

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Pemerintah menjadi entitas utama pada penyelenggaraan pelayanan publik yang memikul tanggung jawab strategis dalam mengoperasikan berbagai fungsi untuk memenuhi kepentingan masyarakat. Tanggung jawab fundamental pemerintah mencakup penyediaan layanan publik yang unggul serta pemenuhan hak-hak dasar warga negara, antara lain pendidikan, layanan kesehatan, dan pembangunan infrastruktur esensial. Lebih lanjut, pemerintah berperan dalam merumuskan kebijakan yang mendukung akselerasi pembangunan sosial dan ekonomi yang berkelanjutan. Dari sisi proses, kebijakan publik dapat dipahami sebagai produk kolektif dari interaksi beragam gagasan, teori, ideologi, serta kepentingan yang mencerminkan konfigurasi sistem sosial tertentu. Oleh karena itu, kebijakan publik berfungsi sebagai instrumen strategis dalam pengambilan keputusan sektoral, seperti dalam pengelolaan fasilitas publik, sistem transportasi, pendidikan, kesehatan, dan kesejahteraan sosial, dengan tujuan menciptakan dampak konstruktif terhadap kehidupan masyarakat (Saefuddin dkk., 2024). Saefuddin mendefinisikan kebijakan sebagai dokumen normatif yang dirancang oleh lembaga atau entitas kolektif dengan maksud membentuk nilai bersama berdasarkan norma atau konsensus yang berlaku, serta diarahkan untuk menciptakan kemajuan bersama tanpa menimbulkan permasalahan

baru. Oleh sebab itu, kebijakan idealnya diterapkan secara komprehensif dan merata, dengan tetap memperhatikan dinamika dan karakteristik lokal.

Beragam teori telah dikembangkan untuk menjelaskan keberlakuan suatu regulasi, termasuk pendekatan pelaksanaan kebijakan sebagaimana diuraikan oleh Riant Nugroho (dalam Laary et al., 2022). Menurut Nugroho, implementasi kebijakan merupakan proses untuk memastikan bahwa rumusan kebijakan dapat berfungsi sesuai tujuannya, yang menuntut analisis mendalam terhadap proses pelaksanaannya. Bersama para ahli lainnya, Nugroho mengemukakan lima prinsip efektivitas kebijakan, yakni ketepatan substansi kebijakan (kesesuaian dengan masalah), akurasi pelaksana (dilakukan oleh aktor yang kompeten), presisi sasaran (penerima manfaat yang teridentifikasi dengan jelas), kesesuaian konteks (dukungan lingkungan internal-eksternal), serta kesiapan proses (adopsi, penerimaan, dan kesiapan implementatif). Kelima prinsip ini menjadi elemen krusial agar kebijakan tidak sekadar dapat dijalankan, tetapi juga menghasilkan dampak yang diharapkan secara optimal.

Sejalan dengan hal tersebut, implementasi kebijakan budaya kerja dalam organisasi mencerminkan nilai-nilai dasar institusional yang bertujuan memperkuat efisiensi, keberhasilan operasional, serta keluaran kinerja yang maksimal (Sembiring & Winarto, 2020). Terdapat sejumlah determinan utama dalam pelaksanaan kebijakan budaya kerja organisasi, di antaranya komunikasi yang efektif, prinsip transparansi, fleksibilitas operasional yang mengakomodasi preferensi kerja individu, kolaborasi tim yang solid, sikap

kritis, dan interaksi komunikatif yang diselingi nuansa humor yang tetap dalam koridor profesional. Pelaksanaan budaya kerja yang adaptif dan produktif diharapkan mampu memberikan kontribusi signifikan terhadap capaian kinerja institusi (Nurhidayah, 2020).

Prinsip pelayanan yang menjadi orientasi utama organisasi tercermin dalam sistem operasional Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kota Semarang, khususnya kebijakan berbasis budaya kerja tertuang dalam Peraturan Walikota Semarang Nomor 37 Tahun 2022. Sebagai bentuk operasionalisasi konkret, BPBD mengembangkan mekanisme penanganan aduan publik terkait kebencanaan yang memungkinkan terjadinya komunikasi langsung antara masyarakat dan institusi, sehingga respons terhadap insiden ditangani secara cepat dan efisien. Selain itu, secara sistematis dilakukan analisis kebutuhan dan pemetaan sosial secara komprehensif sebelum menyusun kebijakan, sebagai wujud komitmen untuk menghadirkan intervensi yang kontekstual dan berbasis kebutuhan riil masyarakat. Pendekatan ini mencerminkan model pelayanan yang tidak hanya reaktif tetapi juga proaktif dalam mengidentifikasi dan mengantisipasi dinamika di lapangan.

Peraturan tersebut sekaligus menjadi medium penerapan nilai-nilai fundamental yang dirumuskan dalam *core values* ASN yakni Ber-AKHLAK (Berorientasi Pelayanan, Akuntabel, Kompeten, Harmonis, Loyal, Adaptif, dan Kolaboratif), dengan harapan mampu mendorong peningkatan kualitas layanan publik, memperkuat integritas profesional, serta meningkatkan

kinerja institusional secara keseluruhan. Implementasi nilai-nilai tersebut dirancang agar aparatur sipil negara bekerja secara lebih efisien, transparan, serta menciptakan atmosfer kerja yang kondusif. Dalam konteks ini, pemerintah daerah dituntut untuk menunjukkan akuntabilitas melalui penerapan transparansi dalam pengelolaan anggaran publik serta pelibatan audit eksternal dalam setiap tahapan pelaksanaan kebijakan.

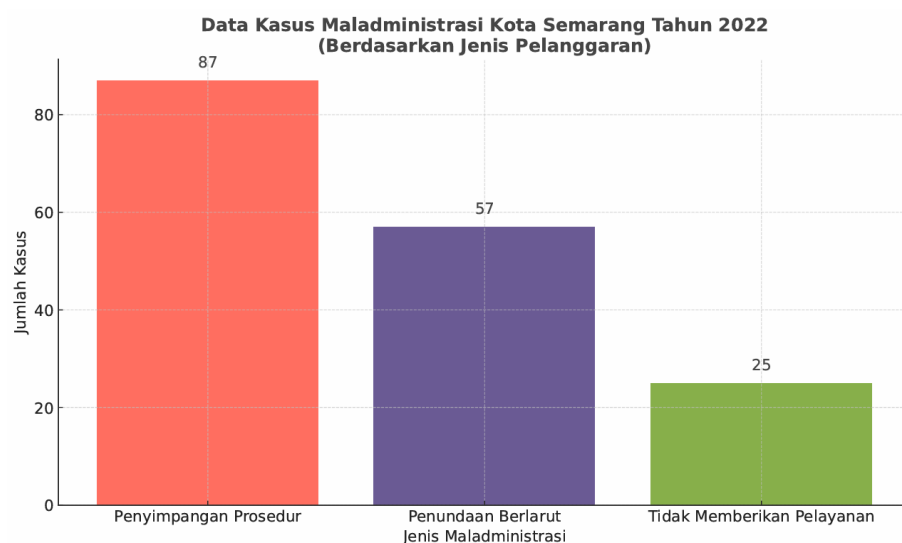


**Gambar 1. 1 Paparan Kebijakan Ber-AKHLAK**

*Sumber : Laman Website Kementerian Pendayagunaan  
Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, 2021*

Pendapat oleh Riant, salah satu elemen esensial dalam mengevaluasi keberhasilan pelaksanaan kebijakan publik adalah prinsip Ketepatan Kebijakan, yang mengacu pada sejauh mana kebijakan yang diterapkan memiliki relevansi substantif dengan permasalahan yang menjadi fokus intervensi. Dalam konteks ini, proses perumusan kebijakan harus diarahkan secara eksplisit pada tujuan yang terdefinisi dengan jelas dan memiliki

korelasi langsung dengan kondisi empiris serta kebutuhan aktual di lapangan. Kebijakan yang dirancang secara tepat akan memungkinkan pengenalan masalah secara akurat dan penyusunan solusi yang proporsional dan efisien. Oleh karena itu, lembaga publik atau pemerintah dituntut untuk melakukan analisis yang holistik terhadap isu yang dihadapi, sekaligus mempertimbangkan dinamika variabel-variabel strategis yang terikat satu sama lain. Pelayanan publik tidak hanya berperan sebagai instrumen negara untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat, tetapi juga mencerminkan eksistensi negara sebagai entitas yang hadir dan responsif terhadap aspirasi warganya (Akadol, 2018). Tingkat kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah dapat terbentuk melalui praktik penyelenggaraan pelayanan yang dilandasi oleh penerapan budaya kerja institusional yang konsisten dan etis. Budaya kerja dapat dipahami sebagai suatu sistem nilai yang menjadi pondasi normatif dalam pola hidup kolektif, mencakup seperangkat prinsip khas yang membentuk kebiasaan, identitas kelompok, serta motivasi internal yang mengarahkan perilaku organisasi. Nilai-nilai tersebut termanifestasi dalam bentuk sikap, tindakan, perspektif, aspirasi, dan perilaku nyata yang hadir dalam dinamika kerja maupun konteks profesional secara keseluruhan (Akbar & Frinaldi, 2024).



### **Gambar 1. 2 Data Kasus Maladministrasi Kota Semarang Tahun 2022**

*Sumber : Ombudsman RI, 2022*

Berdasarkan grafik tersebut menggambarkan jumlah laporan dugaan maladministrasi di Kota Semarang tahun 2022 berdasarkan data dari Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah. Dalam grafik tersebut terlihat bahwa dari total 188 laporan masyarakat yang diterima dan ditangani, jenis pelanggaran yang paling mendominasi adalah penyimpangan prosedur dengan 87 laporan atau sekitar 46% dari total. Hal ini menunjukkan bahwa masih banyak OPD atau instansi pemerintah di Kota Semarang yang belum menjalankan pelaksanaan pelayanan publik yang mengikuti ketentuan dan tata laksana administratif yang telah diatur sebelumnya. Penyimpangan prosedur ini bisa terjadi karena ketidaktahuan petugas, kelalaian, atau bahkan unsur kesengajaan, dan berdampak langsung pada terganggunya hak-hak masyarakat atas layanan yang semestinya mereka terima dengan adil dan transparan.

Selanjutnya, grafik juga memperlihatkan bahwa penundaan berlarut menempati posisi kedua dengan 57 laporan atau sekitar 30%. Ini merupakan masalah yang cukup serius karena mencerminkan lemahnya sistem administrasi birokrasi, kurangnya manajemen waktu, serta potensi lemahnya pengawasan internal dalam pelaksanaan pelayanan. Penundaan layanan publik yang seharusnya bisa ditangani dalam waktu tertentu menimbulkan ketidakpuasan, menurunkan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah, dan dalam beberapa kasus bisa menyebabkan kerugian sosial maupun

ekonomi bagi warga. Kemudian, kategori ketiga yang turut mendominasi adalah tidak memberikan pelayanan, yang tercatat sebanyak 25 laporan. Ini adalah bentuk maladministrasi yang cukup berat karena menunjukkan kegagalan instansi dalam melaksanakan tugas utamanya, yaitu melayani masyarakat. Dalam kondisi seperti ini, bisa terjadi masyarakat benar-benar ditolak atau diabaikan tanpa alasan yang sah, yang tentu berpotensi menimbulkan diskriminasi pelayanan.

Data ini memberikan gambaran penting terkait seberapa besar tantangan yang masih dihadapi dalam implementasi pelayanan publik di tingkat pemerintah daerah. Tingginya jumlah laporan menunjukkan bahwa kualitas pelayanan masih belum sepenuhnya memenuhi ekspektasi masyarakat. Oleh karena itu, perlu adanya evaluasi menyeluruh terhadap SOP (*Standard Operating Procedure*), kualitas SDM, serta sistem pengawasan internal di masing-masing OPD. Reformasi birokrasi tidak cukup diwujudkan dalam bentuk regulasi administratif, tetapi juga harus menyentuh aspek perilaku, komitmen moral, dan etika pelayanan dari aparatur negara. Instrumen pendekatan yang sesuai dengan konteks tersebut ialah penguatan nilai-nilai ASN yang tercermin dalam *core values* Ber-AKHLAK.

Selain itu, permasalahan dalam implementasi kebijakan budaya kerja berdasarkan Peraturan Walikota Semarang Nomor 37 Tahun 2022 di lingkungan BPBD Kota Semarang mencerminkan tantangan nyata dalam merealisasikan *core values*. Adapun permasalahannya di lihat dari salah satu nilai, yaitu Kompeten, seperti tantangan dalam sistem penanggulangan

bencana sebelum digitalisasi sebelumnya, proses koordinasi dan pelaporan bencana di Kota Semarang dilakukan secara manual. ASN BPBD Kota Semarang menunggu laporan dari kelurahan sebelum mengambil tindakan. Cara kerja ini memiliki beberapa kelemahan, di antaranya :

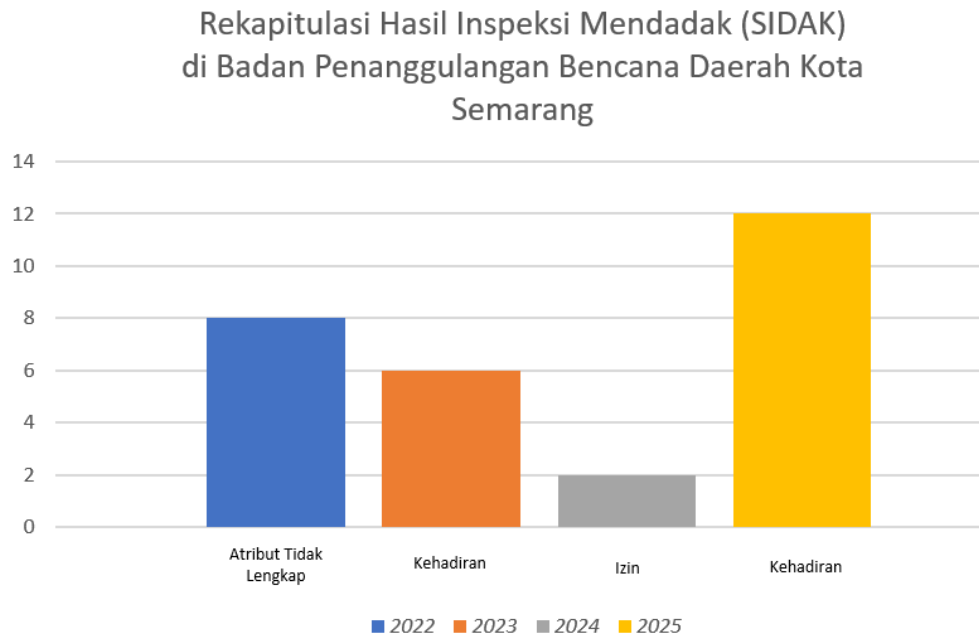
1. Proses koordinasi yang lambat, karena membutuhkan banyak tahapan sebelum bantuan dapat diterjunkan ke lokasi bencana.
2. Kurangnya akurasi dalam pelaporan, karena informasi yang disampaikan seringkali mengalami distorsi atau keterlambatan.
3. Minimnya keterlibatan masyarakat dalam mitigasi bencana, karena tidak ada sistem yang memungkinkan mereka untuk berkontribusi secara langsung dalam pelaporan kejadian.

Pentingnya komunikasi terbuka antara BPBD dan masyarakat juga salah satu perwujudan dari Prinsip harmonis, dengan menekankan kendala yang dihadapi dalam menjangkau seluruh lapisan masyarakat yang tinggal di daerah marginal dan menghadapi hambatan dalam mengakses sumber informasi. Hambatan dalam komunikasi ini dapat memberikan tingkat kepercayaan masyarakat terhadap kinerja BPBD serta mengurangi efektivitas pelaksanaan kebijakan budaya kerja. Hal ini didasari dalam UU No. 24 tahun 2007, terkait penanganan bencana merupakan tanggung jawab BNPB dan BPBD yang memerlukan koordinasi cepat dan efektif. Tujuan utama dimaksudkan untuk menurunkan risiko terhadap keselamatan jiwa dan kerusakan aset material. Salah satu cara yang efektif adalah penyebaran informasi, yang menjadi bagian penting dalam komunikasi. Komunikasi ini

bisa dilakukan melalui berbagai bentuk, seperti mendirikan media center

Dalam periode tanggap darurat, dilakukan penyelenggaraan konferensi pers guna menyampaikan informasi terkait kebijakan penanggulangan bencana kepada publik, disertai dengan kegiatan sosialisasi yang menjangkau seluruh lapisan masyarakat, termasuk peserta didik di jenjang sekolah dasar.

Di samping itu, pemanfaatan media tradisional menjadi strategi komunikasi yang signifikan, spesifiknya pada warga lokal yang belum melek teknologi informasi, serta perluasan dan penguatan nilai-nilai kearifan lokal di wilayah yang terdampak bencana turut menjadi perhatian dalam proses penanggulangan. Permasalahan lain muncul dari salah satu nilai *core values* ASN Ber-AKHLAK yang dapat dilihat dari data berikut :



**Gambar 1. 3 Hasil Inspeksi Mendadak**

*Sumber : Badan Kepegawaian Pendidikan dan Pelatihan Kota Semarang,*

2025

Data tersebut ditemukan adanya ketimpangan jumlah dari tahun ke tahun, terlebih dari tahun 2024 menuju tahun 2025 yang perbandingannya terlihat signifikan. Fenomena ini menunjukkan adanya dinamika yang perlu ditelusuri lebih lanjut untuk mengetahui akar penyebabnya, baik dari sisi kebijakan internal, pengelolaan sumber daya manusia, maupun faktor eksternal yang turut berperan di dalamnya. Penurunan atau peningkatan signifikan dalam jumlah ASN dalam satu periode waktu tertentu bisa mencerminkan kondisi organisasi, efektivitas pengawasan, atau bahkan adanya pergeseran budaya kerja yang terjadi secara bertahap namun berdampak besar. Keterangan menunjukkan bahwa beberapa ASN dinyatakan meninggalkan jam kerja tanpa keterangan yang sah, yang artinya terdapat pelanggaran disiplin yang cukup serius dan perlu ditindaklanjuti secara sistematis. Hal ini mengindikasikan adanya celah dalam sistem pengawasan atau kurangnya kesadaran disiplin dari para ASN itu sendiri. Ketidakhadiran tanpa alasan yang jelas dapat berimplikasi pada penurunan produktivitas, terganggunya pelayanan publik, serta menurunnya citra institusi di mata masyarakat. Untuk mengatasi permasalahan ini, perlu dilakukan evaluasi menyeluruh terhadap sistem kehadiran, penerapan sanksi disipliner, serta peningkatan kesadaran ASN akan pentingnya tanggung jawab terhadap jam kerja.

Selain itu, ditemukan pula bahwa beberapa ASN tidak menggunakan atribut sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Masalah atribut ini menjadi salah satu sorotan penting, terutama bagi para ASN yang

bertugas di BPBD Kota Semarang, penggunaan atribut dan seragam dinas tidak semata-mata merepresentasikan identitas formal, melainkan juga mencerminkan nilai-nilai profesionalisme dan komitmen terhadap kedisiplinan yang melekat pada aparatur sipil negara. Di lingkungan BPBD Kota Semarang, penggunaan atribut memiliki sedikit perbedaan dibandingkan instansi lain, yang menjadikan aspek ini lebih krusial untuk dipatuhi. Ketidaksesuaian dalam penggunaan atribut dapat mencerminkan rendahnya kepatuhan terhadap aturan internal serta kurangnya perhatian terhadap citra kelembagaan.

Ketentuan mengenai atribut seharusnya dijelaskan secara rinci dan disosialisasikan secara berkelanjutan kepada seluruh ASN. Pelatihan, pengarahan, maupun inspeksi mendadak dapat dilakukan untuk meningkatkan kesadaran dan kepatuhan ASN terhadap ketentuan tersebut. Selain itu, perlunya evaluasi terhadap persepsi ASN mengenai pentingnya atribut kerja, karena bisa jadi kurangnya kepatuhan berakar dari minimnya pemahaman terhadap makna dan fungsi atribut tersebut. BPBD sebagai instansi yang bergerak dalam penanggulangan bencana juga harus menampilkan citra profesional dan disiplin yang tinggi, yang salah satunya tercermin dari penampilan para ASN-nya.

Melalui beberapa tantangan pada data pendukung yang telah dipaparkan, penerapan implementasi kebijakan budaya kerja berdasarkan Perwal Nomor 37 Tahun 2022 di BPBD Kota Semarang masih menghadapi sejumlah kendala dalam implementasinya. Meskipun nilai-nilai inti telah

diperkenalkan, nilai-nilai tersebut belum sepenuhnya diintegrasikan dalam rutinitas kerja sehari-hari pegawai. Sebagian pegawai di BPBD melihat nilai-nilai tersebut sebagai pedoman umum yang perlu dikembangkan lebih lanjut agar benar-benar menjadi budaya yang kuat di organisasi. Sama halnya dengan penelitian di organisasi lain, perhatian terhadap disiplin dan detail dalam melaksanakan tugas masih menjadi tantangan. Oleh karena itu, diperlukan upaya untuk memperdalam pemahaman dan penerapan nilai-nilai ini agar dapat meningkatkan kinerja pegawai dan efektivitas dalam penanggulangan bencana. Jika hal ini dapat dioptimalkan, efektivitas BPBD dalam mengelola bencana akan meningkat secara signifikan.

Upaya dalam menghadapi masalah bencana yang kompleks, penerapan *core values* berakhlak sangat penting untuk memastikan penanggulangan bencana berjalan efektif. Nilai-nilai berakhlak seperti kerjasama dan tanggung jawab dapat mendorong Seluruh aktor terkait, termasuk pemerintah, pelaku usaha, dan elemen masyarakat, diharapkan berkolaborasi secara sinergis dengan pembagian peran serta tanggung jawab yang terstruktur dan terdefinisi secara jelas. Koordinasi antar instansi yang baik dan saling menghargai menjadi dasar dalam memperkuat kerjasama, sehingga komunikasi yang efisien dan transparan dapat terjalin. Komunikasi yang jelas, yang juga merupakan bagian dari nilai berakhlak, penting untuk menghindari misinterpretasi dan kesalahpahaman antara instansi yang dapat menghalangi upaya penanggulangan bencana. Selain itu, nilai berakhlak juga menekankan pentingnya saling menghormati dan

memahami perbedaan kepentingan antar instansi, yang dapat memperkuat kesepahaman dan kolaborasi dalam tugas masing-masing stakeholder. Dengan demikian, penerapan *core values* berakhlak dapat membantu mengatasi tantangan-tantangan tersebut dan meningkatkan efektivitas penanggulangan bencana.

Dukungan terhadap pernyataan ini dapat ditemukan dalam studi terdahulu yang dilakukan oleh Tobirin (2023), yang juga menekankan pentingnya nilai inti Ber-AKHLAK sebagai pedoman perilaku ASN dalam implementasi budaya kerja dan kualitas pelayanan publik. Meskipun *core values* tersebut telah diterapkan dengan baik di tingkat lokal, beberapa tantangan seperti keterbatasan sumber daya manusia, keuangan, serta penerimaan masyarakat terhadap perubahan status administratif dari desa menjadi kelurahan masih menjadi kendala utama. Peningkatan pemahaman dan pelatihan terhadap nilai-nilai dasar ASN dianggap perlu untuk menjawab tantangan ini. Dengan begitu aspek penerapan nilai-nilai budaya kerja (Ber-AKHLAK) pada tingkat lokal dapat menunjukkan bagaimana nilai-nilai inti dapat bersinggungan dengan efektivitas budaya kerja, sekaligus menghadapi tantangan operasional di lingkungan masyarakat.

Melalui latar belakang tersebut, penelitian ini akan mengeksplorasi penerapan *core values* di BPBD Kota Semarang, mengidentifikasi faktor pendukung dan penghambat, serta memberikan rekomendasi strategis untuk meningkatkan efektivitas kebijakan budaya kerja. Pendekatan ini dimaksudkan untuk menyajikan pemahaman yang menyeluruh mengenai

pentingnya budaya kerja dalam membangun pelayanan publik yang berkualitas. Selanjutnya, hasil penelitian ini dapat berfungsi sebagai referensi untuk pengembangan kebijakan serupa di daerah lain. Mengingat kompleksitas dan keragaman budaya kerja di berbagai daerah di Indonesia, pendekatan yang berbasis pada nilai lokal dan kontekstual menjadi sangat relevan.

Dengan mengidentifikasi dan memahami berbagai permasalahan yang muncul, BPBD Kota Semarang diharapkan mampu merumuskan strategi preventif dan korektif yang efektif. Upaya ini meliputi peningkatan sistem manajemen kepegawaian, pelatihan berkelanjutan, serta penguatan nilai-nilai budaya kerja yang telah ditetapkan. Implementasi yang konsisten terhadap *core values* Ber-AKHLAK langkah ini diarahkan untuk mewujudkan tata kelola kerja yang profesional, adaptif, dan berorientasi pelayanan, sebagai bagian dari kesiapsiagaan menghadapi kompleksitas persoalan kebencanaan di waktu mendatang.

## **1.2 Identifikasi Masalah**

Budaya kerja di lingkungan pemerintahan memegang peranan penting dalam menciptakan suasana kerja yang kondusif, meningkatkan kinerja, dan mendorong tercapainya tujuan organisasi. Berikut merupakan identifikasi masalah yang telah dirangkum, meliputi:

- a. Temuan data kasus Mal-administrasi di Kota Semarang berkaitan dengan penerapan beberapa *core values* Ber-AKHLAK, yakni Akuntabel, Adaptif, dan Kompeten.

- b. Temuan data terkait kelengkapan atribut, kehadiran, dan izin
- c. Tingkat pemahaman pegawai terhadap *core values* Ber-AKHLAK budaya kerja.
- d. Inkonsistensi pada penerapan *Core Values* “Akuntabel, Adaptif, Kompeten”
- e. Mekanisme Evaluasi Implementasi Kebijakan Budaya Kerja

### 1.3 Perumusan Masalah

Adapun perumusan masalah di penelitian ini diantaranya :

1. Bagaimana implementasi kebijakan budaya kerja berdasarkan Peraturan Walikota Semarang Nomor 37 Tahun 2022 di Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kota Semarang?
2. Apa saja faktor pendukung dan penghambat pada implementasi *core values* dalam kebijakan budaya kerja di di Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kota Semarang?

### 1.4 Tujuan Penelitian

Penelitian ini dimaksudkan untuk :

1. Menganalisis pelaksanaan kebijakan budaya kerja yang merujuk pada Peraturan Walikota Semarang Nomor 37 Tahun 2022 di Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kota Semarang.
2. Mengidentifikasi faktor-faktor pada implementasi *core values* dalam kebijakan budaya kerja di BPBD Kota Semarang.

## **1.5 Kegunaan Penelitian**

### **1.5.1 Kegunaan Akademik**

Harapan dari penelitian ini adalah menghasilkan kontribusi substantif dalam pengembangan ilmu administrasi publik, khususnya pada aspek manajemen sumber daya aparatur, penguatan budaya organisasi birokrasi, serta formulasi dan implementasi kebijakan publik. Selain itu, hasil kajian ini bertujuan untuk memperkaya literatur mengenai penerapan kebijakan budaya kerja di lingkungan pemerintahan daerah, serta menjadi rujukan konseptual dan empiris bagi penelitian selanjutnya yang membahas isu serupa dalam konteks tata kelola pemerintahan..

### **1.5.2 Kegunaan Praktik**

Dari sisi praktis, Harapan dari penelitian ini adalah menghasilkan kontribusi berupa masukan strategis dan rekomendasi kebijakan kepada pemangku kepentingan terkait, khususnya dalam lingkungan Pemerintah Kota Semarang dan BPBD, guna meningkatkan efektivitas implementasi kebijakan budaya kerja. Selain itu, penelitian ini juga berpotensi menjadi instrumen evaluatif terhadap pelaksanaan kebijakan yang sedang berjalan, serta memberikan referensi aplikatif bagi instansi pemerintah lainnya dalam merumuskan dan menerapkan budaya kerja yang sejalan dengan nilai-nilai ASN yang diharapkan, dalam kerangka peningkatan kualitas tata kelola pemerintahan.

## 1.6 Kerangka Pemikiran Teoritis

### 1.6.1 Penelitian Terdahulu

**Tabel 1. 1 Penelitian Terdahulu**

| No . | Peneliti/Tahun/Jurnal                                           | Tujuan dan Manfaat Penelitian                                                                   | Landasan Teori                                     | Metode                  | Hasil Penelitian                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|------|-----------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------|-------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1.   | Sania Rahma Mutiara, Indah Prabawati/2023/Publika               | Penelitian mendeskripsikan pelaksanaan budaya pemerintahan satriya pada DPMPTSP kota yogyakarta | Model implementasi menurut Van Metter dan Van Horn | Deskriptif kualitatif   | Pelaksanaan kebijakan terkait budaya pemerintahan Satriya, sebagaimana diatur dalam Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 14 Tahun 2018 mengenai budaya pemerintahan di lingkungan Pemerintah Kota Yogyakarta, belum mencapai di titik optimal dan belum terimplementasi secara menyeluruh sesuai dengan tujuan yang diharapkan. |
| 2.   | Hafshah Saidah Rusli, dkk/ 2022/Jurnal Ilmiah Wahana Pendidikan | Mengetahui bagaimana implementasi budaya kerja di MAN 2 Karawang.                               | Teori Budaya Kerja                                 | Kualitatif              | Penelitian ini mengindikasikan bahwa dalam tahap implementasinya, nilai-nilai budaya kerja telah disampaikan secara menyeluruh oleh kepala madrasah melalui proses sosialisasi yang terstruktur.                                                                                                                               |
| 3.   | Anggada Abim Pramudya, dkk/                                     | Memahami hubungan antara budaya kerja dan gaya                                                  | Teori Budaya Kerja, Teori Kepemimpinan,            | Literatur <i>Review</i> | Penerapan budaya kerja serta pola kepemimpinan memiliki pengaruh positif yang signifikan terhadap                                                                                                                                                                                                                              |

| No . | Peneliti/Tahun/Jurnal                                                                                                            | Tujuan dan Manfaat Penelitian                                                                                      | Landasan Teori                              | Metode                | Hasil Penelitian                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------|-----------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|      | 2023/SAMMAJIVA:<br>Jurnal Penelitian<br>Bisnis dan<br>Manajemen                                                                  | kepemimpinan terhadap peningkatan kinerja karyawan pada perusahaan dengan menggunakan pendekatan literatur review. | Teori Kinerja Karyawan                      |                       | peningkatan performa karyawan secara keseluruhan.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| 4.   | Dhiki Setiawan,<br>Susantiningrum,<br>Tutik<br>Susilowati/2023/<br>Journal of<br>Management and<br>Creative Business<br>(JMCBUS) | Melihat makna budaya kerja Semanak bagi pegawai di DPMPTSP Kabupaten Karanganyar.                                  | Teori Budaya Kerja                          | Kualitatif            | Budaya kerja Semanak memberikan makna yang substansial bagi aparatur di lingkungan DPMPTSP Kabupaten Karanganyar.                                                                                                                                                                                                                                                          |
| 5.   | Maya Apriyana,<br>Taufik Fadilah/2022/<br>Referensi : Jurnal<br>Ilmu Manajemen dan<br>Akutansi                                   | Memahami implementasi budaya kerja pada PT Bintang Farma Perkasa.                                                  | Teori Budaya Kerja. Teori Budaya Organisasi | Kualitatif Deskriptif | Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa implementasi budaya kerja organisasi di PT Bintang Farma Perkasa menghadapi sejumlah kendala, antara lain: (1) Adanya perbedaan karakter individual di antara karyawan, (2) Rendahnya kedisiplinan terkait ketepatan waktu, serta (3) Ketidaksesuaian antara struktur organisasi formal dengan praktik operasional yang dijalankan. |

| No . | Peneliti/Tahun/Jurnal                                                                 | Tujuan dan Manfaat Penelitian                                                                                                                                                                            | Landasan Teori                                                  | Metode                 | Hasil Penelitian                                                                                                                                                                                                                    |
|------|---------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 6.   | Syarif Lutfim/2022/DIKSI: Jurnal Kajian Pendidikan dan Sosial                         | Mengidentifikasi sejauh mana tingkat penerapan dan implementasi Nilai-Nilai Dasar Budaya Kerja (NDBK) di lingkungan Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia Daerah (BPSDMD) Provinsi Nusa Tenggara Barat. | Teori Implementasi, Teori Budaya Kerja, Teori Budaya Organisasi | Eksploratif Deskriptif | Implementasi 17 pasang nilai dasar budaya kerja dalam perilaku kerja di lingkungan BPSDMD Provinsi Nusa Tenggara Barat pada umumnya telah terlaksana secara optimal dan konsisten di instansi tersebut.                             |
| 7.   | Ghea Arnanda, Oktarizka Reviandani/2024/Societas: Jurnal Ilmu Administrasi dan Sosial | Mengevaluasi tingkat pelaksanaan nilai-nilai inti ASN BerAKHLAK dalam konteks implementasinya di Biro Organisasi Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Timur.                                                 | Teori Implementasi, Teori Budaya Kerja                          | Kualitatif Deskriptif  | Pelaksanaan ketujuh nilai budaya kerja di Biro Organisasi Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Timur telah berjalan efektif sesuai dengan ekspektasi, serta berkontribusi pada peningkatan produktivitas kinerja aparatur sipil negara. |
| 8.   | Isma Putri Ariyanti, dkk/2020/JIKAP: Jurnal Informasi Dan Komunikasi                  | Menilik implementasi budaya kerja kerja, kendala dan solusi                                                                                                                                              | Teori Budaya Kerja, Teori                                       | Deskriptif Kualitatif  | Proses implementasi budaya kerja belum sepenuhnya dijalankan oleh sebagian pegawai, yang disebabkan oleh lemahnya penegakan peraturan                                                                                               |

| No . | Peneliti/Tahun/Jurnal                                                                            | Tujuan dan Manfaat Penelitian                                                                                                              | Landasan Teori                                                                              | Metode                | Hasil Penelitian                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|      | Administrasi Perkantoran                                                                         | penerapan budaya kerja di lingkungan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Sukoharjo.                     | Budaya Organisasi                                                                           |                       | terkait ketidaktertiban serta kurang optimalnya upaya penerapan budaya kerja.                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| 9.   | Siti Maharani Utari Tarib, dkk/ 2023/EMBA: Jurnal Riset Ekonomi, Manajemen, Bisnis dan Akuntansi | Mengetahui implementasi Lima Nilai Budaya Kerja Kementerian Agama dalam upaya peningkatan kualitas SDM pada ASN.                           | Teori Budaya Kerja, Teori Manajemen Sumber Daya Manusia, Teori Kualitas Sumber Daya Manusia | Deskriptif Kualitatif | Implementasi lima pilar nilai budaya kerja di Kementerian Agama meliputi integritas, profesionalisme, inovasi, akuntabilitas, serta keteladanan berperan signifikan dalam upaya peningkatan mutu sumber daya manusia.                                                                                                                          |
| 10.  | Mu'fidatul Nurul Hajjad/2023/ SEIKO : Journal of Management & Business                           | Mengetahui bentuk budaya kerja Ide To Mallaqbi yang diimplementasikan untuk Mendisiplinkan Pegawai Pada Kantor BKD Provinsi Sulawesi Barat | Teori Budaya Organisasi, Teori Budaya Kerja Ide To Mallaqbi, Teori Disiplin Pegawai         | Deskriptif Kualitatif | Budaya kerja Ide To Mallaqbi berfungsi sebagai mekanisme pembentukan disiplin pegawai, di mana setiap individu diharapkan untuk mengaktualisasikan nilai integritas melalui ketaatan dan penghormatan terhadap kedisiplinan dalam melaksanakan tugas dengan etos kerja yang kuat, sehingga mendorong terbentuknya pegawai yang penuh semangat. |
| 11.  | Stephanie Bilderback,                                                                            | Mengeksplorasi dampak kerja jarak                                                                                                          | Teori Keterlibatan                                                                          | Pendekatan Konseptual | Dengan mengkaji implikasi kerja jarak jauh, meredefinisi konsep kehadiran di lingkungan kerja,                                                                                                                                                                                                                                                 |

| No . | Peneliti/Tahun/Jurnal                                                                                           | Tujuan dan Manfaat Penelitian                                                                                                                                | Landasan Teori                                                                                                   | Metode                               | Hasil Penelitian                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|      | dkk/2024/ Journal of Ethics in Entrepreneurship and Technology                                                  | jauh terhadap budaya organisasi.                                                                                                                             | Karyawan, Teori Budaya Organisasi, Teori Kerja Jarak Jauh                                                        |                                      | serta menginisiasi langkah-langkah proaktif dalam pembentukan budaya organisasi, institusi dapat berhasil mengelola proses transisi tersebut dan memperkuat posisinya di era kerja jarak jauh.                                                                                                                                                                                          |
| 12.  | Addisalem adesse Bogale, Kenenisa emi Debela/2024/ Cogent Business & Management                                 | Meningkatkan pemahaman dari <i>Organizational culture</i> sebagai pendekatan penting untuk mengatasi krisis tersebut.                                        | <i>Organizational Culture Theory, Behavioural Norms Model, Model of Organizational Culture and Effectiveness</i> | <i>systematic literature reviews</i> | Terdapat pengaruh mendalam budaya organisasi terhadap dinamika lingkungan kerja, yang turut membentuk pola interaksi antar karyawan, perlakuan interpersonal, serta praktik manajerial. Dimensi budaya organisasi yang paling kerap menjadi fokus kajian meliputi inovasi, kolaborasi tim, orientasi pada hasil, karakter maskulinitas, tingkat keterlibatan, serta hierarki kekuasaan. |
| 13.  | Joanne Cleary-Holdforth, Therese Leufer, Nadiah A. Baghdadi, Wafa Almegewly/2022/ Journal of nursing management | Mengetahui persepsi mahasiswa pascasarjana tentang budaya organisasi dan kesiapan untuk praktik berbasis bukti di tempat kerja mereka di Kerajaan Arab Saudi | <i>Evidence-based practice Theory, Organizational culture Theory, Leadership Theory</i>                          | Studi Percontohan Pra-Eksperimental  | Terdapat keberhasilan dalam membentuk pemahaman peserta mengenai budaya organisasi serta kesiapan mereka dalam mengimplementasikan praktik berbasis bukti di lingkungan kerja, sekaligus menyediakan wawasan mengenai strategi kontekstual yang spesifik untuk penerapan praktik berbasis bukti dalam organisasi pelayanan kesehatan.                                                   |

| No . | Peneliti/Tahun/Jurnal                                                                                       | Tujuan dan Manfaat Penelitian                                                                                      | Landasan Teori                       | Metode      | Hasil Penelitian                                                                                                                                                          |
|------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------|-------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 14.  | Salaheddine Bendak, Amir Moued Shikhli, Refaat H. Abdel-Razek/2020/ Cogent Business & Management            | Mengusulkan dan memvalidasi sebuah kerangka kerja, yang disebut Kerangka Kerja Peningkatan Budaya Inovatif (ICEF). | <i>Organizational culture Theory</i> | Kuantitatif | Kerangka kerja tersebut memiliki validitas yang kuat serta mampu mewujudkan tujuan pengembangannya secara efektif.                                                        |
| 15.  | John R. Graham, Jillian Grennan, Campbell R. Harvey, Shivaram Rajgopal/2022/ Journal of Financial Economics | Memberikan informasi baru tentang bagaimana para eksekutif memandang budaya perusahaan.                            | <i>Corporate Culture Theory</i>      | Kuantitatif | Hasil penelitian menunjukkan 91% eksekutif meyakini budaya penting bagi perusahaan mereka dan 79% menempatkan budaya di antara pendorong nilai teratas perusahaan mereka. |

Berdasarkan tabel tersebut, seluruh kajian terdahulu dijadikan landasan dalam merancang kerangka konseptual yang sesuai dengan fokus studi. Salah satu sumber referensi utama adalah penelitian yang dilakukan oleh Sania Rahma Mutiara dan Indah Prabawati yang mengadopsi teori implementasi dengan pendekatan deskriptif kualitatif. Dalam konteks ini, penelitian saat ini menerapkan pendekatan kualitatif studi kasus pada lokasi yang berbeda, yakni di BPBD Kota Semarang, sementara penelitian terdahulu berlangsung di DPMPTSP Kota Yogyakarta. Selanjutnya, kajian mengenai teori budaya kerja juga dianalisis dalam penelitian oleh Anggada Abim Pramudya, Muhammad Rouf Purnama, dan Ninnes Sri Andarbeni yang menggunakan metode telaah pustaka. Perbedaan pokok terletak pada metode, sebab penelitian didasari oleh studi kasus kualitatif. Penelitian oleh Dhiki Setiawan, Susantiningrum, dan Tutik Susilowati di DPMPTSP Kabupaten Karanganyar turut menjadi acuan penting, walaupun berbeda pada aspek geografis dengan kesamaan pendekatan deskriptif kualitatif. Temuan serupa juga dijumpai dalam penelitian oleh Siti Maharani Utari Tarib dan kolega, yang menitikberatkan pada pelaksanaan nilai budaya kerja di MAN Model 1 Manado. Selanjutnya, teori budaya kerja dan budaya organisasi juga diadaptasi dari studi Maya Apriyana dan Taufik Fadilah yang berlangsung di sektor swasta, tepatnya di PT Bintang Farma Perkasa, menggunakan metode deskriptif kualitatif. Meskipun konteks kelembagaan berbeda, esensi teoritisnya tetap relevan dengan pokok bahasan penelitian ini. Dengan demikian, seluruh studi terdahulu yang dikaji menunjukkan keterkaitan konseptual dan metodologis yang kuat serta memperkuat pijakan teoritis penelitian

ini, khususnya dalam konteks implementasi kebijakan budaya kerja di lingkungan pemerintahan daerah.

### **1.6.2 Administrasi Publik**

Administrasi publik adalah disiplin ilmu yang secara sistematis menelaah pengelolaan sektor publik, mencakup perancangan dan pelaksanaan kebijakan, tata kelola organisasi pemerintahan, manajemen sumber daya aparatur, serta penyelenggaraan layanan publik yang berfokus pada kebutuhan masyarakat. Selain itu, administrasi publik juga dipahami sebagai rangkaian proses perencanaan, implementasi, dan evaluasi kebijakan yang dilakukan oleh lembaga pemerintahan maupun institusi negara.

Chandler dan Plano (dalam Sry Arlina, 2020) menyimpulkan bahwa administrasi publik mencakup pengorganisasian dan pengharmonisasian sumber daya serta personel negara untuk mendukung perumusan dan pelaksanaan keputusan kebijakan. Sementara itu, Keban (dalam Sry Arlina, 2020) menjelaskan bahwa administrasi publik merepresentasikan peran pemerintah sebagai pengelola kekuasaan dan pengarah kebijakan, di mana negara dianggap bertindak sebagai inisiator dalam memenuhi kebutuhan masyarakat yang diasumsikan belum mampu mengatur dirinya sendiri.

Henry (dalam Nurhapani, 2020) mengemukakan administrasi publik adalah kombinasi antara teori dan praktik yang bertujuan memperkuat pemahaman hubungan antara negara dan warganya, serta mendukung regulasi untuk adaptif dan responsif pada masyarakat.

Administrasi publik melibatkan siklus kebijakan, mulai dari formulasi, implementasi, hingga evaluasi layanan publik. Fokus utama administrasi publik terletak pada pencapaian efisiensi, efektivitas, akuntabilitas, dan transparansi dalam pengelolaan sumber daya publik (Amane et al., 2023). Oleh karena itu, administrasi publik berfungsi sebagai motor penggerak dalam penyusunan dan realisasi kebijakan publik.

Administrasi publik merupakan sebuah kajian ilmu sosial yang mempelajari suatu sistem pengelolaan baik dalam lingkup negara, pengelolaan kebijakan, organisasi, manajemen, serta pelayanan yang berkaitan dengan masyarakat. Selain itu administrasi publik juga dapat diartikan sebagai proses pengelolaan, perencanaan, dan pelaksanaan kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah atau lembaga terkait.

Chander dan Plano (dalam Sry Arlina, 2020) berpendapat bahwa administrasi publik merupakan sebuah proses sumber daya dan personal publik diorganisir dan diharmonisasikan untuk merumuskan, menerapkan, dan mengelola keputusan-keputusan dalam kebijakan publik.

### **1.6.3 Paradigma Administrasi Publik**

Paradigma dalam ilmu administrasi publik, sebagaimana dijelaskan oleh Khun (dalam Sry Arlina, 2020), merupakan seperangkat kerangka berpikir, nilai, dan metode yang digunakan komunitas ilmiah untuk menjawab persoalan pada suatu periode. Pergeseran paradigma terjadi ketika pendekatan lama tidak lagi mampu menjawab tantangan baru.

Menurut Supriyadi (2021), administrasi publik telah mengalami perubahan paradigma, dimulai dari *Old Public Administration*, *New Public Administration*, *New Public Management*, hingga *New Public Service*. Adapun fase perkembangan paradigma tersebut adalah sebagai berikut:

1. Paradigma Dikotomi Politik dan Administrasi (1900-1926)

Frank J. Goodnow (penganut Wilsonian) menyatakan bahwa fungsi politik berkaitan dengan perumusan kebijakan, sedangkan fungsi administrasi berkaitan dengan pelaksanaan kebijakan. Paradigma ini menekankan pemisahan antara fungsi legislatif/yudikatif dan birokrasi eksekutif. Paradigma ini memusatkan perhatian pada keberadaan administrasi negara dalam ranah birokrasi pemerintahan, sementara institusi legislatif dan yudikatif berada dalam ranah perumusan kehendak serta arah tujuan negara melalui kebijakan publik. Dengan demikian, keduanya menempati hierarki fungsional yang lebih unggul dibandingkan administrasi negara. Konstelasi hubungan semacam ini dikenal sebagai dikotomi antara ranah politik dan administrasi.

2. Paradigma Prinsip-prinsip Administrasi (1927-1937)

Pada paradigma ini ditemukan prinsip-prinsip administrasi negara oleh Luther H. Gulick and Lyndall Urwick yaitu: POSD CORB, yaitu kependekan dari: *Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting Budgeting*. Administrasi negara fokus pada proses instrumen administrasi negara guna mencapai di titik yang menemukan antara tujuan dan keinginan negara.

3. Paradigma Administrasi sebagai Ilmu Politik (1950-1970)

Simon menekankan keterkaitan antara ilmu politik dan administrasi dalam merumuskan dan mengimplementasikan kebijakan. Administrasi negara berperan dalam merancang tatanan institusional yang mendukung efektivitas lembaga pemerintahan dalam merealisasikan kebijakan negara, sementara ilmu politik berfokus pada pembentukan konfigurasi sosial yang adaptif, yang mampu memfasilitasi dinamika transformasi dalam masyarakat.

4. Paradigma Administrasi Negara sebagai Ilmu Administrasi (1956-1970) 32

Pada paradigma ini, administrasi publik dianggap sebagai gabungan dari teori organisasi dan manajemen yang berakar dari berbagai disiplin seperti psikologi sosial, ekonomi, statistik, dan teknologi. Teori organisasi (*organization theory*) yang akan berfokus pada proses administrasi, sedangkan ilmu manajemen (*management service*) berfokus pada mempelajari perilaku organisasi.

5. Paradigma Administrasi Negara sebagai Administrasi Negara (1970-1990)

Adanya perubahan dari ilmu administrasi negara menjadi administrasi negara karena hadirnya penemuan fokus organisasi yang memicu esensi antara organisasi publik dan bisnis, tetapi penggunaan pengembangan teori organisasi, teknik-teknik terapan yang baru pada ilmu manajemen semakin memperkuat perkembangan ilmu administrasi negara. Bahkan

keanekaragaman administrasi negara di negara-negara berkembang telah menumbuhkan spesialisasi baru yaitu “*comparative public administration*”

#### 6. Paradigma Governance (1990-sekarang)

Dalam paradigma ini proses pengambilan keputusan dalam konteks administrasi publik harus dilakukan secara formal, berorientasi pada konsensus, dan dihasilkan dengan musyawarah. Kolaborasi dan proses melibatkan banyak..

#### **1.6.4 Implementasi Kebijakan**

Implementasi kebijakan merupakan fase penting pada siklus regulasi publik yang mencerminkan penerjemahan kebijakan menjadi tindakan nyata. Implementasi sebagai proses pelaksanaan kebijakan yang berorientasi pada pencapaian tujuan secara efektif. Implementasi menuntut keterlibatan berbagai pihak, organisasi, alur nyata, dan tahapan secara simultan. Kelima prinsip ketepatan tersebut yaitu:

##### 1. Tepat kebijakan

Mengacu pada unsur-unsur yang secara relevan dan konkrit dapat menjawab sebuah persoalan sesuai dengan objek maupun subjek intervensi.

##### 2. Tepat pelaksana

Terdiri dari tiga entitas dengan potensi dan peranan masing-masing, diantaranya aparatur negara, sinergi antar instansi pemerintah dan aktor

non-negara (masyarakat atau sektor privat), serta model implementasi yang bersifat monopolistik.

3. Tepat target

Hadirnya sebuah indikasi terkait dengan intervensi pada kelompok tertentu yang telah dijadikan sebagai objek maupun subjek intervensi dengan mempertimbangkan pro dan kontra dari *output* intervensi tersebut.

4. Tepat lingkungan

Perihal konteks yang mengerucut pada relevansi kebijakan akan kondisi strategis dan dinamika suatu kelompok dari bagian internal (organisasi) dan eksternal (sosial politik).

5. Tepat proses

Menilik tahapan yang mencerminkan keselarasan sesuai dengan alur kebijakan, diantaranya *Policy Acceptance*, *Policy adoption*, dan *Strategic Readiness*.

#### **1.6.4.1 Faktor Pendorong dan Penghambat Implementasi**

Selanjutnya, berdasarkan pemaparan implementasi kebijakan di atas, George C. Edward (dalam Kaendung et al., 2021) menyampaikan terdapat empat indikator utama bersinergi dengan implementasi, yaitu :

1. *Communication* (Komunikasi)

Komunikasi kebijakan dimaknai sebagai mekanisme penyampaian pesan substansial dari para perumus kebijakan kepada para pelaksana di lapangan. Proses ini memegang peranan penting dalam

mentransmisikan muatan normatif kebijakan, mencakup arah orientasi, kelompok sasaran, serta esensi dari kebijakan itu sendiri. Kejelasan informasi ini memungkinkan para implementor memformulasikan kesiapan teknis maupun strategis yang selaras dengan kebutuhan pelaksanaan, sehingga keseluruhan proses implementasi dapat berlangsung secara terarah, sistematis, dan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan. Terdapat tiga elemen berkoneksi dengan keberhasilan komunikasi, yakni Transmisi, Kejelasan, dan Konsistensi.

## 2. *Resources* (Sumber Daya)

Menurut Edward III (dalam Laary et al., 2022) aspek sumberdaya meliputi sumber daya manusia, sumber daya anggaran, dan sumber daya peralatan dan sumber daya kewenangan.

## 3. *Disposition* (Disposisi)

Para pelaksana kebijakan perlu memiliki motivasi untuk memastikan keberhasilan dan efisiensi pelaksanaan kebijakan. Memahami tugas mereka dengan baik dan memiliki keterampilan yang diperlukan untuk menjalankannya tanpa adanya bias. Aspek yang perlu diperhatikan dalam disposisi adalah penempatan birokrat yang tepat, karena sikap yang kurang baik dapat menghambat proses implementasi kebijakan.

## 4. *Bureaucratic Structure* (Struktur Birokrasi)

Tata susunan birokrasi merupakan salah satu determinan yang berperan signifikan dalam menakar keberhasilan eksekusi suatu kebijakan publik. Sekalipun sumber daya telah tersedia dan para pelaksana

memiliki pemahaman yang memadai mengenai peran serta tanggung jawab yang harus mereka emban, disertai dengan komitmen untuk merealisasikan kebijakan tersebut, pelaksanaan kebijakan tetap berpotensi mengalami stagnasi atau bahkan kegagalan apabila dalam konstruksi kelembagaan birokrasi terdapat cacat struktural atau disfungsi yang mendasar.

#### **1.6.5 Budaya Kerja**

Budaya kerja dalam administrasi publik dipahami sebagai seperangkat nilai, keyakinan, dan praktik yang dibentuk dan dijalankan dalam lingkungan organisasi untuk mencapai tujuan bersama secara konsisten dan berintegritas (Christine dalam Setiawan et al., 2023). Gering dkk. (dalam Pramudya et al., 2023) menyebut budaya kerja sebagai nilai-nilai kolektif yang tercermin dalam sikap, perilaku, dan etos kerja individu dalam organisasi.

Menurut Apriyana & Fadilah (2022), budaya kerja merupakan pedoman normatif yang dikembangkan organisasi sebagai landasan perilaku kerja dan pencapaian visi. Supriyadi dan Guno (dalam Tarib et al., 2023) menekankan bahwa budaya kerja mencerminkan karakter individu dalam organisasi yang tercermin dalam tujuan, sikap, dan kebiasaan kerja..

Budaya kerja memiliki tujuan dalam penerapannya, Supriyadi dan Guno (dalam Tarib et al., 2023) mengemukakan setidaknya terdapat empat tujuan dari budaya kerja, di antaranya:

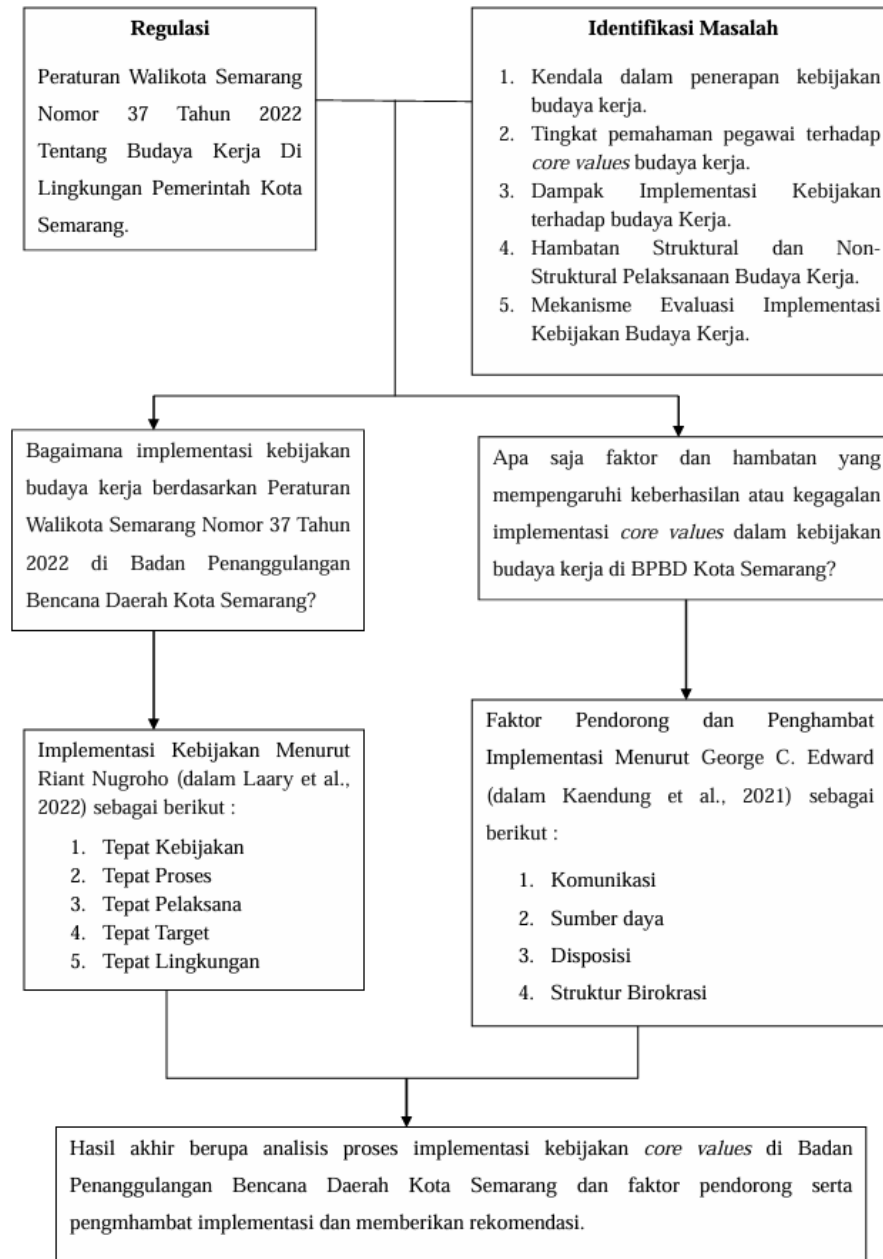
1. Untuk membangun ciri khas suatu organisasi atau lembaga sehingga berbeda dengan organisasi atau lingkungan kerja lainnya.

2. Untuk menyatukan komitmen pegawai sehingga mereka bisa bekerja sesuai visi dan misi organisasi atau lembaga sehingga pegawai diharapkan tidak bekerja berdasarkan kepentingan pribadinya.
3. Untuk Menciptakan kesesuaian dalam pelaksanaan tugas dan tanggung jawab dalam organisasi atau lembaga.
4. Untuk mempererat hubungan profesional antara pegawai dalam organisasi.

#### **1.6.6 Kebijakan Budaya**

Menurut Thomas R Dye (dalam Dewi et al., 2019) mendefinisikan kebijakan publik sebagai mendefinisikan kebijakan publik sebagai segala sesuatu yang dipilih pemerintah untuk dilakukan maupun tidak dilakukan. Dalam konteks ini, budaya kerja merupakan kebijakan yang bersifat normatif dan ditujukan untuk menginternalisasi nilai-nilai organisasi ke dalam perilaku aparatur. Robbins mengartikan budaya kerja sebagai sistem nilai yang membedakan satu organisasi dari yang lain, dan menjadi karakteristik institusional yang tercermin dalam sikap, norma, dan kebiasaan kerja (Dewi et al., 2019). Dengan demikian, budaya kerja diposisikan sebagai elemen strategis dalam menciptakan birokrasi yang profesional dan responsif terhadap dinamika pelayanan publik.

## 1.7 Kerangka Pemikiran Teoritis



Gambar 1. 4 Kerangka Pemikiran Teoritis

## 1.8 Operasionalisasi Konsep

Riant Nugroho (dalam Laary et al., 2022) menyimpulkan bahwa implementasi kebijakan merupakan tahapan untuk sebuah kebijakan mencapai titik kesesuaiannya. Dalam penelitian ini, teori implementasi kebijakan yang dijadikan sebagai dasar utama adalah teori kebijakan yang dikemukakan oleh Riant Nugroho. Pemilihan teori ini didasarkan pada kesesuaiannya dengan nilai-nilai inti (*core values*) yang relevan. Selain itu, teori Riant Nugroho menitikberatkan pada karakteristik kebijakan yang dibuat (Nugroho, 2014).

**Tabel 1. 2 Operasionalisasi Konsep Implementasi berdasarkan Teori Riant Nugroho**

| Fokus                               | Fenomena         | Sub Fenomena                                                                                                                                                                                                 |
|-------------------------------------|------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Implementasi Kebijakan Budaya Kerja | Tepat Kebijakan  | <ul style="list-style-type: none"><li>• Kesesuaian tujuan Budaya Kerja dengan Kenyataan di BPBD Kota Semarang.</li><li>• Pelaksanaan <i>Core Values</i> ASN Ber-AKHLAK di BPBD Kota Semarang.</li></ul>      |
|                                     | Tepat Target     | <ul style="list-style-type: none"><li>• Melihat kebijakan budaya kerja di BPBD Kota Semarang.</li><li>• Keterkaitan antara kebijakan dengan sikap ASN di BPBD Kota Semarang.</li></ul>                       |
|                                     | Tepat Lingkungan | <ul style="list-style-type: none"><li>• Lokus implementasi kebijakan berada di lingkungan Pemerintah Daerah.</li><li>• Penerimaan implementasi kebijakan oleh para Aparatur di BPBD Kota Semarang.</li></ul> |
|                                     | Tepat Proses     | <ul style="list-style-type: none"><li>• Mengembangkan budaya kerja dilingkungan BPBD Kota Semarang.</li><li>• Pembinaan dan Pengendalian implementasi budaya kerja</li></ul>                                 |
|                                     | Tepat Pelaksana  | <ul style="list-style-type: none"><li>• Aktor yang terlibat di dalam implementasi kebijakan.</li><li>• Unit Kerja yang menjadi teladan selama implementasi kebijakan.</li></ul>                              |

Menurut George C. Edward (dalam Kaendung et al., 2021) penggunaan faktor pendorong dan penghambat didasarkan sebagaimana fenomena tersebut sesuai dengan beberapa hal yang dapat melihat keberhasilan suatu implementasi. Keberhasilan implementasi kebijakan tersebut dilatarbelakangi dari beberapa faktor yang ada, sehingga pemilihan tersebut sesuai dengan teori implementasi kebijakan.

**Tabel 1. 3 Operasionalisasi Konsep berdasarkan Faktor Pendorong dan Penghambat menurut George C. Edward**

| Fokus                                                    | Fenomena            | Sub Fenomena                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|----------------------------------------------------------|---------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Faktor Pendorong dan Penghambat menurut George C. Edward | Sumber Daya Manusia | <p>Staff :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kompetensi pelaksana kebijakan dalam menjalankan kebijakan.</li> <li>• Kuantitas pelaksana kebijakan.</li> </ul> <p>Informasi :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Alur informasi terkait kebijakan.</li> <li>• Penerimaan informasi oleh pelaksana kebijakan.</li> </ul> <p>Fasilitas :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sarana dan Prasarana yang digunakan untuk melaksanakan kebijakan.</li> <li>• Dana dukungan untuk pelaksanaan kebijakan.</li> </ul> <p>Wewenang :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Keterlibatan aktor dalam mencegah kesewenangan.</li> <li>• Menjamin kepastian hukum.</li> </ul> |
|                                                          | Disposisi           | <p>Pengangkatan Birokrat:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Penempatan personel birokrasi sebagai agen perubahan.</li> <li>• Keselarasan sikap pelaksana kebijakan dengan tujuan kebijakan.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|                                                          | Komunikasi          | <p>Transmisi :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Penyampaian informasi kepada pelaksana kebijakan.</li> <li>• Penyampaian informasi kepada publik.</li> </ul> <p>Kejelasan :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Menjamin informasi tersebar kepada seluruh pelaksana kebijakan.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |

| Fokus | Fenomena           | Sub Fenomena                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|-------|--------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|       |                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Penanggungjawab kekurangan informasi terkait kebijakan.</li> </ul> Konsistensi : <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kondisi distorsi selama pelaksanaan kebijakan.</li> <li>• Keselarasan informasi yang disampaikan.</li> </ul>                                                                                                              |
|       | Struktur Birokrasi | Fragmentasi: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Susunan organisasi Kelompok Budaya Kerja (KBK).</li> <li>• Kebutuhan koordinasi dalam implementasi kebijakan.</li> </ul> Standard Operating Procedure (SOP): <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pedoman pelaksanaan kebijakan budaya kerja.</li> <li>• Keterkaitan antara keberhasilan kebijakan dengan SOP yang ada.</li> </ul> |

## 1.9 Argumen Penelitian

Penelitian ini mengangkat topik mengenai budaya kerja dengan menghubungkan beberapa teori. Perihal yang melatarbelakangi adanya penelitian ini, sebab perubahan budaya kerja dalam sebuah organisasi akan berpengaruh pada proses dinamika kelompok-kelompok yang telah terbentuk di dalam organisasi tersebut. Budaya kerja dalam suatu organisasi berperan strategis dalam membentuk iklim organisasi yang kondusif, karena nilai-nilai budaya kerja dijadikan sebagai landasan untuk mendorong peningkatan kinerja pegawai. Gering dkk. (dalam Pramudya et al., 2023) menyimpulkan budaya kerja merupakan falsafah bersumber dari pengalaman hidup, mencakup esensi pembentukan karakter, dan motivasi kolektif tumbuh dalam suatu kelompok, serta cerminan perilaku, pandangan, dan tindakan kerja. Budaya tersebut terbentuk melalui internalisasi oleh anggota organisasi yang menerima dan mengembangkan nilai-nilai tersebut sebagai prinsip

yang dijaga secara berkelanjutan. Penerapan budaya kerja yang konsisten diyakini mampu membentuk aparatur yang bermoral dan menghasilkan sumber daya manusia yang berkualitas (Tarib et al., 2023). Oleh karena itu, budaya kerja dapat dimaknai sebagai konstruksi nilai dan kebiasaan yang berfungsi sebagai penggerak perilaku organisasi secara menyeluruh. Dalam konteks BPBD Kota Semarang, implementasi indikator *core values* ASN Ber-AKHLAK belum berjalan secara optimal. Mengingat bahwa Ber-AKHLAK merupakan nilai dasar budaya kerja bagi Aparatur Sipil Negara, maka diperlukan upaya perbaikan dan penguatan kinerja organisasi. Ketika ditemukan inkonsistensi dalam budaya kerja, maka iklim organisasi rusak, yang pada akhirnya berdampak pada ketidakseimbangan dalam pelaksanaan fungsi birokrasi dan pelayanan publik di lingkungan BPBD.

## **1.10 Metode Penelitian**

### **1.10.1 Tipe Penelitian**

Jenis penelitian ini dirancang untuk menganalisis sekaligus memperjelas fenomena atau fakta sosial dengan menggambarkan sejumlah variabel yang relevan terhadap permasalahan dan objek kajian (Zellatifanny, 2018). Proses penelitian menerapkan pendekatan kualitatif dengan metode studi kasus. Proses ditujukan untuk memperoleh pemahaman mendalam mengenai Perwal Kota Semarang terkait kebijakan budaya kerja diimplementasikan di BPBD Kota Semarang. Metode kualitatif dipilih guna menginvestigasi fenomena, sikap, serta perspektif mengenai penerapan nilai-nilai inti budaya kerja dalam lingkungan organisasi pemerintahan.

### **1.10.2 Situs penelitian**

Menurut Sugiyono (2021), situs penelitian merujuk pada lokus proses pengumpulan data berlangsung agar informasi yang diterima bersifat relevan dan konkrit. Pemilihan situs penelitian didasarkan pada karakteristik, konteks, atau kondisi yang relevan dengan permasalahan penelitian serta mampu menyediakan data yang paling akurat. Situs penelitian dapat berupa institusi, organisasi, lingkungan, atau komunitas tertentu yang berkaitan dengan objek kajian. Penelitian ini dilaksanakan di bawah kewenangan BPBD Kota Semarang. Pemilihan OPD disebabkan OPD tersebut memiliki peran strategis dalam pengelolaan bencana dan membutuhkan budaya kerja yang kuat dan peraturan yang jelas. BPBD Kota Semarang terletak di Kota Semarang, Jawa Tengah.

### **1.10.3 Subjek Penelitian**

Menurut Surokim (2016), subjek penelitian merupakan entitas yang menjadi fokus kajian, seperti individu, objek, maupun institusi, yang darinya simpulan penelitian ditarik. Metode pemilihan informan adalah *purposive sampling* dengan mempertimbangkan keterlibatan langsung individu dalam praksis kebijakan budaya kerja di lingkungan BPBD Kota Semarang. Informan dipilih berdasarkan kapabilitas epistemik mereka dalam memahami substansi Peraturan Walikota Nomor 37 Tahun 2022 serta keterlibatan aktif dalam artikulasi nilai-nilai inti Ber-AKHLAK. **Kriteria** lain mencakup posisi struktural maupun fungsional, masa kerja minimal satu tahun, serta disposisi

kooperatif dalam proses penggalian data.. Berikut daftar subjek penelitiannya:

a. Pimpinan Pelaksana BPBD Kota Semarang

- 1) Tugas Pokok dan Fungsi : Bertanggung jawab memimpin penyelenggaraan penanggulangan bencana secara terkoordinasi dan menyeluruh, termasuk perumusan dan pelaksanaan kebijakan teknis, pengorganisasian sumber daya darurat, serta pelaksanaan kegiatan pencegahan, kesiapsiagaan, tanggap darurat, dan rehabilitasi pasca bencana.
- 2) Alasan : Pimpinan BPBD memiliki peran dalam pengawasan terhadap implementasi budaya kerja di BPBD, termasuk penerapan core value sesuai dengan regulasi yang ada.

b. Sekretaris BPBD Kota Semarang

- 1) Tugas Pokok dan Fungsi : Bertugas mengoordinasikan seluruh aspek administratif BPBD, seperti penyusunan program dan anggaran, pengelolaan keuangan, kepegawaian, serta pelaksanaan monitoring dan evaluasi kegiatan untuk mendukung kelancaran operasional organisasi.
- 2) Alasan : Sekretaris memiliki peran strategis dalam merancang, mengoordinasikan, dan mengawasi kebijakan serta prosedur manajemen SDM di lingkungan BPBD. Selain itu, Sekretaris membantu melaksanakan program risalah budaya.

c. Subbagian Kepegawaian BPBD Kota Semarang

- 1) Tugas Pokok dan Fungsi : Mengelola administrasi kepegawaian termasuk pendataan ASN/non-ASN, proses pengangkatan, mutasi, penilaian kinerja, cuti, disiplin, dan pengembangan pegawai sesuai regulasi kepegawaian yang berlaku.
- 2) Alasan : Di lingkungan BPBD, Subbagian Kepegawaian bertanggung jawab untuk mengelola administrasi pegawai, seperti pengembangan kompetensi, penilaian kinerja, dan pengelolaan data pegawai. Oleh karena itu, penting untuk melakukan wawancara dengan pihak-pihak ini untuk mengetahui bagaimana prinsip-prinsip budaya kerja BERAKHLAK diinternalisasi dalam manajemen sehari-hari pekerja. Selain itu, mereka memiliki kemampuan untuk memberikan informasi tentang tantangan administratif dan teknis yang dihadapi dalam menerapkan kebijakan budaya kerja di tingkat unit kerja.

d. Sub koordinator Perencanaan dan Evaluasi Jabatan Fungsional BPBD Kota Semarang.

- 1) Tugas Pokok dan fungsi : Melaksanakan penyusunan rencana kerja, evaluasi kinerja jabatan fungsional, pelaporan kegiatan, serta mendukung penyusunan kebijakan berbasis data dan hasil evaluasi internal.
- 2) Alasan : Subkoordinator ini bertanggung jawab atas aspek perencanaan strategis dan evaluasi jabatan fungsional, yang

secara langsung berkaitan dengan kinerja individu dan unit kerja. Wawancara dengan pihak ini akan memberi peneliti pemahaman tentang bagaimana indikator budaya kerja digunakan dalam perencanaan dan evaluasi jabatan. Perannya yang terkait langsung dengan aspek penilaian kinerja dan efektivitas pelaksanaan tugas fungsional menjadikan perannya sebagai sub koordinator

e. Sub bagian Keuangan dan Barang Milik Daerah BPBD Kota Semarang

- 1) Tugas Pokok dan Fungsi : Bertugas mengelola anggaran dan aset, termasuk penyusunan dan pelaporan keuangan, pengadaan dan pemeliharaan barang milik daerah, serta administrasi pertanggungjawaban sesuai peraturan perbendaharaan.
- 2) Alasan : Karena memiliki peran strategis unit tersebut dalam pengelolaan anggaran serta aset daerah yang mendukung operasional dan pelaksanaan kebijakan budaya kerja di lingkungan BPBD. Sub bagian ini menjadi sumber informasi penting terkait mekanisme alokasi, penggunaan, dan pengawasan dana untuk efektivitas penerapan kebijakan. Selain itu, wawancara ini juga memungkinkan pemahaman mendalam mengenai bagaimana pengelolaan barang milik daerah berkontribusi pada penciptaan budaya kerja yang efisien dan akuntabel. Dengan demikian, wawancara pada sub bagian ini dapat memberikan gambaran komprehensif terkait tantangan

dan praktik yang berkaitan dengan tata kelola keuangan dan aset dalam mendukung implementasi kebijakan di BPBD Kota Semarang.

f. Sub bagian Umum Kepegawaian BKPP Kota Semarang

- 1) Tugas Pokok dan Fungsi : Melaksanakan urusan tata usaha, administrasi umum, logistik kantor, serta pengelolaan kepegawaian ASN, mulai dari pengusulan, mutasi, pensiun, hingga pengarsipan dokumen dan penyusunan laporan kepegawaian.
- 2) Alasan : Untuk memastikan bahwa seluruh perangkat daerah menerapkan nilai-nilai BERAKHLAK secara konsisten, wawancara dengan Kepala BKPP diperlukan. Kepala BKPP memegang peran penting dalam perumusan kebijakan dan pengawasan implementasi budaya kerja ASN di seluruh OPD, termasuk BPBD. Selain itu, data yang diperoleh dari BKPP akan melengkapi temuan di lapangan dan berfungsi sebagai pembanding untuk menentukan seberapa baik implementasi BPBD sesuai dengan kebijakan dan pedoman pemerintah kota.

#### **1.10.4 Jenis Data**

Menurut Sugiyono (2021), jenis data merujuk akan informasi atau keterangan yang dikumpulkan oleh peneliti guna menjawab pertanyaan penelitian, menyelesaikan masalah, atau menguji hipotesis. Penelitian ini memanfaatkan data kualitatif untuk menggambarkan secara komprehensif

bagaimana kebijakan budaya kerja diimplementasikan di BPBD Kota Semarang. Adapun dua segmen data yang digunakan, yaitu:

1. Data Primer

Data diperoleh secara langsung melalui *indepth interview*, observasi lapangan, dan diskusi terbuka dengan subjek intervensi.

2. Data Sekunder

Penggunaan data sekunder pada penelitian mencakup dokumen terkait yang relevan dan konkrit sesuai dengan *scope* pembahasan.

#### **1.10.5 Sumber Data**

Menurut Lofland (dalam Moleong, 2017) Dalam pendekatan kualitatif, entitas data primer diungkapkan verbal dan perilaku subjek, sedangkan elemen lainnya seperti arsip, dokumen, dan materi pendukung berperan sebagai pelengkap. Informasi empirik dalam studi ini akan dihimpun melalui penelusuran dokumen, transkrip hasil wawancara, catatan lapangan, serta temuan dari kegiatan pengamatan langsung. Pada hakikatnya terdapat dua jenis sumber data, yaitu

1. Data primer : dipahami sebagai data yang diterima secara langsung dari narasumber. Penerimaan data melalui kegiatan-kegiatan observasi, *indepth interview*, dan *case-oriented study*.
2. Data sekunder : diketahui sebagai data yang dilakukan melalui studi literatur atau menghasilkan data dari penelitian terdahulu yang memiliki topik yang sama dengan penelitian yang akan dikaji.

#### **1.10.6 Teknik Pengumpulan Data**

Penelitian kualitatif bertumpu pada triangulasi data, yaitu *interview*, *participant observation*, dan *document analysis* (Marshall & Rossman, 1999). Interview dilakukan agar peneliti memahami sepenuhnya kondisi sosial lokus dari penelitian, *participant observation* mengamati perilaku individu dan berinteraksi secara langsung di lingkungan lokus penelitian, dan *document analysis* sumber data untuk mendukung keberadaan hasil data dari kegiatan *interview & participant observation*.

#### **1.10.7 Analisis dan Interpretasi**

Menurut Creswell (2017), analisis data dilakukan melalui tahapan pengelompokan informasi berdasarkan urgensi atau relevansi substansi data, diikuti dengan penafsiran makna dari data yang telah tersusun. Proses ini kemudian dilanjutkan dengan pencatatan sistematis atas setiap unit data yang diterima, yang dalam kajian kualitatif dikenal sebagai proses pengukuran. Selanjutnya, peneliti menyusun daftar kode sebagai dasar kategorisasi. Dari hasil pengukuran tersebut, ditentukan lima hingga tujuh tema atau pola utama yang berfungsi sebagai kerangka untuk mengidentifikasi arah temuan penelitian.

#### **1.10.8 Kualitas Data**

Pengujian mutu data pada penelitian kualitatif mencakup aspek kredibilitas (validitas internal), yang menunjukkan bahwa penerimaan terhadap data dilakukan secara sah melalui teknik triangulasi, yakni wawancara, observasi partisipatif, serta analisis dokumen. Aspek

*dependability* (keandalan) mengindikasikan bahwa rancangan penelitian memiliki potensi untuk direplikasi oleh peneliti lain tanpa kehilangan konsistensi hasil. Sementara itu, *confirmability* (objektivitas) menekankan bahwa hasil penelitian dapat diterima secara rasional dan logis oleh publik akademik secara luas (Sugiyono, 2016).