayanan Dasar; b) Pelaksanaan pengkoordinasian dan fasilitasi bina mental spritual, kesejahteraan rakyat pelayanan dasar dan Non Pelayanan Dasar; c) Penyelenggaraan pelaporan dan evaluasi bina mental spiritual, kesejahteraan rakyat pelayanan dasar dan Non Pelayanan Dasar.

Transisi kebijakan penyederhanaan birokrasi berdampak Biro Kesra Setda Provinsi menjadi tidak memiliki wewenang untuk mengeksekusi RPJMD, Rencana Strategi dan Rencana Kerja. Dengan demikian, kelemahan komunikasi organisasi birokrasi adalah, 1. Kekakuan: Aturan dan regulasi dapat menciptakan lingkungan yang lebih kaku yang mencegah kreativitas dan kemajuan yang konstruktif. 2. Ketidakpribadian: hierarki dan aturan dapat menyebabkan lingkungan yang kaku yang tidak memungkinkan pertumbuhan pribadi bagi pegawai.

Capaian kinerja pelayanan Biro Kesra Provinsi Sumatera Barat belum optimal didasarkan pada data Biro Kesra Sumatera Barat berikut:

**PENCAPAIAN KINERJA PELAYANAN BIRO KESEJAHTERAAN RAKYAT
PROVINSI SUMATERA BARAT**

NO	INDIKATOR KINERJA SASARAN	SPM/ STANDAR NASIONAL	IKK	TARGET RENSTRA BIRO KESEJAHTERAAN RAKYAT				REALISASI CAPAIAN		PROYEKSI		CATATAN ANALISA
				2022	2023	2024	2025	2022	2023	2024	2025	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)
1	Jumlah Lembaga Bina Spritual yang difasilitasi (Lembaga)			2	3	4	4	9	-	7	8	Proyeksi merujuk pada realisasi capaian tahun 2022
2	Jumlah Kebijakan daerah pada pelayanan dasar dan non pelayanan dasar yang dirumuskan (dokumen)			8	12	13	13	6	-	13	13	

Gambar 1.1: Pencapaian Kinerja Pelayanan Biro Kesra Sumatera Barat

Berdasarkan gambar di atas, capaian kinerja pegawai dalam pelayanan Biro Kesra Provinsi dikelompokkan berdasarkan: a) Indikator kinerja sasaran pada jumlah Lembaga Bina Spritual yang difasilitasi (lembaga), pada tahun 2022 ditargetkan 2 tapi realisasinya malah 9. Tapi tidak optimalnya adalah pada tahun 2023 ditargetkan 3, tapi realisasinya gak ada. Sedangkan pada tahun 2024 ditargetkan 4 dan diproyeksikan 7. Terakhir, pada tahun 2025 ditargetkan 5 dan diproyeksikan 8. Selanjutnya, b) Indikator kinerja sasaran Jumlah Kebijakan daerah pada pelayanan dasar dan non pelayanan dasar yang dirumuskan (dokumen), pada tahun 2022 ditargetkan 8 tapi realisasinya Cuma 6. Lalu pada tahun 2023 ditargetkan 12, realisasinya tidak ada. Setelah itu pada tahun 2024 ditargetkan 13 dan diproyeksikan realisasinya pada tahun 2024 dan 2025 adalah 13 juga.

Sebagaimana diketahui, bagian Kesra Pelayanan Dasar sendiri terdiri dari tiga bidang: pendidikan, sosial dan kesehatan. Sedangkan Bagian Kesra Non Pelayanan Dasar terdiri dari tiga juga: pariwisata olahraga, kominfo dan BKKBN.

Terakhir, Bagian Kesra Bina Mental Spiritual dengan kelembagaan beragama. Tapi pada penyelenggaraannya, ada hal-hal yang menjadi tantangan, permasalahan dan hambatan yang dapat ditarik sebagai isu penting dalam menyelenggarakan tugas pokok dan fungsi organisasi internalnya.

Realisasi kegiatan dari ketiga bagian yang ada di Biro Kesejahteraan Rakyat (Kesra) Provinsi Sumatera Barat, tidak bisa dipisahkan dari struktur dan peran dari masing-masing bagian yang ada dalam biro tersebut yang memiliki beberapa bagian yang menangani aspek kesejahteraan sosial, keagamaan, dan pendidikan. Berdasarkan hasil pra riset, hasil serapan anggaran di Biro Kesra Provinsi Sumatera Barat belum cukup transparan. Karena Bendahara Pengeluaran pembantu Biro Kesra hanya bisa menunjukkan surat pertanggungjawaban yang sudah disahkan hanya dari tanggal 01-31 Agustus 2024. Dari jumlah Total pengeluarannya 11.256.569.489 tercatat saldo kas 1.748.223.981.

Faktanya, belum ada transparansi dan akuntabilitas pertanggungjawaban bendahara tersebut untuk bulan sebelumnya. Karena bendahara yang bersangkutan belum berkenan memberikan informasi publik kepada penulis. Hal ini menunjukkan adanya indikasi masalah transparansi dan akuntabilitas serta profesionalitas dalam realisasi kegiatan dari ketiga bagian yang ada di Biro Kesra Provinsi Sumatera Barat.

Permasalahan di atas tidak dipisahkan dengan masalah pola komunikasi organisasi atasan dan bawahan di Biro Kesra pemprov Sumbar. Masalah tersebut memiliki hubungan dengan kelemahan biokratis dalam hal meningkatkan kinerja pegawai. Pola komunikasi organisasi cenderung bersifat birokratis yang diterapkan. Akibatnya, komunikasi organisasi antara atasan dan pegawai belum berjalan optimal. Atasan dan bawahan tersebut kurang optimal untuk saling menerima kritik dan saran. Kedua belah pihak tersebut menjadi kurang serius dalam mengutamakan kinerja yang memuaskan. Juga kurang mengupayakan peningkatan aktualisasi diri. Termasuk kurang sungguh-sungguh meningkatkan motivasi kerja. Akhirnya, kurang mengutamakan aktivitas untuk perubahan sikap, opini, atau kinerja pegawainya.

1.2 Fokus Penelitian

Menurut Robert, dkk (2021), Komunikasi organisasi merupakan proses dinamis pengiriman dan penerimaan pesan di lingkungan organisasi yang kompleks. Proses ini melibatkan berbagai bentuk, seperti komunikasi internal (termasuk hubungan manusia dan relasi manajemen-pegawai), alur komunikasi vertikal (baik dari atas ke bawah maupun dari bawah ke atas), serta komunikasi horizontal antar jabatan setara. Kemampuan mendengarkan, menulis, dan melakukan evaluasi program termasuk keterampilan komunikasi yang esensial dalam mendukung proses ini. Bagaimana penerapan komunikasi vertikal atasan ke bawah dalam penyampaian tugas dan pemeliharaan berupa arahan, tujuan, kedisiplinan, instruksi, persoalan dan *policy* yang dikomunikasi oleh atasan pada bawahannya. Jadi, sebagian besar *downward communication* digunakan untuk membawa pesan yang terkait dengan tugas dan pemeliharaan. Adapun pesan biasanya mengacu pada arahan, tujuan, kedisiplinan, perintah, pertanyaan, dan kebijakan umum.

Oleh sebab itu, fokus penelitian ini adalah bagaimana pola komunikasi organisasi antara pemimpin dan pegawai dalam meningkatkan kinerja pegawai Biro Kesra Pemrov Sumbar. Fokus penelitian ini menjadi rumusan masalah. Selanjutnya, akan dikelompokkan ke dalam permasalahan penelitian, sebagai berikut:

1.3 Permasalahan Penelitian

1. Bagaimana mendeskripsikan pola komunikasi organisasi atasan dan bawahan dalam meningkatkan kinerja pegawai Biro Kesra Provinsi Sumatera Barat?
2. Bagaimana menganalisis kelemahan kepemimpinan birokratis dalam meningkatkan kinerja pegawai Biro Kesra Provinsi Sumatera Barat?

1.4 Tujuan Penelitian

1. Untuk mendeskripsikan pola komunikasi organisasi atasan dan bawahan dalam meningkatkan kinerja pegawai Biro Kesra Provinsi Sumatera Barat.

2. Untuk menganalisis kelemahan kepemimpinan birokratis dalam meningkatkan kinerja pegawai Biro Kesra Provinsi Sumatera Barat

1.5 Manfaat Penelitian

1.5.1 Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat membantu menambah khazanah pengetahuan dalam komunikasi organisasi. Khususnya pada pola komunikasi atasan dan bawahan serta komunikasi formal, informal juga non-formal dalam meningkatkan kinerja pegawai Biro Kesra Sumbar semoga menjadi pedoman dan pengetahuan tambahan bagi mahasiswa yang ingin meneliti pola komunikasi organisasi atasan dan bawahan dalam pendekatan disonansi kognitif dan *Human Relations*

1.5.2 Manfaat Praktis

Manfaat praktis penelitian ini diharapkan dapat menjadi pedoman bagi Biro Kesra di tingkat Provinsi dalam mempertimbangkan dan mengambil langkah-langkah penerapan komunikasi atasan dan bawahan secara formal, informal dan non-fomal dalam meningkatkan kinerja pegawai baik di provinsi maupun di Kabupaten Kota, sehingga dapat mengurangi tingkat disonansi kognitif yang mengutamakan kualitas hubungan manusia secara transparan, akuntabel dan professional.

