

**FAKTOR-FAKTOR YANG MEMPENGARUHI  
EFEKTIVITAS BIROKRASI PEMERINTAH  
(Studi Di Kecamatan Stabat Kabupaten Langkat)**

**TESIS**



Oleh

**RUDI KINANDUNG**  
NPM. 031801075

**PROGRAM PASCASARJANA  
MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK  
UNIVERSITAS MEDAN AREA  
M E D A N  
2007**

# **FAKTOR-FAKTOR YANG MEMPENGARUHI EFEKTIVITAS BIROKRASI PEMERINTAH**

**(Studi Di Kecamatan Stabat Kabupaten Langkat)**

## **TESIS**

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



Oleh

**RUDI KINANDUNG**

**NPM. 031801075**

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

**M E D A N**

**2007**

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

**HALAMAN PERSETUJUAN**

**Judul : Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Efektivitas Birokrasi  
Pemerintah (Studi di Kecamatan Stabat Kabupaten Langkat).**

**N a m a : Rudi Kinandung**

**N P M : 031801075**

**Menyetujui**

**Pembimbing I**



**Drs. Usman Tarigan, MS**

**Pembimbing II**



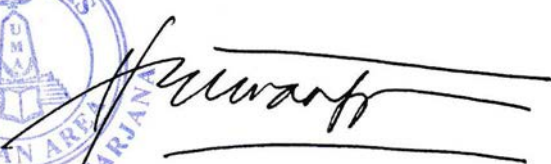
**Drs. Kariono, MA**

**Ketua Program Studi  
Magister Administrasi Publik**



**Drs. Kariono, MA**

**Direktur**



**Drs. Heri Kusmanto, MA**

## KATA PENGANTAR

Puji syukur Penulis panjatkan kehadiran Allah SWT. yang telah melimpahkan rahmat dan karunianya sehingga penulis dapat menyelesaikan Tesis ini sebagai suatu syarat untuk memperoleh gelar Magister Administrasi Publik pada Program Pascasarjana Universitas Medan Area. Adapun judul Tesis ini adalah *“Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Efektivitas Birokrasi Pemerintah Daerah Kabupaten Langkat”*.

Penulis menyadari bahwa dalam penulisan tesis ini banyak pihak yang telah membantu baik secara langsung maupun tidak langsung, sehingga penulis dapat menyelesaikannya tepat waktu. Dalam kesempatan ini penulis ingin mengucapkan terima kasih kepada :

1. Bapak H. Syamsul Arifin, SE, Bupati Kabupaten Langkat yang telah memberikan kesempatan yang berharga bagi penulis untuk mengikuti tugas belajar pada Program Studi Magister Administrasi Publik Universitas Medan Area.
2. Bapak Prof. Dr. H.M. Ya'kub Mantondang, MA, selaku Rektor Universitas Medan Area.
3. Bapak Drs. Heri Kusmanto, MA, selaku Direktur Program Pascasarjana Universitas Medan Area.
4. Bapak Drs. Kariono, MA, Ketua Program Studi Magister Administrasi Publik, sekaligus sebagai pembimbing I, yang telah banyak memberikan bimbingan dan pengarahan kepada penulis .
5. Bapak Drs. Usman Tarigan, MS, Pembantu Direktur II Program Pascasarjana Universitas Medan Area sekaligus sebagai pembimbing II, yang telah banyak memberikan bantuan dan kemudahan kepada penulis.
6. Bapak dan Ibu dosen Program Studi Magister Administrasi Publik Universitas Medan Area yang telah memberikan bekal ilmu serta kelancaran dalam proses penyusunan dan penyelesaian Tesis ini

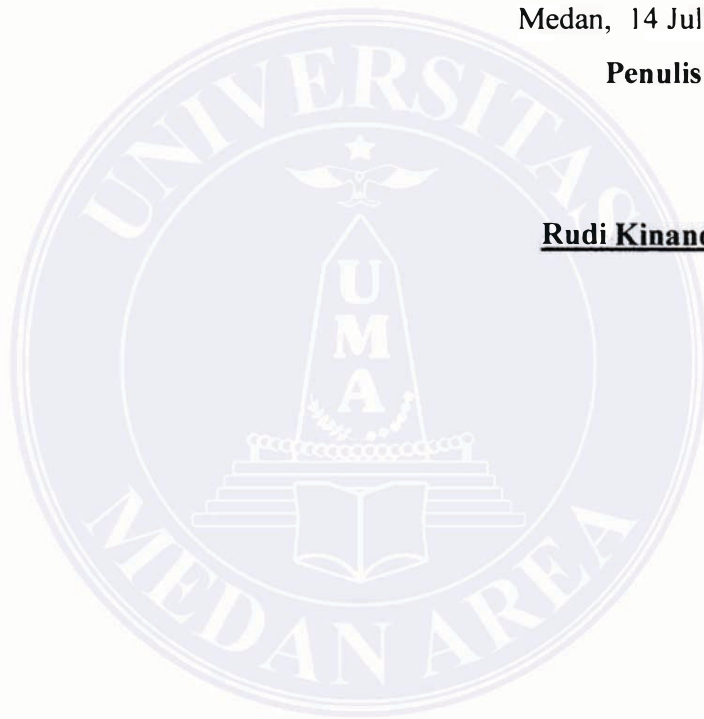
Terimakasih pula kepada kedua orang tua, Isteri dan keluarga, yang tidak pernah putus memberikan semangat dan mengalirkan do'a demi keberhasilan dan kesuksesan penulis.

Semoga amal sholeh mereka semua mendapat taufik dan rahmat Allah Subhanahu wataala, Amin Ya Rabbal Alamin.

Medan, 14 Juli 2007

**Penulis**

**Rudi Kinandung**



## DAFTAR ISI

*Halaman*

<b>HALAMAN PERSETUJUAN .....</b>	<b>i</b>
<b>HALAMAN PENGESAHAN .....</b>	<b>ii</b>
<b>ABSTRAKSI.....</b>	<b>iii</b>
<b>KATA PENGANTAR.....</b>	<b>iv</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>vi</b>
<b>DAFTAR TABEL.....</b>	<b>viii</b>
<b>DAFTAR GAMBAR .....</b>	<b>xii</b>
<b>BAB I : PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
1.1. Latar Belakang.....	1
1.2. Perumusan Masalah.....	4
1.3. Tujuan Penelitian .....	5
1.4. Manfaat Hasil Penelitian .....	5
1.5. Kerangka Pikiran .....	6
1.6. Hipotesis .....	9
<b>BAB II : TINJAUAN PUSTAKA .....</b>	<b>10</b>
2.1. Teori Kebijakan .....	10
2.2. Teori Perilaku dalam Organisasi Birokrasi .....	17
2.3. Teori Budaya Organisasi Birokrasi.....	24
2.4. Teori Efektivitas Organisasi .....	30
2.5. Teori Birokrasi.....	39
2.6. Teori Manajemen Pelayanan Publik .....	48
<b>BAB III : METODE PENELITIAN.....</b>	<b>56</b>
3.1. Jenis Penelitian .....	56
3.2. Lokasi Penelitian .....	56
3.3. Teknik Pengumpulan Data .....	56
3.4. Rancangan Penarikan Sampel .....	57
3.4.1. Populasi .....	57
3.4.2. Penarikan Sampel.....	58
3.5. Prosedur Pengumpulan Data .....	59
3.6. Rancangan Uji Hipotesis dan Analisis .....	59
3.7. Variabel Penelitian .....	60
3.8. Teknik Analisis Data .....	66

<b>BAB IV</b>	<b>: DESKRIPSI LOKASI PENELITIAN .....</b>	<b>68</b>
	4.1. Sejarah Singkat Pemerintah Daerah Kab. Langkat .....	68
	4.2. Keadaan Geografis.....	71
	4.3. Keadaan Demografi .....	75
	4.4. Keadaan Ekonomi Dan Sosial Budaya .....	77
	4.5. Pendidikan .....	79
<b>BAB V</b>	<b>: PENYAJIAN DAN ANALISA DATA .....</b>	<b>84</b>
	5.1. Penyajian Data .....	84
	5.1.1. Karakteristik Responden .....	84
	5.2. Variabel Penelitian.....	90
	5.2.1. Perilaku Aparatur .....	90
	5.2.2. Implementasi Kebijakan.....	98
	5.2.3. Budaya Organisasi.....	102
	5.2.4. Kualitas Pelayanan Publik.....	106
	5.2.5. Efektivitas Birokrasi Pemerintah Daerah .....	111
	5.3. Pengujian Hipotesis .....	122
	5.3.1. Analisis Korelasi Perason (Product Moment) .....	123
	5.3.2. Analisis Korelasi Ganda dan Koefisien Determinasi .....	127
<b>BAB VI</b>	<b>: KESIMPULAN DAN SARAN .....</b>	<b>134</b>
	6.1. Kesimpulan .....	234
	6.2. Saran-Saran.....	136
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>.....</b>	<b>137</b>
<b>L A M P I R A N</b>		

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang

Pembangunan ekonomi dan berbagai bidang terkait semakin dipacu guna tercapainya masyarakat adil dan makmur. Seiring dengan itu, berbagai tuntutan pelayanan, baik kuantitas, kualitas maupun kecepatan pelayanan terus mengalami dinamika perubahan. Permintaan pelayanan jasa publik akan semakin meningkat baik dari segi kuantitas maupun kualitas seiring dengan bertambahnya jumlah penduduk dan terjadinya perbaikan kesejahteraan masyarakat, serta kondisi perekonomian Indonesia yang selalu dipengaruhi oleh lingkungan yang terus berubah.

Untuk memenuhi berbagai tuntutan tersebut, maka kesiapan dan kemampuan aparatur, baik di tingkat pusat maupun tingkat daerah, perlu ditingkatkan, agar tidak timbul kesenjangan antara tuntutan masyarakat dengan kesiapan dan kemampuan aparatur dalam pelaksanaan fungsi pelayanan. Selanjutnya, tuntutan ini hanya dapat dipenuhi, apabila aparatur negara dapat mengikuti perkembangan masyarakat, sekaligus memiliki kemampuan profesional yang tinggi. Untuk itu harus dilaksanakan upaya pemberdayaan (*empowering*) terhadap aparatur negara.

Birokrasi pemerintah atau aparatur negara dalam penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan memiliki posisi dan peran strategis dalam pelaksanaan pembangunan di suatu negara. Raining (dalam Zulkarnaen, 1996 : 23) menyatakan bahwa, “kebanyakan dari keberhasilan pembangunan ekonomi dan sosial di negara



manapun, tergantung pada kualitas dan efektivitas pegawai negerinya”. Oleh sebab itu, produktivitas maupun efektivitas dan efisiensi organisasi negara atau pemerintah amat tergantung pada aparatur negara, karena merekalah yang akhirnya menjadi pelaksana pemerintahan dan pembangunan. Tuntutan masyarakat terhadap pelayanan publik terus meningkat seiring dengan semakin meningkatnya dinamika masyarakat itu sendiri. Kondisi ini menurut perlu diimbangi oleh kualitas aparatur yang baik, atau peka dan tanggap dalam menangkap aspirasi masyarakat.

Pelaksanaan pelayanan publik, ternyata erat kaitannya dengan masalah-masalah moral dan etika birokrasi (*moral and ethical of bureaucracy*). Raining (dalam Zulkarnaen, 1994 : 24) menyebutkan bahwa, “Para birokrat sangat memerlukan kepekaan etika, agar dapat memberikan pelayanan kepada masyarakat. Dengan demikian, jelaslah, bahwa pelaksanaan tugas pelayanan publik, hanya akan berjalan dengan baik, apabila didukung oleh moral dan etika, serta sikap dan tindakan aparatur yang profesional, dalam pelaksanaan tugas”. Hal ini, pada gilirannya, akan dapat meningkatkan efektivitas pelayanan publik, yang dilakukan oleh aparatur pemerintah. Semangat kerja birokrasi pemerintah yang berorientasi pada pelayanan publik, perlu menjadi pedoman. Untuk menciptakan kondisi demikian, diperlukan upaya pemerintah. Bahkan semenejak pemerintah orde baru, upaya perbaikan birokrasi itu, telah banyak dilakukan.

Terdapat beberapa alasan mengapa kualitas pelayanan publik harus semakin ditingkatkan yaitu :

- a. Pengguna jasa sektor publik, secara langsung maupun tidak langsung telah membayar imbalan atas jasa yang diterima atau dibutuhkan. Pembayaran secara

## DAFTAR PUSTAKA

- Albrow, Martin. 11969. *Birokrasi diterjemahkan oleh Rusli Karim dan Totok Daryanto*. Yogyakarta : PT. Tiara Wacana.
- Alisjahbana Armida S. 19196. *Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Dalam Usaha Meningkatkan Pelayanan Publik Pada Abad XX*.
- Atmosudirjo, Prajudi. 11966. *Dasar-Dasar Ilmu Administrasi*. Cetakan IV. Jakarta : Ghalia Indonesia.
- Beetham, David. 1990. *Bureaucracy*. Diterjemahkan oleh Sehat Sumamara. Jakarta : PT. Bumi Aksara.
- Castles, Lance, Nurhadiantono Suyanto. 11966. *Birokrasi Kepemimpinan dan Perubahan Sosial di Indonesia*, Surakarta : Hapsara.
- Coralie, Bryant. Louise G. White. 11969. *Managing Development In Third World (Manajemen Pembangunan Untuk Negara Berkembang)*. Diterjemahkan oleh Rusyanto. Jakarta : LP3ES.
- Davey, K.J. 19196. *Pembiayaan Pemerintahan Daerah* Diterjemahkan oleh Amanullah, dkk. Jakarta : UI - Press.
- Dimock, Dimock. 11963. *Public Administration (Administrasi Negara)*. Jilid I Edisi V Diterjemahkan oleh Endy Rukmo. Jakarta : Erlangga.
- Djamin, Awaloedin. 1994. *Penyempurnaan Aparatur dan Administrasi Negara Republik*. Jakarta : Yayasan Pembinaan Manajemen – LAN RI.
- \_\_\_\_\_, 1996. *Ekologi Pemerintahan Dalam Pembangunan*. Cetakan I. Bandung ; CV. Ramadhan.
- \_\_\_\_\_, 1996. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Cetakan I. Bandung ; CV. Ramadhan.
- \_\_\_\_\_, 1997. *Pemimpin dan Kepemimpinan Pemerintahan ; Pendekatan Budaya, Moral dan Etika*. Cetakan I Jakarta ; PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Falhstrom, Hans. 11966. *Penelitian Kerja dan Produktivitas*, Diterjemahkan oleh J.L. Wetik. Jakarta ; Erlangga.
- Frederickson, H. George. 11964. *Administrasi Negara Baru (New Public Administration)*. Diterjemahkan oleh Al. Ghozei. Jakarta ; LP3ES.
- Fremonte, Kast/ James E. Rosenzweig. 11966. *Organisasi dan Manajemen*. Diterjemahkan oleh Muhammad Yasin. Jakarta ; Bina Aksara.

- Gibson, James L. Ivancevich, and Donnely 1994. *Managing Human Resources*. New York ; Prentice Hall.
- Handayani, Suwarno. 1995. *Administrasi Pemerintahan dalam Pembangunan Nasional*. Cetakan II. Jakarta ; PT. Gunung Agung.
- Islamy. Irfan. 1994. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*. Cetakan VII. Jakarta ; Bumi Aksara.
- \_\_\_\_\_, 1995. (Tesis) *Pengaruh Pendelegasian Wewenang Sebagai Bagian Esensial Manajemen Strategi Terhadap Peningkatan Produktivitas Organisasi*. Bandung ; UNPAD.
- Kristiadi. J.B. 1993. *Optimasi Sumber Daya Pembangunan Melalui Peningkatan Peran Swasta dalam Pembangunan Sektor Publik*. Jakarta ; Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi FISIP – UI.
- \_\_\_\_\_, 1994. *Administrasi / Manajemen Pembangunan*. Jakarta ; LAN – RI.
- \_\_\_\_\_, 1996. *Privatisasi Ditinjau dari Aspek Sosial dan Ekonomi Makro*. Jakarta ; Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi FISIP – UI.
- \_\_\_\_\_, 1997. *Dimensi Praktis Manajemen Pembangunan di Indonesia*. Jakarta ; STIA LAN Press.
- \_\_\_\_\_, 1996. *Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dalam Usaha Meningkatkan Pelayanan Publik Pada Abad XXI*. Bandung ; FISIP – UNPAD.
- Kumorotomo, Wahyudi. 1994. *Etika Administrasi Negara*. Cetakan II. Jakarta ; PT. Raja Grafindo Persada.
- Mas'ood, Mochtar. 1994. *Politik, Birokrasi dan Pembangunan*. Edisi I. Yogyakarta ; Pustaka Pelajar.
- Muslimin, Amrah. 1966. *Aspek-Aspek Otonom Daerah*. Bandung ; Alumni.
- Naisbitt, John and Aburdane. 1967. *Megatrends 2000*. (Terjemahan) Jakarta ; Bumi Putra Aksara.
- Ndraha, Taliziduhu. 1997. *Budaya Organisasi*. Jakarta ; PT. Rineka Cipta.
- Osborne, David and Ted Gaebler. 1992. *Reinventing Government ; How The Enterpreneurial Spirit is Transforming The Public Sector*. New York ; Penguin Book.
- Osborne, David and Peter Plastrik. 1996. *Reinventing Bureaucracy ; The Five Strategies For Reinventing Government*. Addison ; Wisley Publishing Company Inc.

- Pemerintah Kabupaten Pemataang Siantar, *Peraturan Daerah Kabupaten Langkat No. 1 s/d 6 Tahun 2001 Tentang Susunan Organisasi Pemerintahan Langkat Angka Tahun 2000*, Pemerintah Daerah Kabupaten Langkat.
- Riggs, Fredd. W. 11965. *Administrasi Negara-Negara Berkembang*. (Terjemahan). Jakarta ; CV. Rajawali.
- Rondinelli, Dennis A. 1990. *Proyek Pembangunan Sebagai Manajemen Terpadu ; Pendekatan Adaptif Terhadap Administrasi Pembangunan*. (Terjemahan), Bandung ; Bumi Aksara.
- Santoso, Priyo Budi. 1993. *Birokrasi Pemerintah Orde Baru*. Cetakan I. Jakarta ; PT. Raja Grafindo Persada.
- Siagian, Sondang P. 11962. *Organisasi Kepemimpinan dan Perilaku Administrasi*. Jakarta ; PT. Gunung Agung.
- \_\_\_\_\_, 11965. *Filsafat Administrasi*. Jakarta ; PT. Gunung Agung.
- \_\_\_\_\_, 11965. *Analisis serta Perumusan Kebijakanaksanaan dan Strategi Organisasi*. Cetakan IV. Jakarta ; PT. Gunung Agung.
- Silalahi, Oberlin. 11969. *Beberapa Aspek Kebijakanaksanaan Negara*. Edisi I. Yogyakarta ; Liberty.
- Singarimbun, Masri dan Sofian Effendi. 11969. *Metode Penelitian Survai*. Jakarta ; LP3ES.
- Solichin Abdul Wahab. 1990. *Analisis Kebijakanaksanaan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*. Cetakan I. Jakarta ; Bumi Aksara.
- \_\_\_\_\_, 1990. *Pengantar Analisis Kebijakanaksanaan Negara*. Jakarta ; Rineka Cipta.
- Steers, Richard M. 11965. *Efektivitas Organisasi*. Diterjemahkan oleh Magdalena Jamin. Jakarta ; Erlangga.
- Sitepu, Nirwana, Sk. 1994. *Analisis Jalur*. Bandung, Unit Pelayanan Statistik Jurusan Statistik, FMIPA – Universitas Padjadjaran.
- Sugiyono. 1994. *Metode Penelitian Administrasi*. Bandung ; Alfabeta.
- Sujak, Abi. 1990. *Kepemimpinan Manajer Eksistensinya Dalam Perilaku Organisasi*. Jakarta ; CV. Rajawali.
- Suradinata, Ermaya. 1993. *Kebijakan Pembangunan dan Pelaksanaan Otonomi Daerah*. Cetakan I. Bandung ; CV. Ramadhan.
- Suryawikarta, Bay. 1994. *Tanggungjawab Administrasi Negara Dalam Meningkatkan Kinerja Pelayanan Melalui Penyempurnaan Kelembagaan*,

*Ketatalaksanaan dan Sumber Daya Manusia*. Bandung ; LAN-RI Perwakilan Jawa Barat.

Thoha, Miftah. 1997. *Perspektif Perilaku Birokrasi*. Cetakan II. Jakarta ; CV. Rajawali.

\_\_\_\_\_, 1990. *Perilaku Organisasi, Konsep Dasar dan Aplikasinya*. Cetakan VI. Jakarta ; PT. Raja Grafindo Persada.