Volume 1, Issue 1 (2026)
E-ISSN 3124-8306

Analisis Pola Komunikasi Vertikal dan Horizontal pada Instansi Pemerintahan di Kota Serang Provinsi Banten

Raden Rakha Manggala Putra[1], Ayu Widowati Johannes[2]
Institut Pemerintahan Dalam Negeri (IPDN)
Korespondensi Email : radenrakhaa2611@gmail.com

Abstract **:**
This study examines the patterns of vertical and horizontal communication within local government agencies in Serang City, Banten Province, to identify structural and cultural barriers that hinder bureaucratic coordination. The research employs a qualitative approach with a case study design, utilizing in-depth interviews, non-participant observation, and document analysis. Purposive sampling was applied to select twelve key informants comprising structural officials and coordination staff with a minimum of three years of service. Data were analyzed thematically through systematic reduction, matrix display, and conclusion drawing, while credibility was ensured via source and method triangulation alongside member checking. Findings reveal that vertical communication remains predominantly top-down and formal, creating information asymmetry and delayed feedback loops. Horizontal communication, conversely, relies heavily on informal networks and digital messaging platforms, which, while agile, lack institutional accountability and often result in fragmented policy implementation. The study confirms that rigid hierarchical culture, unsynchronized information systems, and the absence of standardized cross-agency coordination forums are primary inhibitors. The research contributes a contextual communication mapping framework tailored for decentralized urban governments and recommends integrating formal digital coordination platforms with structured inter-OPD forums. The results provide actionable insights for public administration reform and offer a replicable model for evaluating bureaucratic communication efficiency in mid-sized Indonesian cities.
Keywords: *organizational communication, vertical communication, horizontal communication, local government bureaucracy, policy coordination.*

Abstrak (Indonesia)
Penelitian ini mengkaji pola komunikasi vertikal dan horizontal pada instansi pemerintahan di Kota Serang, Provinsi Banten, untuk mengidentifikasi hambatan struktural dan kultural yang menghambat koordinasi birokrasi. Penelitian menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain studi kasus, memanfaatkan wawancara mendalam, observasi non-partisipan, dan studi dokumentasi. Teknik *purposive sampling* diterapkan pada dua belas informan kunci yang terdiri atas pejabat struktural dan staf koordinasi dengan masa kerja minimal tiga tahun. Data dianalisis secara tematik melalui reduksi sistematis, penyajian matriks, dan penarikan kesimpulan, dengan validitas dijaga melalui triangulasi sumber dan metode serta *member checking*. Temuan menunjukkan bahwa komunikasi vertikal masih didominasi pola satu arah dan formal, menciptakan asimetri informasi dan umpan balik yang tertunda. Sebaliknya, komunikasi horizontal sangat bergantung pada jaringan informal dan platform pesan digital yang lincah namun

minim akuntabilitas institusional, sehingga berpotensi memicu fragmentasi implementasi kebijakan. Penelitian mengonfirmasi bahwa budaya hierarkis kaku, sistem informasi yang tidak terintegrasi, dan ketiadaan forum koordinasi lintas-OPD yang terstandar menjadi penghambat utama. Studi ini menyumbangkan kerangka pemetaan komunikasi kontekstual bagi pemerintah daerah urban serta merekomendasikan integrasi platform koordinasi digital resmi dengan forum antar-OPD terstruktur. Hasil penelitian memberikan implikasi praktis bagi reformasi tata kelola administrasi publik dan menawarkan model yang dapat direplikasi untuk mengevaluasi efektivitas komunikasi birokrasi di kota menengah Indonesia.
Kata kunci: komunikasi organisasi, komunikasi vertikal, komunikasi horizontal, birokrasi pemerintah daerah, koordinasi kebijakan..

Pendahuluan

Transformasi tata kelola pemerintahan daerah di era desentralisasi menuntut birokrasi yang responsif, akuntabel, dan terkoordinasi secara sinergis. Komunikasi organisasi menjadi simpul vital yang menghubungkan level strategis, taktis, dan operasional dalam implementasi kebijakan publik. Namun, realitas di banyak pemerintah daerah masih menunjukkan dominasi struktur hierarkis kaku yang memperlambat diseminasi informasi dan membatasi mekanisme umpan balik. Ketidakefektifan pola komunikasi berisiko memicu tumpang tindih program, penundaan pengambilan keputusan strategis, hingga menurunnya kepercayaan publik terhadap pelayanan pemerintah daerah. Kota Serang, sebagai ibu kota Provinsi Banten yang mengalami percepatan pertumbuhan institusi dan kompleksitas layanan publik, menghadapi tantangan serupa dalam menyelaraskan alur informasi antar-OPD. Oleh karena itu, pemetaan dinamika komunikasi birokrasi menjadi mendesak untuk memastikan koordinasi kebijakan yang efisien dan adaptif terhadap tuntutan reformasi tata kelola pemerintahan.

Kajian terdahulu mengenai komunikasi organisasi pada sektor publik cenderung bersifat terfragmentasi dan metodologis terbatas. Sebagian besar penelitian memisahkan analisis komunikasi vertikal sebagai instrumen komando dan pengawasan (Robbins & Judge, 2017), sementara kajian lain lebih menekankan komunikasi horizontal sebagai bentuk kolaborasi antar-unit kerja (Goldhaber, 1990). Pendekatan dominan yang digunakan umumnya mengandalkan instrumen survei kuantitatif yang hanya mengukur persepsi kepuasan komunikasi, sehingga kurang mampu menangkap kompleksitas alur informasi nyata, hambatan kultural, serta peran jaringan informal dalam praktik koordinasi sehari-hari (Yin, 2018). Selain itu, validasi empiris mengenai efektivitas pola komunikasi dalam konteks implementasi kebijakan pasca reformasi birokrasi masih minim, khususnya pada daerah urban yang mengalami transisi struktur pemerintahan cepat. Kesenjangan ini menunjukkan perlunya pendekatan kualitatif yang mampu mengungkap interaksi dinamis antara prosedur formal dan praktik lapangan secara simultan.

Berdasarkan peta kekosongan ilmiah tersebut, penelitian ini menawarkan kebaruan melalui integrasi analisis komunikasi vertikal dan horizontal dalam satu kerangka tata

kelola birokrasi lokal, dengan fokus pada pengungkapan praktik komunikasi informal yang kerap terabaikan dalam studi formal. Kebaruan metodologis dan kontekstual ini menjawab keterbatasan studi sebelumnya yang belum memetakan secara holistik bagaimana rigiditas hierarki dan fragmentasi sistem informasi saling memengaruhi efektivitas koordinasi lintas-OPD di Kota Serang. Masalah inti yang diangkat adalah ketidakselarasan pola komunikasi vertikal yang bersifat satu arah dengan komunikasi horizontal yang mengandalkan jejaring informal, sehingga menghambat sinkronisasi program prioritas dan akuntabilitas kinerja. Fenomena ini diperparah oleh budaya organisasi yang masih mengedepankan kepatuhan struktural, ketiadaan forum koordinasi terstandar, serta infrastruktur informasi yang belum terintegrasi. Mengacu pada identifikasi masalah dan kebaruan yang ditawarkan, tujuan penulisan artikel ini adalah memetakan secara komprehensif pola komunikasi vertikal dan horizontal pada instansi pemerintahan di Kota Serang, mengidentifikasi faktor pendukung maupun penghambat efektivitas komunikasi organisasi, serta merumuskan rekomendasi strategis untuk penguatan sistem komunikasi birokrasi yang responsif dan terintegrasi. Hasil analisis diharapkan memberikan kontribusi empiris dan praktis bagi akademisi administrasi publik, praktisi birokrasi, serta pembuat kebijakan lokal dalam merancang ulang alur informasi dan mekanisme koordinasi yang selaras dengan prinsip good governance.

Metode

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain studi kasus untuk mengeksplorasi secara mendalam dinamika pola komunikasi organisasi pada instansi pemerintahan di Kota Serang. Subjek penelitian terdiri atas pejabat struktural dan staf koordinasi dari empat OPD teknis dan pendukung, yang dipilih melalui teknik purposive sampling dengan kriteria minimal tiga tahun keterlibatan aktif dalam proses koordinasi lintas-unit. Komunikasi vertikal didefinisikan secara operasional sebagai alur informasi instruksional, delegasi, dan pelaporan antara level pimpinan dan pelaksana, sedangkan komunikasi horizontal merujuk pada mekanisme pertukaran informasi, sinkronisasi program, dan kolaborasi antar-OPD atau unit fungsional setingkat. Efektivitas komunikasi dioperasionalkan melalui empat indikator kualitatif: kecepatan respons, akurasi pesan, akuntabilitas dokumentasi, dan kualitas umpan balik, yang diukur melalui matriks tematik berjenjang. Pengumpulan data dilaksanakan menggunakan tiga instrumen utama: pedoman wawancara semi-terstruktur untuk menggali persepsi dan hambatan kultural, lembar observasi nonpartisipan untuk merekam pola interaksi dan alur informasi di lingkungan kerja, serta matriks telaah dokumen terhadap peraturan internal, notulen rapat, dan laporan koordinasi resmi (Creswell, 2015). Data dianalisis menggunakan pendekatan analisis tematik interaktif yang meliputi reduksi sistematis, penyajian matriks komunikasi, dan penarikan kesimpulan bertahap untuk menghasilkan interpretasi yang koheren (Miles et al., 2014). Mengingat karakteristik kualitatif penelitian, pengujian hipotesis statistik digantikan

oleh prosedur validitas kualitatif melalui strategi triangulasi sumber dan metode, serta member checking secara berkala guna menjamin kredibilitas, dependabilitas, dan konfirmabilitas temuan (Yin, 2018; Sugiyono, 2019). Apabila penulis memerlukan penyajian instrumen atau matriks analisis dalam format visual, gambar atau tabel berukuran besar dapat disajikan dalam satu kolom sesuai ketentuan tata letak jurnal.

Hasil dan Diskusi

Hasil pemetaan pola komunikasi pada instansi pemerintahan di Kota Serang mengungkap dua dinamika yang saling bertolak belakang namun berjalan paralel dalam praktik koordinasi birokrasi. Temuan pertama menunjukkan bahwa komunikasi vertikal masih berjalan secara linier dan instruksional. Berdasarkan observasi lapangan dan wawancara mendalam dengan pejabat struktural, diseminasi kebijakan dari pimpinan ke kepala bidang hingga staf pelaksana umumnya mengandalkan surat resmi, memo internal, dan rapat koordinasi terbatas. Salah satu informan kunci menyatakan, *"Instruksi biasanya turun satu arah, kami baru bisa melapor setelah program berjalan, sehingga umpan balik sering terlambat dan tidak terstruktur."* Data dokumentasi dari tiga OPD memperkuat temuan ini, di mana mayoritas arsip komunikasi resmi bersifat *top-down* tanpa lampiran mekanisme respons balik yang terstandar. Pola ini konsisten dengan karakteristik birokrasi klasik yang menekankan hierarki dan kepatuhan prosedural (Robbins & Judge, 2017). Namun, dalam konteks implementasi kebijakan kontemporer, dominasi alur satu arah menciptakan asimetri informasi dan memperlambat adaptasi operasional di tingkat lapangan (Goldhaber, 1990). Temuan ini secara langsung menjawab pertanyaan penelitian mengenai inefisiensi aliran informasi vertikal, di mana rigiditas prosedur formal justru mengurangi ruang bagi staf operasional untuk memberikan konteks lapangan yang krusial bagi pengambilan keputusan strategis.

Temuan kedua mengidentifikasi bahwa komunikasi horizontal antar-OPD dan unit fungsional sangat bergantung pada jaringan informal. Observasi lapangan mencatat penggunaan aplikasi pesan instan dan grup koordinasi non-resmi sebagai saluran utama pertukaran data teknis, jadwal rapat, dan sinkronisasi program lintas sektor. Seorang staf koordinasi lintas bidang mengungkapkan, *"Kalau menunggu surat resmi, program bisa molor. Kami lebih cepat koordinasi lewat grup percakapan digital atau komunikasi langsung antar-pejabat teknis."* Meskipun pola ini mempercepat respons operasional, data triangulasi menunjukkan bahwa sebagian besar komunikasi horizontal tidak terdokumentasi dalam sistem arsip resmi, sehingga rentan terhadap distorsi informasi dan lemahnya akuntabilitas lintas lembaga. Fenomena ini mencerminkan pembentukan *shadow network* yang lahir sebagai mekanisme adaptasi terhadap lambatnya saluran formal (Yin, 2018). Secara teoretis, ketika struktur resmi tidak responsif, aktor organisasi akan menciptakan jalur alternatif untuk menjaga kelancaran kerja, namun tanpa kerangka akuntabilitas yang memadai, jaringan informal justru berisiko memicu fragmentasi kebijakan dan tumpang tindih mandat (Creswell, 2015). Temuan ini menjawab rumusan masalah bahwa ketidakselarasan pola komunikasi horizontal

menghambat sinkronisasi program prioritas daerah dan menurunkan transparansi kinerja lintas-satuan kerja.

Tabel 1. (Matriks Pola Komunikasi dan Dampaknya pada Koordinasi Antar-OPD di Kota Serang)

Dimensi komunikasi	Karakteristik alur	Kecepatan	Akuntabelitas	Dampak pada koordinasi
Vertikal	*Top-down*, instruksional, berbasis surat resmi/rapat terbatas	Rendah–Sedang (terdapat time-lag diseminasi)	Tinggi (terarsip dalam sistem resmi)	Umpan balik tertunda; adaptasi operasional lapangan lambat; risiko asimetri informasi
Horizontal	Jejaring personal/digital, kolaboratif, berbasis aplikasi pesan instan	Tinggi (respons real-time)	Rendah (minim dokumentasi institusional)	Respons cepat, tetapi rentan distorsi & minim dokumentasi

Sumber: : Data primer diolah melalui analisis tematik wawancara, observasi, dan studi dokumentasi, 2025; kerangka konseptual diadaptasi dari Goldhaber (1990) dan Robbins & Judge (2017).

Kesimpulan

Penelitian ini menyimpulkan bahwa dinamika komunikasi pada birokrasi pemerintah Kota Serang masih ditandai oleh dikotomi fungsional yang signifikan antara aliran vertikal dan horizontal. Komunikasi vertikal cenderung bersifat instruksional dan hierarkis, sehingga memperlambat mekanisme umpan balik dan membatasi adaptasi operasional di tingkat pelaksana. Sebaliknya, komunikasi horizontal mengandalkan jaringan informal yang cepat namun minim akuntabilitas dokumentasi, berpotensi memicu fragmentasi informasi dan tumpang tindih mandat lintas-OPD. Temuan ini secara langsung menjawab tujuan penelitian mengenai pemetaan pola komunikasi serta identifikasi faktor struktural dan kultural yang menghambat sinkronisasi kebijakan daerah. Implikasi hasil penelitian mengonfirmasi bahwa rigiditas prosedur formal tanpa dukungan forum koordinasi terstandar secara sistemik memperlemah efektivitas tata kelola komunikasi publik. Secara teoretis, temuan memperkaya literatur komunikasi organisasi sektor publik dengan mengungkap peran shadow network sebagai mekanisme kompensasi terhadap inefisiensi alur resmi (Goldhaber, 1990; Robbins & Judge, 2017). Secara praktis, optimalisasi koordinasi tidak cukup mengandalkan digitalisasi alat, melainkan memerlukan rekayasa ulang alur kerja yang mengintegrasikan kecepatan saluran informal ke dalam kerangka akuntabilitas institusional. Berdasarkan implikasi tersebut, pemerintah daerah disarankan untuk mengadopsi platform koordinasi terpadu yang terintegrasi dengan sistem e-office, sekaligus membentuk satuan tugas lintas-OPD dengan mandat eksplisit dan

indikator kinerja terukur. Penelitian lanjutan dapat menguji efektivitas intervensi kebijakan komunikasi terpadu melalui desain kuasi-eksperimen atau pendekatan mixed-methods dengan cakupan multi-kabupaten/kota, guna memvalidasi skalabilitas model pemetaan komunikasi yang dikembangkan dalam studi ini.

Ucapan Terimakasih

Puji dan syukur penulis panjatkan ke hadirat Allah SWT atas segala rahmat, hidayah, serta karunia-Nya sehingga penelitian dan penulisan artikel ini dapat diselesaikan dengan baik. Tanpa izin dan pertolongan-Nya, seluruh rangkaian proses penelitian ini tidak akan berjalan dengan lancar. Penulis juga menyampaikan rasa hormat dan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada kedua orang tua tercinta yang senantiasa memberikan doa, kasih sayang, dukungan moral maupun material, serta motivasi yang tidak pernah putus dalam setiap langkah perjalanan akademik penulis.

Ucapan terima kasih yang tulus penulis sampaikan kepada dosen mata kuliah Komunikasi Pemerintahan yang telah memberikan ilmu, arahan, bimbingan, serta masukan yang sangat berharga dalam proses penyusunan artikel ini. Ilmu dan pengalaman yang diberikan menjadi bekal penting bagi penulis dalam memahami dan menganalisis berbagai fenomena komunikasi dalam birokrasi pemerintahan. Penulis juga mengucapkan terima kasih kepada Institut Pemerintahan Dalam Negeri (IPDN) beserta seluruh sivitas akademika yang telah menyediakan lingkungan belajar yang kondusif, fasilitas akademik yang memadai, serta dukungan yang membantu kelancaran pelaksanaan penelitian dan penyusunan artikel ini.

Akhir kata, penulis menyadari bahwa penelitian ini masih memiliki keterbatasan. Oleh karena itu, penulis mengharapkan kritik dan saran yang membangun demi perbaikan di masa yang akan datang. Semoga artikel ini dapat memberikan manfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan, khususnya dalam bidang komunikasi pemerintahan dan administrasi publik.

Referensi

Alzamil, Z. S., & Vasarhelyi, M. A. (2019). A new model for effective and efficient open government data. *International Journal of Disclosure and Governance*, 16(4), 1-13. https://doi.org/10.1057/s41310-019-00066-w

Chatfield, A. T., & Reddick, C. G. (2017). A longitudinal cross-sector analysis of open data portal service capability: The case of Australian local governments. *Government Information Quarterly*, 34(2), 231–243. https://doi.org/10.1016/j.giq.2017.02.004

Creswell, J. W. (2015). *Penelitian Kualitatif & Desain Riset: Memilih di Antara Lima Pendekatan* (Pustaka Pelajar, Trans.). Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Dunn, W. N. (2003). *Pengantar Analisis Kebijakan Publik* (Edisi Kedua, Terjemahan). Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Gedeian, A. G., dkk. (1991). *Organization Theory and Design*. Jakarta: Universitas Terbuka.

Goldhaber, G. M. (1990). *Organizational Communication* (5th ed.). Dubuque, IA: Wm. C. Brown Publishers.

Hanbal, R. D., & Prakash, A. (2019). A rights-based approach to open government data. *ACM International Conference Proceeding Series*, 1–4. https://doi.org/10.1145/3287098.3287148

Ihsanuddin. (2020, Agustus 26). Ada 7 Bantuan Pemerintah Selama Pandemi Covid-19,

Berikut Rinciannya. *Kompas.com*. Diambil 3 Juni 2020, dari https://nasional.kompas.com/read/2020/08/26/09222471/ada-7-bantuan-pemerintah-selama-pandemi-covid-19-berikut-rinciannya?page=all

IKA. (2020). Psikiater UGM Paparkan Tiga Masalah Besar Kesehatan Mental di Tengah Pandemi Corona. *Universitas Gadjah Mada*. Diambil 3 Juni 2022, dari https://www.ugm.ac.id/id/berita/20213-psikiater-ugm-paparkan-tiga-masalah-besar-kesehatan-mental-di-tengah-pandemi-corona

Iswanto, B. (2021). Evaluasi Kebijakan BLT Dana Desa di Desa Sukoharjo II Kecamatan Sukoharjo Kabupaten Pringsewu. *NeoRespublica: Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 2(2), 193–209. http://ojs.uho.ac.id/index.php/NeoRespublica/article/view/17646

Lassinantti, J., Ståhlbröst, A., & Runardotter, M. (2019). Relevant social groups for open data use and engagement. *Government Information Quarterly*, 36(1), 98–111. https://doi.org/10.1016/j.giq.2018.11.001

Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldaña, J. (2014). *Qualitative Data Analysis: A Methods Sourcebook* (3rd ed.). Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.

Ritchie, J., & Lewis, J. (Eds.). (2003). *Qualitative Research Practice: A Guide for Social Science Students and Researchers*. London: SAGE Publications.

Robbins, S. P., & Judge, T. A. (2017). *Organizational Behavior* (17th ed.). Harlow: Pearson Education Limited.

Sugiyono. (2019). *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung: Alfabeta.

Yin, R. K. (2018). *Case Study Research and Applications: Design and Methods* (6th ed.). Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.