

BAB II

GAMBARAN UMUM KOTA SEMARANG DAN IMPLEMENTASI PERATURAN WALIKOTA NOMOR 40 TAHUN 2020

2.1 Gambaran Umum Kota Semarang

Dalam kajian implementasi kebijakan publik, penting untuk memahami konteks geografis, demografis, dan struktur pemerintahan dari wilayah yang menjadi objek penelitian. Kota Semarang sebagai ibu kota Provinsi Jawa Tengah memiliki karakteristik unik yang menjadikannya pusat aktivitas pemerintahan, ekonomi, dan pelayanan publik. Pemahaman atas kondisi wilayah ini penting untuk memberikan landasan empiris dalam menelaah bagaimana suatu peraturan dijalankan dan diterima oleh masyarakat maupun birokrasi (Slamet, 2015). Subbab ini akan menguraikan mengenai letak geografis dan pembagian wilayah administratif, demografi, struktur pemerintahan, serta fungsi Kota Semarang sebagai pusat pemerintahan dan pelayanan publik di Jawa Tengah.

2.1.1 Letak Geografis dan Pembagian Wilayah Administratif

Secara geografis, Kota Semarang terletak di pesisir utara Pulau Jawa dan memiliki posisi strategis di jalur perdagangan nasional, yakni Jalur Pantura (Pantai Utara). Kota ini berada pada koordinat 110°17'–110°37' Bujur Timur dan 6°50'–7°10' Lintang Selatan, dengan wilayah yang terdiri dari dataran rendah di utara dan perbukitan di selatan. Pembagian topografi ini menciptakan perbedaan signifikan dalam persebaran penduduk, aksesibilitas, serta penyediaan infrastruktur (Bappeda Kota Semarang, 2023).

Kota Semarang memiliki luas wilayah sekitar 373,78 km² dan terbagi menjadi 16 kecamatan serta 177 kelurahan. Kecamatan yang strategis antara lain:

- 1) Semarang Tengah: pusat pemerintahan dan ekonomi.
- 2) Semarang Utara: wilayah pelabuhan dan kawasan industri.
- 3) Semarang Selatan: kawasan pendidikan dan pemukiman.
- 4) Tembalang: lokasi pengembangan kota dan kampus Universitas Diponegoro.

Pembagian administratif ini menunjukkan kompleksitas tata kelola yang menuntut koordinasi lintas wilayah dalam pelayanan publik dan pelaksanaan kebijakan lokal.

2.1.2. Data Demografis Kota Semarang

Menurut Badan Pusat Statistik Kota Semarang (2023), jumlah penduduk Kota Semarang mencapai sekitar 1.722.905 jiwa. Kota ini termasuk dalam kelompok kota besar dengan kepadatan penduduk tinggi, terutama di wilayah tengah dan utara kota.

a. Komposisi Penduduk Berdasarkan Jenis Kelamin

Rasio jenis kelamin di Kota Semarang cukup seimbang dengan indeks rasio sekitar 101, artinya terdapat 101 laki-laki untuk setiap 100 perempuan. Hal ini menandakan stabilitas dalam struktur dasar demografi (BPS, 2023).

b. Komposisi Etnis

Sebagai kota pelabuhan yang terbuka sejak masa kolonial, Semarang memiliki keberagaman etnis, antara lain:

- a) Jawa (mayoritas)
- b) Tionghoa, yang banyak bermukim di kawasan Pecinan dan berperan besar dalam sektor perdagangan.
- c) Arab, tersebar di kawasan Kauman dan sekitar Masjid Agung.
- d) Etnis lain seperti Sunda, Batak, Madura, Bugis, dan Minang, hadir sebagai pendatang yang datang untuk bekerja atau menempuh pendidikan.

Keberagaman etnis ini menjadikan Kota Semarang sebagai contoh multikulturalisme yang relatif harmonis. Hal ini sejalan dengan teori pluralisme sosial yang menyatakan bahwa keragaman dapat dikelola melalui integrasi kebijakan dan komunikasi sosial yang inklusif (Koentjaraningrat, 2002).

c. Distribusi Penduduk

Distribusi penduduk tidak merata. Kecamatan Semarang Tengah, Semarang Barat, dan Semarang Utara merupakan wilayah dengan kepadatan tinggi, sedangkan wilayah Mijen, Gunungpati, dan Tembalang relatif lebih jarang penduduk karena kondisi geografisnya berbukit dan sedang mengalami urbanisasi baru.

d. Tingkat Pendidikan dan Sosial Ekonomi

Tingkat melek huruf Kota Semarang mencapai lebih dari 97% (BPS, 2023), mencerminkan keberhasilan program pendidikan dasar. Kota ini memiliki banyak institusi pendidikan tinggi seperti Universitas Diponegoro, Universitas Negeri Semarang, dan Politeknik Negeri Semarang, yang turut

menarik pendatang dari luar kota. Namun demikian, tantangan sosial ekonomi tetap ada, terutama di kawasan padat dan rawan banjir seperti Bandarharjo, Kemijen, dan Tambak Lorok.

2.1.3 Struktur Pemerintahan Kota Semarang

Pemerintah Kota Semarang merupakan bagian dari sistem pemerintahan daerah yang diatur melalui Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pemerintahan daerah memiliki kewenangan otonomi dalam mengelola urusan pemerintahan yang tidak ditangani oleh pemerintah pusat.

1. Kepala Daerah

Pemerintah Kota Semarang dipimpin oleh seorang Walikota dan Wakil Walikota, yang dipilih secara langsung oleh rakyat melalui Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada). Walikota memiliki kewenangan penuh dalam pelaksanaan program daerah, pembuatan Peraturan Walikota, dan pembinaan terhadap Aparatur Sipil Negara (ASN).

2. Organisasi Perangkat Daerah (OPD)

a. Walikota dibantu oleh OPD yang terdiri dari:

- 1) Dinas Teknis, seperti Dinas Pendidikan, Dinas Kesehatan, Dinas Lingkungan Hidup, Dinas Perhubungan, dan sebagainya.
- 2) Badan, seperti Badan Kepegawaian, Bappeda, dan Badan Penanggulangan Bencana Daerah.
- 3) Kecamatan dan Kelurahan, sebagai pelaksana kebijakan di tingkat paling bawah.

Setiap OPD memiliki peran penting dalam mendukung efektivitas penyelenggaraan pemerintahan, pelayanan publik, dan implementasi kebijakan daerah. Struktur ini memungkinkan adanya spesialisasi dalam penyelesaian masalah publik (Sugiyono, 2013).

2.1.4 Fungsi Kota Semarang sebagai Ibu Kota Provinsi dan Pusat Pelayanan Publik

Sebagai ibu kota Provinsi Jawa Tengah, Kota Semarang berfungsi sebagai pusat administrasi, ekonomi, pendidikan, serta layanan publik.

1) Pusat Pemerintahan Provinsi

Kantor Gubernur Jawa Tengah, Sekretariat Daerah Provinsi, dan berbagai instansi vertikal seperti BPN, BPKP, Kemenag, dan Kemenkumham berlokasi di Kota Semarang. Fungsi administratif ini menjadikan kota ini sebagai simpul koordinasi antar kabupaten/kota di Jawa Tengah.

2) Pusat Pelayanan Publik

Semarang menjadi pusat pelayanan regional, terutama dalam bidang:

- a) Kesehatan: RSUP dr. Kariadi sebagai rumah sakit rujukan utama.
- b) Pendidikan: Keberadaan kampus nasional membuat kota ini menjadi tujuan pendidikan tinggi.
- c) Transportasi: Tersedianya Bandara Internasional Jenderal Ahmad Yani dan Pelabuhan Tanjung Emas mempermudah mobilitas orang dan barang.

- d) Mal Pelayanan Publik (MPP): Inovasi pelayanan satu pintu berbasis digital yang memudahkan masyarakat dalam mengakses layanan kependudukan, perizinan, dan lainnya.

3) Pusat Ekonomi dan Industri

Semarang adalah pusat perdagangan dan jasa di Jawa Tengah. Kawasan industri seperti Kawasan Industri Candi dan Wijayakusuma berperan penting dalam pertumbuhan ekonomi. Selain itu, pusat perbelanjaan seperti DP Mall, Paragon Mall, dan kawasan Simpang Lima menjadi simbol geliat ekonomi urban.

4) Pusat Budaya dan Sejarah

Kota Semarang memiliki warisan budaya yang beragam:

- a) Kota Lama sebagai kawasan kolonial yang kini dikembangkan menjadi kawasan wisata sejarah.
- b) Lawang Sewu, Masjid Agung Jawa Tengah, dan Vihara Buddhagaya Watugong sebagai ikon toleransi dan spiritualitas.
- c) Tradisi Dugderan dan Festival Cheng Ho mencerminkan kehidupan multikultur masyarakat Semarang (Koentjaraningrat, 2002).

Gambaran umum Kota Semarang menggambarkan sebuah kota metropolitan dengan kompleksitas tata ruang, dinamika sosial, serta struktur pemerintahan yang lengkap. Kota ini tidak hanya berfungsi sebagai pusat administrasi, tetapi juga menjadi laboratorium sosial dalam melihat praktik-praktik pelayanan publik, multikulturalisme, dan dinamika birokrasi lokal. Pemahaman terhadap konteks ini menjadi landasan penting dalam menganalisis efektivitas implementasi kebijakan

seperti Peraturan Walikota No. 40 Tahun 2020 tentang Kode Etik dan Kode Perilaku ASN, yang menjadi objek dalam penelitian ini.

2.2 Kondisi dan Struktur ASN di Kota Semarang

Dalam konteks implementasi Peraturan Wali Kota tentang Kode Etik dan Kode Perilaku ASN, penting untuk memahami terlebih dahulu kondisi aktual dan struktur ASN (Aparatur Sipil Negara) di Kota Semarang. ASN merupakan aktor utama dalam pelaksanaan kebijakan publik dan pelayanan kepada masyarakat, sehingga kapasitas, persebaran, serta tantangan yang mereka hadapi menjadi indikator penting keberhasilan reformasi birokrasi (Slamet, 2015). Subbab ini akan menguraikan jumlah ASN, distribusinya menurut instansi atau bidang kerja, fungsi pelayanan publik, serta tantangan umum yang dihadapi ASN di Kota Semarang.

2.2.1 Jumlah ASN Kota Semarang

Berdasarkan data dari Badan Kepegawaian, Pendidikan, dan Pelatihan (BKPP) Kota Semarang, per akhir tahun 2022 jumlah ASN aktif di Kota Semarang mencapai 12.096 orang, yang terdiri dari 9.902 PNS/CPNS dan 2.195 PPPK (BKPP Kota Semarang, 2022). Jumlah ini mengalami penurunan dibandingkan tahun-tahun sebelumnya. Pada tahun 2020, tercatat sebanyak 9.766 ASN, terdiri dari 4.029 laki-laki dan 5.737 perempuan (BPS Kota Semarang, 2021).

Penurunan jumlah ASN terjadi seiring dengan banyaknya ASN yang pensiun setiap tahunnya, yaitu sekitar 600–700 orang, sementara jumlah rekrutmen CPNS baru tidak sebanding, yaitu hanya sekitar 300 formasi per tahun (BKPP Kota

Semarang, 2022). Hal ini menyebabkan adanya kesenjangan antara kebutuhan dan ketersediaan tenaga kerja birokrasi, yang berdampak langsung pada beban kerja ASN yang tersisa. Dalam seleksi CPNS tahun 2024, Pemerintah Kota Semarang hanya membuka 301 formasi, yang didominasi oleh tenaga teknis dan kesehatan (BKPP Kota Semarang, 2024). Sebelumnya, pada CPNS 2021, formasi terbanyak dialokasikan pada tenaga pendidikan, yaitu sebanyak 2.291 formasi guru dari total 3.532 formasi yang tersedia (BPS Kota Semarang, 2022).

2.2.2. Distribusi ASN per Instansi dan Bidang Kerja

ASN Kota Semarang tersebar di berbagai Organisasi Perangkat Daerah (OPD), seperti Dinas Pendidikan, Dinas Kesehatan, Dinas Pekerjaan Umum, Dinas Lingkungan Hidup, serta kecamatan dan kelurahan. Distribusi ASN per bidang sebagian besar terkonsentrasi pada sektor pendidikan dan kesehatan. Hingga tahun 2022, Pemerintah Kota Semarang telah merekrut lebih dari 2.000 guru dan sekitar 560 tenaga kesehatan melalui mekanisme PPPK (Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja) (BKPP Kota Semarang, 2022). Langkah ini diambil untuk menutupi kekurangan ASN di sektor-sektor pelayanan dasar, sekaligus mendukung implementasi PP No. 49 Tahun 2018 tentang Manajemen PPPK.

Adapun proses penghapusan tenaga non-ASN (kontrak) yang ditargetkan selesai pada 2023 menjadi faktor lain dalam redistribusi sumber daya manusia di lingkungan pemerintahan daerah. Data tahun 2022 menyebutkan bahwa terdapat sekitar 4.900 tenaga non-ASN di Kota Semarang yang diarahkan untuk mengikuti seleksi PPPK (Pemkot Semarang, 2022).

2.2.3. Fungsi dan Peran ASN dalam Pelayanan Publik

ASN di Kota Semarang memiliki peran vital dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang menyentuh berbagai aspek kehidupan masyarakat, seperti administrasi kependudukan, pendidikan, kesehatan, perizinan, hingga kebersihan lingkungan. Dalam kerangka teori birokrasi Weberian, ASN berfungsi sebagai pelaksana teknis kebijakan publik yang bekerja secara rasional, hierarkis, dan berdasarkan pada aturan formal (Weber dalam Thoha, 2005).

Pemerintah Kota Semarang mendorong profesionalisme ASN melalui penerapan sistem merit, penguatan kompetensi, dan pelatihan kode etik sejak masa prajabatan. Hal ini tercermin dalam orientasi CPNS 2024 yang menekankan nilai-nilai integritas, pelayanan, dan loyalitas terhadap kepentingan publik (BKPP Kota Semarang, 2024).

Selain itu, penerapan inovasi digital seperti Mal Pelayanan Publik (MPP) menjadi contoh konkret dari upaya ASN dalam mewujudkan birokrasi adaptif, akuntabel, dan responsif terhadap masyarakat (Bappeda Kota Semarang, 2022). ASN diharapkan tidak hanya bertindak sebagai administrator, tetapi juga sebagai inovator dalam sistem pelayanan berbasis teknologi informasi.

2.2.4 Tantangan yang Dihadapi ASN di Kota Semarang

a) Beban Kerja Berlebih

Dengan terus menurunnya jumlah ASN akibat pensiun dan terbatasnya formasi baru, ASN yang aktif di Kota Semarang menghadapi beban kerja yang semakin besar. Analisis Beban Kerja (ABK) menunjukkan bahwa

idealnya Kota Semarang membutuhkan lebih dari 20.000 ASN, namun yang tersedia hanya sekitar 12.000 orang (BKPP Kota Semarang, 2022).

b) Kedisiplinan dan Integritas

Meskipun pemerintah telah menerapkan regulasi seperti Peraturan Walikota No. 40 Tahun 2020 tentang Kode Etik dan Kode Perilaku ASN, tantangan terkait kedisiplinan, keterbukaan, dan integritas ASN masih menjadi isu. Banyak ASN yang belum sepenuhnya memahami makna etika profesi, atau belum menginternalisasi nilai-nilai pelayanan publik dalam kinerja sehari-hari (Slamet, 2015).

c) Proses Transisi Tenaga Non-ASN

Transisi dari tenaga honorer ke PPPK masih menemui kendala teknis dan administratif. Tidak semua tenaga kontrak memenuhi syarat untuk dikonversi menjadi PPPK, terutama tenaga kebersihan, keamanan, atau pengemudi, yang tidak memiliki jabatan fungsional yang sesuai (Pemkot Semarang, 2023). Hal ini menimbulkan ketidakpastian status kepegawaian dan berpotensi menghambat kinerja OPD.

d) Pemanfaatan Teknologi Digital

ASN dituntut untuk mampu mengoperasikan sistem layanan berbasis digital, seperti aplikasi pelayanan daring, sistem e-kinerja, dan e-budgeting. Namun masih terdapat kesenjangan digital skill, terutama pada ASN senior yang kurang terbiasa dengan teknologi baru (Sugiyono, 2013). Pelatihan dan pendampingan menjadi hal penting untuk menjamin efektivitas transformasi digital birokrasi.

e) Regenerasi SDM ASN

Dengan tren pensiun masal dan rendahnya minat generasi muda terhadap profesi PNS, Pemerintah Kota Semarang menghadapi tantangan dalam regenerasi ASN yang kompeten dan berintegritas. Diperlukan strategi jangka panjang dalam manajemen SDM birokrasi agar kualitas pelayanan tidak menurun seiring dengan berkurangnya jumlah ASN (Thoha, 2005).

Kondisi dan struktur ASN di Kota Semarang menggambarkan situasi birokrasi yang sedang berproses menuju sistem pemerintahan yang lebih efisien dan profesional. Di tengah tantangan jumlah dan kompetensi, ASN tetap menjadi pilar utama dalam pelayanan publik. Keberhasilan implementasi regulasi seperti Kode Etik ASN sangat bergantung pada dukungan struktural, pelatihan berkala, dan evaluasi kinerja yang objektif dan konsisten.

2.3 Profil BKPP Kota Semarang

Sebagai lembaga pelaksana utama dalam bidang kepegawaian di lingkungan Pemerintah Kota Semarang, Badan Kepegawaian, Pendidikan, dan Pelatihan (BKPP) memiliki peran strategis dalam memastikan tata kelola sumber daya aparatur sipil negara (ASN) berjalan sesuai dengan prinsip meritokrasi, profesionalisme, dan akuntabilitas. BKPP bukan hanya mengatur administrasi kepegawaian, tetapi juga bertanggung jawab atas pembinaan, pengawasan, dan pengembangan kapasitas ASN secara berkelanjutan.

Pentingnya peran BKPP ini menjadi lebih menonjol dalam konteks implementasi Peraturan Walikota Nomor 40 Tahun 2020 tentang Kode Etik dan Kode Perilaku ASN. Sebab, dalam konteks tersebut, BKPP merupakan institusi yang menjadi motor penggerak internalisasi nilai-nilai etika dalam perilaku birokrasi Kota Semarang (Slamet, 2015).

2.3.1 Tugas Pokok dan Fungsi BKPP Kota Semarang

Mengacu pada Peraturan Walikota Semarang Nomor 118 Tahun 2021 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi serta Tata Kerja BKPP, lembaga ini mempunyai tugas membantu Walikota melaksanakan sebagian urusan pemerintahan di bidang kepegawaian, pendidikan dan pelatihan, serta pengembangan aparatur. Tugas ini diimplementasikan melalui fungsi-fungsi sebagai berikut:

1. Perumusan kebijakan teknis dalam bidang pengelolaan kepegawaian, baik yang bersifat strategis maupun administratif.
2. Pelaksanaan manajemen ASN, termasuk perencanaan kebutuhan pegawai, pengadaan, pengangkatan, mutasi, promosi, serta pemberhentian ASN.
3. Pembinaan disiplin pegawai, termasuk penegakan aturan disiplin berdasarkan PP No. 94 Tahun 2021 tentang Disiplin PNS.
4. Pengembangan kompetensi ASN melalui diklat struktural, teknis, dan fungsional, baik berbasis tatap muka maupun berbasis daring.
5. Pengelolaan data dan informasi kepegawaian secara elektronik, guna mendukung prinsip e-government (BKPP Kota Semarang, 2021).

Secara teoretis, fungsi BKPP ini dapat dikaitkan dengan model reformasi birokrasi yang menekankan pada penciptaan sistem merit sebagai kerangka utama manajemen sumber daya manusia sektor publik (Dwiyanto, 2013).

2.3.2 Struktur Organisasi BKPP Kota Semarang

BKPP Kota Semarang memiliki struktur organisasi yang cukup kompleks dan terstruktur guna melaksanakan tugas pokok dan fungsinya secara efektif. Berdasarkan dokumen Renstra BKPP Kota Semarang Tahun 2021–2026, struktur organisasi BKPP terdiri dari beberapa bidang, subbidang, dan unit pelaksana teknis sebagai berikut:

a. Sekretariat

Mengelola urusan umum, keuangan, dan tata usaha perkantoran BKPP.

b. Bidang Administrasi Kepegawaian

Bertanggung jawab atas proses administrasi ASN, mulai dari pengadaan hingga pensiun. Subbidang di dalamnya termasuk Subbidang Pengadaan dan Mutasi, serta Subbidang Data dan Informasi Kepegawaian.

c. Bidang Pengembangan Pegawai

Melaksanakan program pengembangan kapasitas ASN, promosi jabatan, hingga pelaksanaan penilaian kinerja dan kompetensi.

d. Bidang Pendidikan dan Pelatihan

Menyelenggarakan pelatihan teknis, diklat struktural (Diklatpim), serta pelatihan fungsional bekerja sama dengan Balai Diklat dan Lembaga Administrasi Negara (LAN).

e. Bidang Kesejahteraan dan Disiplin

Bidang ini memiliki peran penting dalam pembinaan perilaku ASN dan pelaksanaan sidang kode etik. Tugas utama mencakup pemberian teguran, pemanggilan, hingga koordinasi sidang pelanggaran disiplin. Salah satu subunit penting di bidang ini adalah Subkoordinator Disiplin, yang menangani penegakan PP No. 94 Tahun 2021 dan menyusun laporan pelanggaran ASN (BKPP Kota Semarang, 2022).

Struktur organisasi ini mencerminkan orientasi kelembagaan modern yang berbasis spesialisasi dan koordinasi lintas unit. Sebagaimana dikemukakan oleh Robbins (2006), organisasi publik yang efektif membutuhkan pembagian kerja yang rasional dan sistem pengendalian internal yang kuat.

2.3.3 Program dan Kegiatan Rutin BKPP Kota Semarang dalam Pembinaan ASN

Sebagai lembaga teknis, BKPP secara konsisten melaksanakan berbagai kegiatan untuk mendukung pengembangan profesionalitas ASN. Berikut adalah beberapa program unggulan yang telah dan sedang berjalan:

a. Sosialisasi Kode Etik dan Netralitas ASN

Setiap tahun, terutama menjelang momen politik seperti pemilu, BKPP menyelenggarakan sosialisasi tentang netralitas ASN. Kegiatan ini bertujuan untuk membangun kesadaran ASN agar menjunjung tinggi profesionalisme dan tidak terlibat dalam politik praktis (BKPP Kota

Semarang, 2023). Pelanggaran terhadap netralitas akan dikenakan sanksi mulai dari teguran lisan, tertulis, hingga penurunan pangkat.

b. Sidang Disiplin dan Inspeksi Mendadak (Sidak)

BKPP juga aktif melakukan pengawasan kehadiran ASN melalui sidak di lingkungan OPD. Kegiatan ini seringkali dilakukan bersama Satpol PP dan Inspektorat. Sidang disiplin dilakukan bila ditemukan pelanggaran berat terhadap kode etik, absensi, atau perilaku kerja (BKPP, 2022).

c. Pelatihan e-Kinerja dan Transformasi Digital

Dalam rangka mendukung program e-Government, BKPP menyelenggarakan pelatihan penggunaan e-Kinerja dan presensi digital. Program ini bekerja sama dengan Diskominfo Kota Semarang, dan menyasar seluruh ASN di tingkat OPD hingga kecamatan (Diskominfo Semarang, 2023).

d. Penyusunan Tunjangan Kinerja (TPP) berbasis Kinerja

Sejak 2021, sistem pemberian tunjangan kinerja ASN (TPP) di Kota Semarang dikaitkan langsung dengan realisasi kinerja. BKPP menjadi lembaga yang melakukan pemetaan indikator dan pelaporan bulanan berbasis sistem merit (Pemkot Semarang, 2023).

e. Pelaksanaan Pelatihan dan Sertifikasi ASN

BKPP bekerja sama dengan Lembaga Administrasi Negara (LAN) dan BKN menyelenggarakan pelatihan diklat seperti Pelatihan Dasar CPNS, Pelatihan Kepemimpinan Pengawas (PKP), serta Workshop Etika dan Kode

Perilaku ASN. Kegiatan ini menunjang penguatan kapasitas manajerial dan sikap mental aparatur.

f. Rekrutmen CPNS dan PPPK

BKPP juga bertugas mengelola proses seleksi dan penempatan CPNS dan PPPK. Proses rekrutmen dilakukan secara terbuka dan digital melalui sistem SSCASN milik BKN (BKPP Kota Semarang, 2024). Hasil seleksi kemudian ditindaklanjuti dengan orientasi kode etik dan pengenalan birokrasi daerah.

2.3.4 Hubungan BKPP dengan Instansi Lain

Dalam menjalankan fungsi pembinaan dan pengawasan ASN, BKPP tidak bekerja sendiri. Kegiatan-kegiatan tersebut melibatkan kolaborasi dengan berbagai lembaga, antara lain:

a. Inspektorat Kota Semarang

Bekerja sama dalam audit perilaku ASN, pengumpulan data pelanggaran, serta rekomendasi sanksi administratif.

b. Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP)

Berperan dalam pengawasan lapangan dan sidak, terutama dalam momen disiplin kehadiran ASN (misalnya saat cuti bersama, hari kerja setelah libur panjang, atau sidak malam hari).

c. Dinas Komunikasi dan Informatika (Diskominfo)

Membantu dalam integrasi sistem presensi online, pelatihan literasi digital ASN, serta implementasi platform pelaporan e-kinerja ASN.

d. Badan Kepegawaian Negara (BKN) dan LAN

Menyediakan sistem kepegawaian nasional, fasilitator pelatihan ASN, serta sertifikasi kompetensi ASN.

e. OPD terkait

BKPP secara horizontal bekerja sama dengan OPD untuk merancang peta kebutuhan pegawai, distribusi ASN, pelaksanaan rotasi/mutasi, dan pengawasan internal. Hubungan lintas sektoral ini mendukung model kolaborasi antar instansi (*interagency collaboration*) dalam pengelolaan sumber daya ASN. Sebagaimana dijelaskan oleh Osborne dan Gaebler (1992), birokrasi modern dituntut bekerja secara sinergis, bukan sektoral.

BKPP Kota Semarang memiliki posisi sentral dalam sistem birokrasi daerah sebagai pelaksana utama kebijakan kepegawaian. Melalui tugas dan fungsinya, BKPP menjalankan manajemen ASN secara profesional dan berorientasi merit. Struktur organisasi yang terdiri dari berbagai bidang teknis memungkinkan BKPP untuk melakukan fungsi administratif, pengawasan, serta pengembangan pegawai secara komprehensif.

Kegiatan rutin seperti sosialisasi kode etik, pelatihan, sidak, dan penguatan TPP berbasis kinerja menandakan adanya upaya berkelanjutan untuk meningkatkan kualitas ASN di Kota Semarang. Kolaborasi dengan Inspektorat, Satpol PP, Diskominfo, dan OPD lain menjadi wujud sinergi dalam mendorong ASN yang disiplin, berintegritas, dan adaptif terhadap tuntutan zaman. Dalam konteks implementasi Peraturan Walikota No. 40 Tahun 2020, keberadaan BKPP menjadi

kunci dalam membentuk kultur birokrasi yang menjunjung tinggi etika dan profesionalisme aparatur.

2.4 Gambaran Umum Peraturan Walikota No. 40 Tahun 2020

Peraturan Walikota Semarang No. 40 Tahun 2020 tentang Kode Etik dan Kode Perilaku Aparatur Sipil Negara merupakan kebijakan lokal yang dirancang untuk menegakkan nilai-nilai integritas, profesionalisme, dan akuntabilitas dalam birokrasi Pemerintah Kota Semarang. Peraturan ini lahir dalam konteks meningkatnya tuntutan terhadap pelayanan publik yang bersih, transparan, dan responsif, sejalan dengan arah reformasi birokrasi nasional.

Kehadiran peraturan ini bukan hanya memenuhi kebutuhan normatif, melainkan juga menjadi sarana preventif dalam menghadapi berbagai bentuk penyimpangan ASN, termasuk maladministrasi, ketidaknetralan politik, dan pelanggaran etika. Sejalan dengan pandangan Sugiyono (2013), kebijakan publik sebaiknya disusun berdasarkan kebutuhan sistemik dan bertumpu pada logika rasional yang dapat diuji secara empiris melalui implementasinya.

2.4.1 Latar Belakang Penerbitan Perwali No. 40 Tahun 2020

Latar belakang diterbitkannya Perwali No. 40 Tahun 2020 antara lain mencakup:

1. Kebutuhan penguatan etika birokrasi daerah

Banyak ASN di daerah mengalami krisis orientasi terhadap nilai dasar profesi, seperti pelayanan publik, loyalitas terhadap negara, dan netralitas

politik. Kasus-kasus ketidakdisiplinan, ketidakhadiran, dan keterlibatan ASN dalam politik praktis menjadi salah satu pemicu utama lahirnya regulasi ini (BKPP Kota Semarang, 2020).

2. Tuntutan Reformasi Birokrasi

Pemerintah Kota Semarang sebagai perpanjangan tangan negara di daerah dituntut untuk menyelaraskan arah reformasi birokrasi dengan prinsip transparansi, akuntabilitas, dan meritokrasi. Kode etik berfungsi sebagai kontrol perilaku agar ASN bekerja dalam koridor profesional (Dwiyanto, 2013).

3. Menindaklanjuti regulasi nasional

Meski Perwali ini lahir lebih dahulu dibanding PP No. 94 Tahun 2021 tentang Disiplin PNS, semangatnya paralel, yakni menciptakan aparatur yang tidak hanya patuh terhadap aturan, tetapi juga menjunjung tinggi nilai moral dan tanggung jawab sosial.

2.4.2 Isi Pokok Perwali No. 40 Tahun 2020

Secara substansi, Perwali ini terdiri dari beberapa bab yang mengatur tentang norma etik, kode perilaku, serta mekanisme pelaporan dan penegakan. Berikut poin-poin utama isi perwali tersebut:

a. Nilai-Nilai Dasar ASN

1. Loyalitas terhadap bangsa dan negara
2. ASN wajib mendahulukan kepentingan negara dan pemerintah, tidak memihak kelompok politik manapun, dan menjunjung tinggi konstitusi.

3. Pelayanan publik yang prima
4. ASN dituntut memberikan layanan secara cepat, tepat, tidak diskriminatif, dan berdasarkan peraturan yang berlaku.
5. Integritas dan tanggung jawab
6. ASN tidak boleh menyalahgunakan jabatan, wewenang, atau fasilitas negara untuk kepentingan pribadi atau golongan.
7. Netralitas dalam politik
8. ASN dilarang menjadi anggota partai politik, kampanye, ataupun menunjukkan keberpihakan dalam kontestasi politik.

b. Kode Perilaku ASN

Kode perilaku merupakan pedoman operasional dari nilai-nilai di atas, mencakup:

- 1) Tata cara berpakaian, berinteraksi, dan menyampaikan pendapat di media sosial;
- 2) Kewajiban menjaga nama baik instansi;
- 3) Keharusan menjaga kerahasiaan informasi negara;
- 4) Larangan terlibat dalam praktik KKN (korupsi, kolusi, nepotisme).

Menurut Sondang P. Siagian (2005), kode etik dalam organisasi publik bertujuan untuk mengarahkan perilaku individu agar selaras dengan tujuan lembaga, serta menjaga kepercayaan publik terhadap integritas pemerintahan.

2.4.3 Kewajiban dan Larangan ASN

Peraturan ini secara eksplisit memuat kewajiban dan larangan bagi ASN yang bekerja di lingkungan Pemerintah Kota Semarang.

Kewajiban ASN antara lain:

- 1) Mentaati semua ketentuan perundang-undangan;
- 2) Memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada masyarakat;
- 3) Menjaga kehormatan profesi ASN dan pemerintah daerah;
- 4) Melaporkan potensi pelanggaran etik di lingkungan kerja;
- 5) Menjadi teladan dalam perilaku sosial masyarakat.
- 6) Larangan ASN antara lain:
 - 7) Menjadi pengurus atau anggota partai politik;
 - 8) Menyebarkan ujaran kebencian, hoaks, atau konten provokatif;
 - 9) Menyalahgunakan jabatan untuk mendapatkan keuntungan pribadi;
 - 10) Melakukan tindakan asusila, kekerasan, atau diskriminasi dalam pelayanan.

Poin-poin ini sejalan dengan norma dalam PP No. 53 Tahun 2010 (yang kemudian digantikan oleh PP No. 94 Tahun 2021) mengenai disiplin PNS, di mana ASN yang melanggar aturan dan etika dapat dikenai sanksi ringan, sedang, hingga berat, termasuk pemberhentian tidak dengan hormat.

2.4.4 Mekanisme Penegakan dan Sanksi

Perwali ini tidak hanya memberikan pedoman normatif, tetapi juga memuat mekanisme pelaporan, pemeriksaan, hingga pemberian sanksi bagi ASN yang melanggar kode etik.

- 1) Pelaporan

ASN atau masyarakat dapat menyampaikan pengaduan melalui saluran resmi seperti atasan langsung, unit pengawasan internal (Inspektorat), maupun BKPP.

2) Pemeriksaan dan Klarifikasi

Tim Etik akan melakukan klarifikasi terhadap laporan yang masuk. ASN yang dilaporkan akan diberi ruang pembelaan.

3) Penjatuhan Sanksi

Sanksi yang dapat dijatuhkan meliputi:

- a) Teguran lisan/tertulis;
- b) Penundaan kenaikan pangkat/gaji;
- c) Penurunan jabatan;
- d) Pemberhentian secara tidak hormat.
- e) Sanksi ini harus memperhatikan prinsip proporsionalitas, akuntabilitas, dan objektivitas, serta dapat diberi tambahan berupa pembinaan etik atau pelatihan ulang.

Menurut Sugiyono (2013), kebijakan yang baik harus menyertakan sistem kontrol dan evaluasi untuk mengukur dampaknya. Mekanisme sanksi dalam perwali ini merupakan bentuk evaluasi perilaku ASN berbasis nilai dan aturan.

2.4.5 Hubungan Perwali No. 40 Tahun 2020 dengan Regulasi Nasional

Perwali ini memiliki posisi yang kuat secara hukum karena didasarkan pada kewenangan otonomi daerah, serta mendukung regulasi nasional seperti:

- 1) Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang ASN, yang menyebutkan pentingnya pengaturan kode etik sebagai bagian dari sistem merit ASN.
- 2) PP No. 94 Tahun 2021 tentang Disiplin PNS, yang memuat jenis-jenis pelanggaran dan sanksi secara nasional.
- 3) PermenPAN-RB No. 49 Tahun 2011 tentang Pedoman Umum Kode Etik ASN, yang menjadi landasan awal terbentuknya etika ASN secara nasional.

Perwali ini menjadi instrumen pelaksana di tingkat daerah yang lebih operasional dan sesuai dengan kebutuhan kontekstual birokrasi di Kota Semarang.

Peraturan Walikota No. 40 Tahun 2020 tentang Kode Etik dan Kode Perilaku ASN di Kota Semarang merupakan langkah strategis dalam memperkuat integritas aparatur daerah. Substansinya tidak hanya mencakup norma-norma ideal seperti loyalitas, netralitas, dan profesionalisme, tetapi juga mekanisme pengawasan dan sanksi yang aplikatif.

Keberadaan perwali ini sangat relevan dengan agenda reformasi birokrasi nasional, serta menjadi pelengkap dari regulasi seperti PP No. 94 Tahun 2021. Dalam praktiknya, keberhasilan implementasi peraturan ini akan sangat bergantung pada komitmen pimpinan instansi, efektivitas pembinaan dari BKPP, serta dukungan budaya organisasi yang sehat dan adaptif.

Sebagaimana ditegaskan oleh Sugiyono (2013), regulasi yang efektif tidak hanya mengatur perilaku, tetapi juga mendorong perubahan budaya dan paradigma kerja ASN menuju tata kelola pemerintahan yang bersih, melayani, dan terpercaya.

2.5 Struktur Birokrasi Pendukung Implementasi

Implementasi Peraturan Walikota No. 40 Tahun 2020 tentang Kode Etik dan Kode Perilaku ASN tidak dapat berlangsung secara efektif tanpa adanya dukungan struktur birokrasi yang saling terkoordinasi. Struktur birokrasi yang dimaksud tidak hanya berada dalam lingkup internal Badan Kepegawaian, Pendidikan dan Pelatihan (BKPP), melainkan juga melibatkan Organisasi Perangkat Daerah (OPD), kelurahan, inspektorat, serta lembaga pengawasan internal lain.

Menurut Sugiyono (2013), dalam konteks kebijakan publik, pelaksanaan kebijakan tidak hanya dipengaruhi oleh isi kebijakan itu sendiri, tetapi juga oleh aktor-aktor pelaksana dan sistem koordinasi di antara mereka. Oleh karena itu, penting untuk memetakan dengan jelas struktur pendukung implementasi Perwali ini.

2.5.1 Jalur Koordinasi Antar Bidang dalam BKPP

BKPP Kota Semarang sebagai lembaga utama pengelola kepegawaian memiliki struktur bidang yang terspesialisasi namun saling terhubung dalam pelaksanaan Perwali No. 40 Tahun 2020. Koordinasi antarbidang dilakukan untuk memastikan seluruh aspek pembinaan ASN berjalan efektif.

a. Bidang Kesejahteraan dan Disiplin

Merupakan unit utama dalam penegakan kode etik. Melalui Subkoordinator Disiplin, bidang ini bertugas memverifikasi laporan pelanggaran, menyiapkan sidang etik, serta memberikan rekomendasi sanksi kepada Walikota atau pejabat berwenang.

b. Bidang Administrasi Kepegawaian

Berperan dalam pengolahan data dan histori kepegawaian. Koordinasi dengan bidang ini penting untuk melacak status ASN yang dilaporkan, serta untuk memastikan sanksi yang dijatuhkan tercatat dan memengaruhi penilaian kinerja atau kenaikan pangkat.

c. Bidang Pengembangan Pegawai

Bertanggung jawab atas kegiatan pembinaan dan pelatihan etik bagi ASN, termasuk diklat tentang nilai-nilai dasar ASN seperti integritas, akuntabilitas, dan pelayanan publik.

Koordinasi dilakukan melalui rapat internal lintas bidang, disposisi resmi, dan sistem informasi kepegawaian terpadu. Model ini sejalan dengan pendekatan integrated bureaucracy yang mengedepankan kerja lintas sektor (Dwiyanto, 2013).

2.5.2 Keterlibatan Kelurahan dan OPD Lain

Implementasi Perwali No. 40 Tahun 2020 tidak hanya menjadi tanggung jawab BKPP, tetapi juga memerlukan keterlibatan aktif dari seluruh OPD dan unit pemerintahan terdepan seperti kelurahan. Hal ini penting karena:

1. ASN yang bertugas di tingkat kelurahan dan kecamatan merupakan ujung tombak pelayanan publik.
2. Potensi pelanggaran etik sering kali muncul di tingkat bawah, seperti keterlambatan pelayanan, penyalahgunaan kewenangan, atau tindakan tidak netral dalam pemilu.

a. Lurah dan Camat

Sebagai atasan langsung ASN tingkat bawah, lurah dan camat memiliki wewenang melakukan pembinaan awal. Mereka juga bertanggung jawab menyusun laporan pelanggaran etik ke BKPP melalui sistem formal.

b. Kepala OPD

Setiap OPD bertanggung jawab mengawasi dan menindak pelanggaran yang terjadi di lingkup unitnya. Dalam konteks ini, kepala OPD dapat mengeluarkan teguran administratif tahap pertama atau merekomendasikan pemeriksaan ke BKPP.

Peran kelurahan dan OPD mencerminkan pendekatan decentralized monitoring, di mana pengawasan dilakukan dari tingkat terendah untuk menjangkau secara luas perilaku ASN di lapangan (Osborne & Gaebler, 1992).

2.5.3 Mekanisme Pelaporan Pelanggaran

Pentingnya pelaporan sebagai alat kendali implementasi Perwali No. 40 Tahun 2020 membuat BKPP mengembangkan sistem pelaporan yang terstruktur. Beberapa mekanisme yang digunakan antara lain:

a) Sistem LAPOR BKPP

Merupakan sistem pelaporan berbasis web atau offline yang memungkinkan ASN maupun masyarakat mengajukan dugaan pelanggaran etik. Laporan harus mencantumkan identitas pelapor, kronologi kejadian, dan bukti pendukung. BKPP akan menindaklanjuti laporan ini dengan proses klarifikasi dan verifikasi internal.

b) Majelis Kode Etik ASN

Untuk kasus yang membutuhkan pemeriksaan mendalam, BKPP membentuk Majelis Kode Etik, yang terdiri atas perwakilan BKPP, Inspektorat, OPD, dan pengawas internal. Majelis ini bertugas:

- 1) Melakukan klarifikasi terhadap terlapor dan pelapor;
- 2) Menelaah bukti administratif;
- 3) Memberikan rekomendasi sanksi etik;
- 4) Menyusun berita acara dan laporan ke Walikota.

Majelis ini menjadi perwujudan dari prinsip *due process of law* dalam birokrasi, di mana setiap pelanggaran diproses secara adil, transparan, dan proporsional (Siagian, 2005).

2.5.4 Kelembagaan Penegakan Sanksi dan Pengawasan Internal

Penegakan sanksi merupakan bagian penting dalam menciptakan efek jera dan budaya disiplin di kalangan ASN. Kelembagaan yang terlibat dalam proses ini mencakup:

a. BKPP

Sebagai eksekutor utama penegakan kode etik, BKPP memiliki kewenangan memberikan sanksi administratif seperti teguran tertulis, penundaan kenaikan pangkat, dan usulan pemberhentian. Dalam kasus berat, rekomendasi dapat disampaikan ke Walikota untuk ditindaklanjuti sesuai PP No. 94 Tahun 2021.

b. Inspektorat Kota Semarang

Bertindak sebagai pengawas internal, Inspektorat berperan melakukan audit etik, investigasi pelanggaran, dan memberikan rekomendasi atas kasus yang ditemukan. Koordinasi erat dengan BKPP diperlukan untuk sinkronisasi data dan pelaksanaan tindakan korektif.

c. Walikota sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK)

Walikota berwenang menjatuhkan sanksi tertinggi terhadap ASN di lingkup Pemerintah Kota Semarang, berdasarkan rekomendasi dari BKPP dan Inspektorat. Dalam pelaksanaan Perwali No. 40 Tahun 2020, Walikota juga bertanggung jawab memastikan bahwa nilai-nilai etik ASN dijadikan indikator kinerja strategis.

d. Komisi ASN (jika diperlukan)

Dalam kasus netralitas politik atau pelanggaran berat yang berdampak nasional, Pemerintah Kota Semarang dapat melaporkan ke Komisi ASN untuk penanganan lebih lanjut. Komisi ASN berfungsi sebagai pengawas eksternal atas pelanggaran sistem merit di lingkungan ASN.

Struktur birokrasi pendukung implementasi Peraturan Walikota No. 40 Tahun 2020 merupakan sistem yang kompleks dan terkoordinasi, dengan BKPP sebagai pusat kendali. Jalur koordinasi internal antarbidang dalam BKPP memastikan bahwa fungsi pembinaan, pelaporan, dan pengembangan ASN berjalan simultan. Di sisi lain, keterlibatan OPD dan kelurahan memberikan dukungan dari sisi operasional, mengingat ASN tersebar di seluruh lini pelayanan.

Sistem pelaporan dan pembentukan Majelis Kode Etik menjadi mekanisme kontrol yang memberikan ruang bagi proses yang adil dan transparan. Penegakan sanksi

yang dilakukan oleh BKPP, Inspektorat, dan Walikota mencerminkan adanya komitmen terhadap profesionalitas dan integritas aparatur daerah. Sebagaimana ditegaskan oleh Sugiyono (2013), implementasi kebijakan publik tidak hanya bergantung pada isi kebijakan, melainkan pada aktor pelaksana dan jaringan koordinasi yang saling mendukung secara sistemik.

2.6 Kondisi Sosialisasi dan Budaya Organisasi ASN

Budaya organisasi dan pemahaman ASN terhadap kode etik memegang peranan kunci dalam keberhasilan implementasi Peraturan Walikota No. 40 Tahun 2020. Meskipun peraturan ini telah disahkan sejak tahun 2020, kenyataan di lapangan menunjukkan adanya variasi dalam penerimaan, pemahaman, dan penginternalisasian nilai-nilai etika dan budaya kerja ASN. Menurut Sugiyono (2013), keberhasilan implementasi kebijakan tidak hanya bergantung pada desain kebijakan itu sendiri, tetapi juga pada kesiapan sumber daya manusia dan budaya kerja yang mendukung. Oleh karena itu, pembahasan mengenai kondisi sosialisasi dan budaya organisasi ASN menjadi sangat penting dalam menilai sejauh mana regulasi ini dapat berjalan efektif.

2.6.1 Frekuensi dan Media Sosialisasi

Sosialisasi Perwali No. 40 Tahun 2020 dan nilai-nilai BerAKHLAK dilaksanakan oleh BKPP Kota Semarang dengan beragam media dan metode:

- 1) Pelatihan formal seperti Diklat Pelayanan Publik dan Pelatihan Etika ASN, yang diselenggarakan rutin setiap tahun, baik secara daring maupun luring.

- 2) Apel pagi dan briefing di tiap OPD, menjadi ruang informal penyampaian nilai-nilai etika dan pengingat komitmen ASN terhadap pelayanan publik.
- 3) Infografis dan poster nilai BerAKHLAK yang disebarluaskan melalui grup WhatsApp, email dinas, serta dipasang di ruang pelayanan.
- 4) Sosialisasi daring melalui video singkat dan podcast BKPP, meskipun belum menyeluruh ke semua level ASN.

Hal ini dapat dibuktikan dengan hasil wawancara peneliti dengan ASN di BKPP:

"Kami sudah mengikuti beberapa pelatihan tentang etika kerja. Bahkan di kantor kami, hampir setiap minggu ada briefing yang mengingatkan pentingnya pelayanan dengan hati dan integritas." - ASN BKPP

Namun, dalam praktiknya, frekuensi dan jangkauan sosialisasi masih belum merata antar-OPD. Ada unit kerja yang secara aktif mengadakan pembinaan, namun ada pula yang pasif dan hanya menjalankan secara simbolis. Berikut hasil wawancara dengan Kepala Kelurahan Lamper Lor:

"Sosialisasinya kadang hanya sekadar formalitas. Setelah apel atau pelatihan, ya tidak ada tindak lanjut. Banyak ASN yang sekadar hadir, tidak benar-benar memahami maksud Perwali." - Kepala Kelurahan Lamper Lor

2.6.2 Tingkat Pemahaman ASN terhadap Nilai-Nilai BerAKHLAK

Nilai-nilai BerAKHLAK (Berorientasi pelayanan, Akuntabel, Kompeten, Harmonis, Loyal, Adaptif, dan Kolaboratif) adalah nilai dasar ASN nasional yang dicanangkan KemenPAN-RB dan diintegrasikan dalam banyak program

pembinaan kepegawaian. Kota Semarang telah mengadopsi nilai ini sebagai pedoman budaya kerja.

Sebagian ASN menunjukkan pemahaman dan penerapan nilai ini dalam keseharian kerja:

"Saya sangat paham apa itu nilai BerAKHLAK. Kami diinstruksikan menilai kinerja juga berdasarkan penerapan nilai-nilai itu, terutama akuntabilitas dan orientasi pelayanan." - ASN dari BKPP

Namun, sejumlah ASN terutama di tingkat kelurahan dan kecamatan mengaku masih asing dengan makna operasional nilai tersebut:

"Kalau ditanya apa itu 'L' di BerAKHLAK, saya lupa. Rasanya kami belum pernah benar-benar dibahas detail tentang itu. Hanya sekilas disebut di apel atau grup WhatsApp." - ASN di Kelurahan Lamper Lor

Hal ini menunjukkan bahwa pemahaman konseptual belum sepenuhnya berubah menjadi perilaku kerja nyata. Sebagaimana dikemukakan oleh Robbins (2006), budaya organisasi tidak hanya ditentukan oleh nilai yang dikampanyekan, melainkan juga oleh konsistensi perilaku yang diperlihatkan oleh pemimpin dan organisasi secara menyeluruh.

2.6.2 Upaya Pembinaan Budaya Kerja dan Etika Pelayanan Publik

Kendati menghadapi banyak tantangan, BKPP dan sejumlah OPD di Kota Semarang tetap berupaya membina budaya kerja ASN yang beretika dan profesional. Upaya tersebut meliputi:

Implementasi e-Kinerja berbasis nilai BerAKHLAK, yang mengaitkan hasil kerja dengan nilai-nilai etika pelayanan.

- 1) Reward and punishment berbasis perilaku kerja, seperti pemberian penghargaan ASN teladan dan pembinaan terhadap ASN yang melanggar etika.
- 2) Pembinaan berjenjang melalui coaching dan mentoring, terutama untuk ASN muda dan CPNS.
- 3) Pembuatan konten edukatif seperti video animasi dan infografis pelayanan yang baik, yang disebarakan melalui media sosial resmi Pemkot.
- 4) Kolaborasi dengan Inspektorat dan Satpol PP dalam melakukan sidak dan inspeksi mendadak terhadap kinerja ASN.

Upaya ini sejalan dengan gagasan Dwiyanto (2013) bahwa reformasi birokrasi harus dibangun melalui dua pilar utama: sistem dan nilai. Artinya, tanpa budaya organisasi yang mendukung, sistem akan berjalan secara mekanistik tanpa penghayatan nilai-nilai pelayanan. Kondisi sosialisasi dan budaya organisasi ASN Kota Semarang dalam konteks implementasi Perwali No. 40 Tahun 2020 menunjukkan adanya kesenjangan antara desain regulasi dan implementasi di tingkat pelaksana. Walaupun sosialisasi telah dilakukan melalui berbagai media, tingkat pemahaman ASN terhadap nilai-nilai etika dan budaya kerja masih bervariasi, tergantung pada OPD, posisi jabatan, serta motivasi individu.

Beberapa ASN menunjukkan pemahaman dan internalisasi yang kuat terhadap nilai-nilai BerAKHLAK, namun tidak sedikit pula yang menganggapnya sebagai formalitas belaka. Hambatan sosialisasi seperti minimnya inisiatif

pimpinan, komunikasi yang tidak efektif, serta absennya evaluasi membuat budaya kerja yang diharapkan belum sepenuhnya terwujud.

Untuk meningkatkan efektivitas implementasi kebijakan, perlu dilakukan evaluasi berkala terhadap pemahaman ASN, pelibatan atasan langsung sebagai role model budaya kerja, serta integrasi nilai etika dalam indikator kinerja ASN. Dengan begitu, nilai-nilai etika bukan hanya menjadi slogan, melainkan kebiasaan kerja yang tertanam dalam keseharian ASN.

2.7 Tantangan Implementasi Kode Etik di Tingkat Lapangan

Implementasi Peraturan Walikota No. 40 Tahun 2020 tentang Kode Etik dan Kode Perilaku ASN idealnya menjangkau seluruh level ASN, termasuk mereka yang bertugas di garis depan pelayanan seperti di kelurahan dan kecamatan. Namun, realita menunjukkan bahwa berbagai hambatan struktural, kultural, dan komunikasi birokratis masih menghalangi efektifnya penegakan nilai-nilai etika di tingkat bawah.

Menurut Sugiyono (2013), dalam penelitian kebijakan publik, realitas di tingkat implementasi sering kali memperlihatkan deviasi dari teks regulasi, akibat dinamika sosial organisasi, kapasitas sumber daya, hingga pola kepemimpinan lokal.

2.7.1 Hambatan dalam Pengawasan Langsung

Salah satu tantangan utama adalah terbatasnya pengawasan langsung terhadap ASN di lapangan, terutama mereka yang bekerja di kelurahan, kecamatan, atau UPTD OPD.

"Di kelurahan kami hanya ada satu pejabat struktural dan beberapa staf. Tidak mungkin diawasi terus, apalagi BKPP tidak rutin datang memantau."
- Kepala Kelurahan Lamper Lor

Jumlah ASN yang tidak sebanding dengan kebutuhan pelayanan publik menyebabkan fungsi kontrol menjadi longgar. Bahkan di beberapa kelurahan, tidak ada pejabat fungsional khusus yang menangani pembinaan disiplin. Di sisi lain, pengawasan oleh atasan langsung (lurah atau camat) seringkali bersifat informal, tidak terdokumentasi, dan minim pelaporan ke BKPP. "Kami lebih memilih menegur langsung secara lisan. Kalau sedikit-sedikit dilaporkan ke BKPP, nanti malah ribet." - Lurah Lamper Lor, Fenomena ini memperlihatkan bahwa pengawasan etik belum menjadi sistem yang terstruktur, melainkan masih berbasis pada relasi personal antar pegawai.

2.7.2 Kendala Komunikasi Birokratis antara BKPP dan Instansi Pelaksana Teknis

Komunikasi antara BKPP Kota Semarang sebagai pelaksana teknis kebijakan kode etik, dengan unit kerja di lapangan (kelurahan, kecamatan, OPD teknis), menghadapi banyak hambatan:

Informasi mengenai aturan etik tidak selalu tersampaikan utuh hingga ke staf. Sosialisasi dari BKPP hanya menyasar pejabat eselon, yang tidak semuanya meneruskan ke staf di bawahnya.

Koordinasi lintas OPD sering kali terganjal oleh ego sektoral atau perbedaan prioritas kerja.

"Kami pernah kirim laporan pelanggaran, tapi tidak ditindaklanjuti karena katanya bukti kurang. Kami bingung harus seperti apa SOP-nya."
- ASN di Kelurahan Lamper Lor

Sebaliknya, dari pihak BKPP pun mengakui keterbatasan tersebut:

"Kami tidak bisa langsung turun setiap ada laporan. Jumlah staf kami terbatas. Harus ada laporan resmi yang lengkap."- Pejabat BKPP Kota Semarang

Fenomena ini menggambarkan adanya keterputusan komunikasi vertikal, yang memperlemah fungsi kontrol, serta mengurangi efektivitas pembinaan etik secara menyeluruh.