

## LEMBAR PERSETUJUAN KOMISI PROMOTOR

**“PERILAKU BIROKRASI DALAM IMPLEMENTASI KEBIJAKAN  
PENINGKATAN PERLUASAN AKSES PENDIDIKAN SECARA MERATA  
PADA DINAS PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN KABUPATEN GORONTALO”**

### DISERTASI

Disusun dan Diajukan Oleh

**YAKOB NOHO NANI**  
NIM:701616033

Disetujui untuk Diajukan kepada Panitia Ujian Terbuka Disertasi/  
Promosi Doktor Pada Program Studi Administrasi Publik

Menyetujui:  
Promotor,



**Prof. Dr. Asna Aneta, M.Si.**  
NIP: 195912271986032003

Co-Promotor I



**Dr. Zuchri Abdussamad, S.I.K., M.Si.**  
NIP: 196602161997031001.

Co-Promotor II



**Dr. Rosman Ilato, M.Pd.**  
NIP: 196004231986031001.

Gorontalo, November 2021

Mengetahui:

Ketua,  
Rektor  
Universitas Negeri Gorontalo



**Dr. Ir. Eduart Wolok, ST., MT., IPM.**  
NIP: 197605232006041002.

Sekretaris,  
Direktur Pascasarjana  
Universitas Negeri Gorontalo



**Prof. Dr. Asna Aneta, M.Si.**  
NIP: 195912271986032003.

**LEMBAR PERSETUJUAN DAN PENGESAHAN  
PANITIA UJIAN DISERTASI**



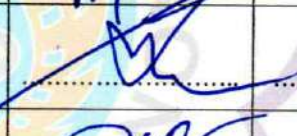




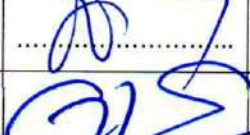


**“PERILAKU BIROKRASI DALAM IMPLEMENTASI KEBIJAKAN  
PENINGKATAN PERLUASAN AKSES PENDIDIKAN SECARA MERATA  
PADA DINAS PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN KABUPATEN GORONTALO”**

Disusun dan Diajukan oleh

**YAKOB NOHO NANI  
NIM: 701616033**

Disertasi ini telah diuji dan dipertahankan di hadapan Komisi Penguji  
Pada tanggal, 5 November 2021

**KOMISI PENGUJI:**

<b>Nama</b>	<b>Jabatan</b>	<b>Tanda Tangan</b>	<b>Tanggal Pengesahan</b>
Dr. Ir. Eduart Wolok, ST.,MT., IPM.	Rektor/ Ketua		.....
Prof. Dr. Asna Aneta, M.Si.	Direktur Pascasarjana		.....
Dr. Ir. Hasim, M.Si.	Wadir I Pascasarjana		.....
Dr. Yanti Aneta, S.Pd., M.Si.	Ketua Program Studi		.....
Prof. Dr. Asna Aneta, M.Si.	Promotor		.....
Dr. Zuchri Abdussamad, S.I.K., M.Si.	Co-Promotor I		.....
Dr. Rosman Ilato, M.Pd.	Co-Promotor II		.....
Prof. Dr. Arifin Tahir, M.Si.	Penguji Internal I		.....
Dr. Udin Hamin, S.Pd., M.Si.	Penguji Internal II		.....
Dr. M.R. Khairul Muluk, S.Sos., M.Si.	Penguji Eksternal		.....

## ABSTRAK

Yakob Noho Nani 701616033 : Perilaku Birokrasi dalam Implementasi Kebijakan Peningkatan Perluasan Akses Pendidikan Secara Merata Pada Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Gorontalo.

Tujuan penelitian dilakukan untuk menganalisis secara mendalam peran unsur-unsur perilaku terhadap faktor-faktor keberhasilan implementasi kebijakan dan alternatif peningkatan kinerja kebijakan pendidikan. Melalui pendekatan kualitatif analisis dilakukan dengan tahapan; 1) pengumpulan data, 2) reduksi data, 3) verifikasi dan penarikan kesimpulan awal 4) triangulasi fenomena, dokumen dan peristiwa secara mendalam, 5) penarikan kesimpulan.

Dalam Interaksi antara karakteristik individu dan karakteristik birokrasi (Draha, 1979 : Thoha, 2005: 138) terdapat pola hubungan perilaku yang terbentuk secara formal oleh tuntutan institusional dan secara informal terjalin karena adanya kesamaan sikap dan kepentingan pegawai yang cenderung membentuk perilaku kelompok dalam organisasi. Oleh karena itu Robbin (2010) menyatakan perilaku organisasi terdiri dari tiga tingkatan yakni a) level individu, kelompok dan organisasi. Pandangan ini memperkuat pendapat George-Jones; (1996) tentang analisis perilaku. Unsur-unsur perilaku dalam setiap level dapat mempengaruhi kebijakan melalui pelaksanaan komunikasi, komunikasi, sumberdaya, disposisi dan struktur birokrasi sebagai faktor keberhasilan kebijakan (Edward III;1980). Pola hubungan perilaku terbentuk secara top-down melalui pendekatan keberhasilan kebijakan yang diterapkan dalam mekanisme birokrasi pendidikan. Juga terbentuk secara informal melalui proses penerapan nilai-nilai kemanusiaan (Elton Mayo) sebagai pola Bottom Up. Bahwa pentingnya motivasi dan kepuasan kerja (Ghozali, I.:2017 ;Sukmawati, D. :2017), juga pentingnya penerapan nilai-nilai demokrasi, keterbukaan, keadilan peningkatan efektifitas organisasi. (Albertus, M. :2007; Latif, A. B. :2007; Imron : 2006)

Fakta empiris menunjukkan bahwa pola-pola hubungan perilaku terbentuk secara formal melalui hubungan kerja birokrasi dan hubungan komunikasi kebijakan sebagai konsekuensi pembagian tugas, tanggungjawab dan kewenangan secara formal. Sedangkan secara informal dapat ditunjukkan oleh perilaku kelompok dalam respons perilaku yang menunjukkan tingkat disiplin dan komitmen pegawai, perilaku kontradiktif, perilaku paternalis dalam hubungan-hubungan perilaku yang kompleks. Pola hubungan perilaku pada level individu dicirikan oleh adanya pola hubungan paternalisme dan kontradiktif atau ketiaan perilaku dan dilevel birokrasi terlihat adanya pola subordinasi secara kelembagaan birokrasi. Pola hubungan perilaku pada dasarnya mencerminkan “kualitas hubungan perilaku” yang mempengaruhi pencapaian kinerja.

Adapun capaian kinerja kebijakan peningkatan perluasan akses pendidikan secara merata dicapai dengan indikator pemenuhan daya tampung dengan rata-rata APM sebesar 99.05% dan pemenuhan fasilitas pendidikan dengan standar pemenuhan layanan pendidikan disapai dengan kinerja sebesar 64%. Hal tersebut menunjukkan bahwa pendekatan kinerja dapat mempengaruhi perilaku birokrasi sebagai kecenderungan pola perilaku birokrasi yang mengarah pada pemenuhan standar tertentu secara institusional. Dengan capaian kinerja tersebut Kabupaten Gorontalo berada dibawah capaian keempat dari Kabupaten Kota di provinsi Gorontalo. Bahkan dibawah dua kabupaten pemekaran dari Kabupaten Gorontalo sebagai Kabupaten induk yakni Kabupaten Pohuwato dan Kabupaten Bone Bolango.

Berdasarkan hasil penelitian pola hubungan perilaku dapat mendeskripsikan peran unsur-unsur perilaku dalam pencapaian kinerja juga dapat memoderasi pendekatan kinerja melalui pendekatan birokrasi secara top-down dan pendekatan nilai kemanusiaan sebagai pola Bottom up melalui peningkatan kualitas pola hubungan perilaku dalam penerapan mekanisme birokrasi implementasi kebijakan, sebagaimana dinyatakan Mintzberg (1979: 348-379) birokrasi yang efisien dan demokratis didasarkan pada perwujudan perilaku birokrasi profesional sebagai ciri birokrasi organik-adaptif. Sementara peran perilaku birokrasi ditunjukkan Wayne Pace (2015 : 60) pentingnya pelibatan pegawai terhadap produktifitas.

Berbeda dengan fakta empiris, atasan memiliki peran dominan dalam pola hubungan perilaku mendorong pola hubungan paternalisme secara informal membentuk kualitas hubungan perilaku yang lebih melayani kewenangan atasan secara berlebihan dan cenderung mengabaikan pelayanan masyarakat sebagai fungsi utama birokrasi. Kondisi tersebut sejalan dengan pernyataan Harmon, (1995) yang menyebutkan bahwa paternalisme akan membuat para elite / atasan sering kali menjadi kurang memahami realitas masalah yang dihadapi oleh masyarakat karena perilaku sering kali diwarnai oleh kepura-puraan dan laporan dilakukan asal jadi (ABS). Untuk melakukan analisis terhadap perilaku birokrasi maka perlu dilakukan analisis pada empat unsur perilaku yakni a) karakter, b) karakter kelompok, c) karakter birokrasi, d) pola hubungan perilaku. Hal tersebut penting untuk meningkatkan peran perilaku birokrasi secara komprehensif.

*Perilaku Birokrasi, Implementasi Kebijakan, Pola Hubungan Perilaku*



## ABSTRACT

Yakob Noho Nani, 701616033: "Bureaucratic Behavior in Implementing Equitable Education Access Expanding Policy at Gorontalo Regency Education and Culture Agency".

The research objective is to conduct a deep analysis towards the role of behavioral elements on the success factors of policy implementation and alternatives for improving the performance of educational policies. The research employs a qualitative approach which is carried out in stages of; 1) data collection, 2) data reduction, 3) verification and preliminary conclusion drawing, 4) triangulation of phenomena, documents, and events in-depth, and 5) conclusion drawing.

In the interaction between individual characteristics and bureaucratic characteristics (Draha, 1979: Thoha, 2005: 138), there is a pattern of behavioral relationships that are formed formally by institutional demands and are informally established because of the similarity of attitudes and interests of employees who tend to shape group behavior in organization. Therefore, Robbin (2010) states that organizational behavior comprises three levels, including individual, group, and organizational levels. This view bolsters the opinion of George-Jones; (1996) on behavioral analysis. Behavioral elements at each level can influence policy through the implementation of communication, resources, disposition, and bureaucratic structure as a factor in policy success (Edward III; 1980). The pattern of behavioral relationships is formed in a top-down method through a policy success approach that is applied in the educational bureaucratic mechanism. Additionally, it is formed informally through the process of applying human values (Elton Mayo) as a Bottom-Up pattern. Motivation and job satisfaction are crucial (Ghozali, 1.:2017; Sukmawati, D.:2017), as well as the implementation of democratic values, openness, and justice is important in improving organizational effectiveness. (Albertus, M.: 2007, Latif, A. B.: 2007; Imron: 2006)

The empirical facts show that patterns of behavioral relationships are formed formally through bureaucratic working relationship and policy communication relationship because of formal division of tasks, responsibilities, and authorities. While informally, it is noticeable from group behavior in behavioral responses that show the level of discipline and commitment of employees, contradictory behavior, and paternalistic behavior in complex behavioral relationships. The pattern of behavioral relationships at the individual level is characterized by the existence of paternalism and contradictory relationships or behavior obedience, whereas at the bureaucratic level, there is a pattern of institutional subordination of bureaucracy. The pattern of behavioral relationships basically reflects the quality of behavioral relationships that affect performance achievement.

Meanwhile, the achievement of policy performance in improving access to education is achieved with indicators of fulfilling capacity with an average NER of 99.05%. In the meantime, the fulfillment of educational facilities with standards of fulfillment of educational services achieved with a performance of 64%. The results signify that the performance approach can influence bureaucratic behavior as a tendency for bureaucratic behavior patterns that lead to the fulfillment of certain standards institutionally. The previous performance achievement has put Gorontalo Regency in fourth place among City/Regencies in Gorontalo Province even it is under the two regencies, which are the expansion of Gorontalo Regency, namely Pohuwato Regency and Bone Bolango Regency.

In reference to the research findings, the pattern of behavioral relationship can depict the role of behavioral elements in achieving performance. It can also moderate the performance approach through a top-down bureaucratic approach, and a human values approach as a bottom-up pattern through improving the quality of behavioral relationship patterns within the use of bureaucratic mechanisms for policy implementation. In line with the case, Mintzberg (1979: 348-379) states that an efficient and democratic bureaucracy is based on the embodiment of professional bureaucratic behavior as a characteristic of adaptive organic bureaucracy. While the role of bureaucratic behavior is shown by Wayne Pace (2015: 60), which emphasizes the importance of employee involvement in productivity.

In contrast to the empirical facts, leaders have a dominant role in the pattern of behavioral relationships that encourage the pattern of informal paternalism relationships to form the quality of behavioral relationships that serve the authority of leaders excessively and tend to ignore public service as the main function of bureaucracy. This condition is in line with the statement of Harmon (1995), which expresses that paternalism will make elites/ leaders often less understand the reality of the problems faced by the community due to the behavior is often colored by pretense and reports are carried out randomly (ABS). To conduct an analysis of bureaucratic behavior, it is necessary to analyze four elements of behavior, namely a) character, b) group character, c) bureaucratic character, and d) behavioral relationship patterns. The elements are vital to improving the role of bureaucratic behavior comprehensively.

**Keywords:** *Bureaucratic Behavior, Policy Implementation, Behavioral Relationship Patterns*

