

**HUBUNGAN PERILAKU BIROKRASI DENGAN  
KUALITAS PELAYANAN PUBLIK**

**(Studi Pada Sekretariat Daerah Kabupaten Bener Meriah)**

**TESIS**



Oleh  
**RISWANDIKA PUTRA**  
NPM. 051801045

**PROGRAM PASCASARJANA  
MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK  
UNIVERSITAS MEDAN AREA  
M E D A N  
2009**

**HUBUNGAN PERILAKU BIROKRASI DENGAN  
KUALITAS PELAYANAN PUBLIK  
(Studi Pada Sekretariat Daerah Kabupaten Bener Meriah)**

**TESIS**

Untuk Memperoleh Gelar Magister Administrasi Publik (MAP)  
Pada Program Pascasarjana Universitas Medan Area



Oleh

**RISWANDIKA PUTRA  
NPM. 051801045**

**PROGRAM PASCASARJANA  
MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK  
UNIVERSITAS MEDAN AREA  
M E D A N  
2009**

**UNIVERSITAS MEDAN AREA  
PROGRAM PASCASARJANA  
MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK**

**HALAMAN PENGESAHAN**

**Judul** : Hubungan Perilaku Birokrasi Dengan Kualitas Pelayanan Publik (Studi Pada Sekretariat Daerah Kabupaten Bener Meriah).

**N a m a** : Riswandika Putra

**N P M** : 051801045

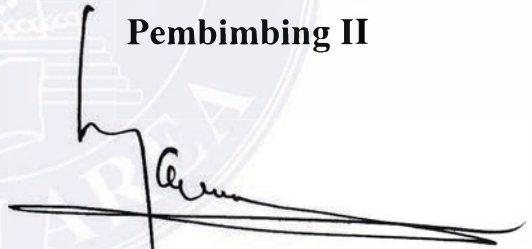
**Menyetujui**

**Pembimbing I**



**Drs. Kariono, MA**

**Pembimbing II**



**Drs. Usman Tarigan, MS**

**Ketua Program Studi  
Magister Administrasi Publik**



**Drs. Kariono, MA**

**Direktur**


**Drs. Heri Kusmanto, MA**

**Telah diuji pada Tanggal 18 April 2009**

---

---

**N a m a : Riswandika Putra**

**N P M : 051801045**



**Panitia Penguji Tesis :**

**Ketua : Drs. Heri Kusmanto, MA**

**Sekretaris : Ir. Azwana, MP**

**Pembimbing I : Drs. Kariono, MA**

**Pembimbing II : Drs. Usman Tarigan, MS**

**Penguji Tamu : Prof. Dr. Badaruddin Rangkuti, MSi**

## KATA PENGANTAR

Alhamdulillah rabbil'alamin penulis hanturkan kehadiran Allah SWT atas limpahan berkah, rahmat, hidayah, dan petunjuk-Nya serta salawat dan salam kepada Nabi Muhammad SAW yang telah memberikan kekuatan dan semangat kepada penulis dari awal penulis menuntut ilmu pada Pasca Sarjana Universitas Medan Area Program Magister Administrasi Publik hingga terselesaikannya penulisan tesis ini yang berjudul **“Hubungan Perilaku Birokrasi Dengan Kualitas Pelayanan Publik (Studi Pada Sekretariat Daerah Kabupaten Bener Meriah).”**

Penulisan tesis merupakan salah satu syarat bagi mahasiswa Program Magister Administrasi Publik Pasca Sarjana Universitas Medan Area dalam menyelesaikan studi.

Penyelesaian tesis ini tidak terlepas dari bantuan, dukungan, motivasi, dan partisipasi berbagai pihak, baik secara moril dan materil yang diberikan kepada penulis. Untuk itu, pada kesempatan ini penulis menyampaikan ungkapan syukur, penghargaan dan ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada :

1. Terutama dan yang utama ungkapan terima kasih penulis persembahkan kepada Ayahanda dan Ibunda, Istri tercinta serta ananda tersayang yang dengan kesabaran dan motivasinya mendorong penulis hingga dapat menyelesaikan studi dan tesis ini.
2. Bapak Prof.Dr.H.M.A Ya'kub Matondang MA, Rektor Universitas Medan Area.
3. Bapak Drs. Heri Kusmanto,MA Direktur Program Pasca Sarjana Universitas Medan Area.
4. Bapak Drs. Kariono, MA selaku Ketua Program Studi MAP dan sekaligus sebagai Pembimbing I atas kesabaran dan keikhlasannya dalam membimbing dan mengarahkan penulis menyelesaikan tesis ini.
5. Bapak Drs. Usman Tarigan, MS., selaku Wakil Direktur Bidang Administrasi dan Keuangan sekaligus sebagai Pembimbing II yang telah

banyak memberikan bimbingan dan pengarahan dalam penyelesaian tesis ini.

6. Rekan-rekan Magister Administrasi Publik yang bersama-sama memicu motivasi agar menyelesaikan studi dan tesis.
7. Dan semua pihak yang memiliki peran bagi penulis yang tidak dapat dituliskan disini, penulis ucapkan terima kasih.

Penulis menyadari bahwa penulisan tesis ini masih jauh dari kesempurnaan karena pengetahuan dan waktu yang terbatas. Oleh karena itu, penulis mengharapkan saran dan kritik konstruktif sehingga tesis ini menjadi lebih bermanfaat bagi semua pihak.

Medan, 18 April 2009

Penulis,

**Riswandika Putra**

# DAFTAR ISI

*Halaman*

<b>KATA PENGANTAR</b> .....	<b>i</b>
<b>DAFTAR ISI</b> .....	<b>iii</b>
<b>DAFTAR TABEL</b> .....	<b>v</b>
<b>DAFTAR GAMBAR</b> .....	<b>vi</b>
<b>BAB I : PENDAHULUAN</b> .....	<b>1</b>
1.1. Latar Belakang.....	1
1.2. Identifikasi dan Perumusan Masalah .....	5
1.3. Tujuan Penelitian .....	6
1.4. Kegunaan Penelitian .....	6
1.5. Kerangka Konsep .....	7
1.6. Hipotesa .....	8
<b>BAB II : TINJAUAN PUSTAKA</b> .....	<b>9</b>
2.1. Perilaku Birokrasi .....	9
2.1.1. Pengertian Birokrasi .....	9
2.1.2. Pengertian Perilaku Organisasi .....	14
2.1.3. Dimensi Perilaku Birokrasi .....	20
2.2. Kualitas Layanan Publik .....	22
2.2.1. Pengertian Kualitas .....	23
2.2.2. Pengertian Layanan Publik .....	25
2.2.3. Dimensi Kualitas Layanan Publik .....	28
<b>BAB III : METODE PENELITIAN</b> .....	<b>34</b>
3.1. Desain Penelitian .....	34
3.2. Variabel Penelitian .....	34
3.3. Defenisi Konsep .....	36
3.4. Operasional Variabel .....	36
3.5. Unit Analisis, Populasi dan Sampel .....	38
3.6. Teknik Pengumpulan Data .....	39
3.7. Rancangan Analisis Data .....	40

<b>BAB IV : GAMBARAN UMUM LOKASI PENELITIAN.....</b>	<b>45</b>
4.1.    Gambaran Umum Kabupaten Bener Meriah .....	45
4.2.    Sekretariat Daerah Kabupaten Bener Meriah .....	47
<b>BAB V : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN .....</b>	<b>53</b>
5.1.    Variabel X (Perilaku Birokrasi) .....	53
5.2.    Variabel Y (Kualitas Layanan Publik) .....	61
5.3.    Pengujian Hipotesis .....	74
5.4.    Analisis Determintasi .....	80
5.5.    Interprestasi .....	82
<b>BAB VI : KESIMPULAN DAN SARAN.....</b>	<b>89</b>
6.1.    Kesimpulan.....	89
6.2.    Saran .....	91
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>92</b>





## DAFTAR TABEL

Tabel 3.1. : Operasional Variabel .....	37
Tabel 5.1 : Distribusi Jawaban Responden Terhadap Sub Variabel Formalisasi ....	53
Tabel 5.2. : Tanggapan Responden Mengenai Formalisasi .....	53
Tabel 5.3. : Distribusi Jawaban Responden Terhadap Sub Variabel Sentralisasi ....	56
Tabel 5.4. : Distribusi Jawaban Responden Terhadap Sub Variabel Kompleksitas	59
Tabel 5.5. : Tanggapan Responden Mengenai Kompleksitas .....	59
Tabel 5.6. : Distribusi Jawaban Responden Terhadap Sub Variabel Tepat Waktu .	62
Tabel 5.7. : Tanggapan Responden Mengenai Sub Variabel Tepat Waktu .....	62
Tabel 5.8. : Distribusi Jawaban Responden Terhadap Sub Variabel Murah .....	64
Tabel 5.9. : Tanggapan Responden Mengenai Sub Variabel Murah .....	64
Tabel 5.10 : Tanggapan Responden Mengenai Sub Variabel Cermat .....	67
Tabel 5.11 : Distribusi Jawaban Responden Terhadap Sub Variabel Adil .....	68
Tabel 5.12 : Tanggapan Responden Mengenai Sub Variabel Adil .....	68
Tabel 5.13 : Distribusi Jawaban Responden Terhadap Sub Variabel Nyaman .....	70
Tabel 5.14 : Tanggapan Responden Mengenai Sub Variabel Nyaman .....	71
Tabel 5.15 : Distribusi Jawaban Responden Terhadap Sub Variabel Mudah .....	73
Tabel 5.16 : Tanggapan Responden Mengenai Sub Variabel Mudah .....	73
Tabel 5.17 : Tabel Koefesien Korelasi antara Perilaku Birokrasi .....	77
Tabel 5.18 : Tabel Hasil Analisis Korelasi Perilaku Birokrasi .....	77
Tabel 5.19 : Hasil Analisa Korelasi Kualitas Layanan Publik .....	79

## DAFTAR GAMBAR

	<i>Halaman</i>
Gambar 1 : Kerangka Pemikiran .....	7
Gambar 2 : Faktor Perilaku (Model Geometrik) .....	16
Gambar 3 : Model Hubungan Struktural Variabel.....	35



# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang Penelitian**

Kehadiran Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah merupakan tonggak baru dalam hubungan pusat dan daerah. Disebut demikian karena undang-undang tersebut memiliki filosofi dan paradigma yang berbeda dengan undang-undang yang sebelumnya. Apabila undang-undang nomor 5 tahun 1974 menggunakan filosofi “keseragaman dalam kesatuan” maka undang-undang nomor 32 Tahun 2004 menggunakan filosofi “keanekaragaman dalam kesatuan”.

Sebagai konsekuensi logis dari perubahan filosofi di atas, daerah memiliki kebebasan yang luas untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat daerahnya, termasuk dalam mengatur struktur organisasi kelembagaan di daerahnya. Undang-undang nomor 32 Tahun 2004 menawarkan perubahan fungsi utama pemerintah daerah, yang semula sebagai promotor pembangunan menjadi pelayan masyarakat. Menurut Sadu Wasistiono (2002 :74), “Perubahan tersebut dengan sendirinya akan mengubah bentuk daerah baik unsur staf, unsur lini teknis, maupun unsur lain kewilayahan”. Pergeseran dominasi tersebut secara langsung maupun tidak langsung akan berpengaruh terhadap jalannya pemerintahan kabupaten/kota termasuk pemerintah Sekretariat Daerah Kabupaten Bener Meriah yang saat ini diposisikan sebagai perangkat daerah.

Pemerintah Kabupaten Bener Meriah melalui Keputusan Bupati Bener Meriah Nomor 244 Tahun 2006 telah menetapkan pelimpahan sebagian kewenangan Bupati kepada Camat, antara lain :

- (1) Pelayanan dibidang kependudukan (menyelenggarakan sistem administrasi kependudukan, mengesahkan kartu tanda penduduk, kartu keluarga, Camat sebagai pegawai pembantu pencatat perkawinan).
- (2) Pelayanan dibidang perijinan (ijin usaha, ijin keramaian dan lain-lain)
- (3) Pelayanan dibidang pertanahan (membuat dan menandatangani pelepasan hak oleh pemerintah yang luasnya tidak lebih dari 5 ha)
- (4) Pelayanan dibidang pemberdayaan masyarakat
- (5) Pelayanan informasi bidang pemerintahan lainnya.

Bobot tugas tersebut dalam prakteknya kurang optimal, indikasinya masyarakat kurang puas dengan kualitas layanan yang diberikan oleh pemerintah Sekretariat Daerah Kabupaten Bener Meriah, kesenjangan terjadi adanya tuntutan-tuntutan yang diajukan oleh masyarakat yang dapat dilihat dari beberapa gejala seperti : Surat pengaduan, tuntutan, keluhan dari masyarakat antara lain : lambatnya penyelesaian urusan, prosedur pelayanan berbelit-belit, setiap urusan dihadapkan pada persyaratan yang rumit, kurang jelasnya kepastian tarif layanan. Jenis layanan yang dikeluhkan oleh masyarakat di Kabupaten Bener Meriah dapat dilihat pada tabel berikut :

**Tabel 1.1**

**Jenis Layanan Yang Dikeluhkan Masyarakat Pada Sekretariat Daerah Kabupaten Bener Meriah Tahun 2008**

Bidang	Jenis Layanan	Jlh
Administ rasi	• Administrasi Penduduk	148 Lbr
	• Administrasi Perizinan	107 Lbr

Sumber : Bagian Humas Setda Bener Meriah

Tabel jenis layanan tersebut memperlihatkan demikian kompleksnya keluhan yang dialami masyarakat terhadap tugas yang harus dilaksanakan oleh pemerintah Sekretariat Daerah Kabupaten Bener Meriah. Salah satu ciri yang menonjol dalam kemajuan masyarakat bahwa kehidupan masyarakat selain

## DAFTAR PUSTAKA

- Al Rasyid, Harun Teguh Kismantoroedji (Penyunting), 1994, *Statistika Sosial*, Program Pasca Sarjana Universitas Padjadjaran, Bandung.
- \_\_\_\_\_, Teguh Kismantoroedji (Penyunting), 1994, *Teknik Penarikan Sampel dan Penyusunan Skala*, Program Pasca Sarjana Universitas Padjadjaran, Bandung.
- Benvenisfe, Guy, 1994, *Profesionalizing the Organization. Reducing Bureaucracy to Enhance Effectiveness*, Alih Bahasa : Sehat Simamora, Grafindo Persada, Jakarta.
- Balu, Peter M & Meyer, Marshal W, 1987, *Birokrasi dalam Masyarakat Modern*, Alih Bahasa : Gary Rachman Jusuf, UI Press, Jakarta
- Daft Richard L. & Newston, M. Steers 1986, *Organization : A Micro/Macro Approach, SWH*, Foresman Company, London.
- Davis Keit & Newston, John, W, 1942, *Perilaku Dalam Organisasi*, Alih Bahasa : Agus Dharma, Erlangga, Jakarta.
- Djaenuri, M. Aries, 1997, *Manajemen Pelayanan Umum*, III, Jakarta
- Etzioni, Amitai, 1982, *Organisasi – Organisasi Modern*, UI Press, Jakarta.
- Garna, Judistira K., 1942 *Ilmu-Ilmu Sosial : Dasa Konsep-Posisi* Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran, Bandung
- Gibson, James & Ivacevich, John. M & Donnelly, James H, Jr. 1942, *Organisasi : Perilaku, Struktur, Proses*, Alih Bahasa : Nunuk Ardiani, Bina Rupa Aksara, Jakarta.
- Hendrasti, Lily N, 1999, *Analisis Faktor yang Dipertimbangkan Mutu Pelayanan*, Wacana No. 1, Program Pasca Sarjana Universitas Brawijaya, Malang.
- Hicks, Herbert G & Gullet, G. Ray, 1942, *Organisasi Teori dan Tingkah Laku*, Penerjemah : Karta Saputra, Bumi Aksara, Jakarta.
- Kerlingaer, Fred N, Pedhazur Elazar J, A, Taupiq (pen) , 1973, *Korelasi dan Analisis Regresi Ganda*, Nur Cahaya, Yogyakarta.
- Lukman, Sampara, 1998, *Reformasi Pelayanan Publik Dalam Menghadapi Era Globalisasi*, Widyapraja No. 13. IIP Depdagri, Jakarta.
- Moenir, H.A.S., 1988, *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*, Bumo Aksara, Jakarta.
- Moorhead, Gregory & Ricky W. Griffin, 1992, *Organizational Behaviour*, International Student Edition, Houghton M. Coy., London.
- Nasution, Zulkarimein, 1990, *Komunikasi Politik, Suatu Pengantar*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Ndraha, Taliziduhu, 2000, *Ilmu Pemerintahan Jilid I, II, III dan IV*, Jakarta.

- , 1998, *Kybernan Jurnal Bidang Kajian Utama Ilmu Pemerintahan Nomor 4*, Program Magister Ilmu-ilmu Sosial (PM IIS) Bidang Kajian Utama (BKU) Ilmu Pemerintahan (IP) Kerjasama IIP-UNPAD.
- , 1989, *Konsep Administrasi dan Administrasi di Indonesia*, Buina Aksara, Jakarta.
- , 1999, *Teori Budaya Organisasi Bidang Kajian Utama Ilmu Pemerintahan Program Magister Ilmu-ilmu Sosial Kerjasama IIP-UNPAD*, Jakarta.
- , 1986, *Birokrasi dan Pembangunan : Dominasi atau Alat Demokratisasi.?, Suatu Telaah Pendahuluan*, Jurnal Ilmu Politik I, Gramedia. Jakarta.
- Osborne, David & Plastrik, Peter, 2000, *Memangkas Birokrasi*, Penerjemah : Abdul Rosyid, PPM, Jakarta.
- Paramita, Budhi, 1985, *Struktur Organisasi di Indonesia*, Lembaga Penerbit FE-UI, Jakarta.
- Rasyid, Muhammad Ryaas, 1997, *Kajian Awal Birokrasi Pemerintahan Dan Politik Orde Baru*, Yarsif Watampone, Jakarta.
- Rusidi, 2002, *Metodologi Penelitian*, Hand Out Mata Kuliah Metodologi penelitian PPS. MAPD STPDN.
- Saefullah, A. Djadja, 1999, *Konsep dan Metode Pelayanan Umum Yang Baik*, Publik Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Nomor 1 Universitas Padjadjaran, (FISIP-UNPAD), Bandung.
- Santoso, Priyo Budi, 1995, *Birokrasi Pemerintahan Orde Baru*, Grafindo Persada, Jakarta.
- Sedarmayanti, 1999, *Restrukturisasi dan Pemberdayaan Organisasi untuk Menghadapi Dinamika Perubahan Lingkungan*, Mandar Maju, Jakarta.
- Thoha, Miftah, 1995, *Perspektif Perilaku Birokrasi*, Rajawali, Jakarta
- Tjiptono, Fandy, 1942, *Manajemen Jasa*, Andi, Yogyakarta.
- Tjokrowinoto, Moeljarto, 1989, *Sosok Birokrasi Indonesia Dalam Era Tinggal Landas*, UGM Press, Yogyakarta.
- Triguno, 1999, *Budaya Kerja : Menciptakan Lingkungan Yang Kondusif Untuk Meningkatkan Produktivitas kerja*, Golden Terayon Press, Jakarta.
- Wasistiono, Sadu, 2002, *menata ulang kelembagaan pemerintah Sekretariat Daerah Kabupaten Bener Meriah*, Citra Pidro Bandung
- Warwick, Donald P, 1975, *A Theory of Public Bureaucracy Massachussets*, Harvard University Press.
- Winardi, J. 1992, *Perilaku Organisasi (Organizational Behaviour)*, Tarsito, Bandung.
- \_\_\_\_\_, 1992. *Manajemen Perilaku Organisasi*, Citra Aditya Bakti, Bandung.