

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Pemberlakuan otonomi daerah yang diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah menandakan dimulainya era baru dalam pelaksanaan pembangunan dan pelayanan publik dalam tata pemerintahan baik di lingkup pusat maupun daerah. Saat ini, pemerintah kabupaten dan kota di Indonesia telah diberikan kewenangan secara penuh dalam merumuskan kebijakan dan menciptakan program pembangunan untuk mengatasi permasalahan yang sedang berkembang di daerahnya masing-masing¹. Adapun salah satu tujuan dari dikeluarkannya regulasi tersebut yaitu untuk mendukung pelaksanaan otonomi daerah guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan pelayanan umum sehingga diharapkan pemerintah daerah kedepannya dapat semakin responsif terhadap kebutuhan masyarakat akan layanan publik dan upaya peningkatan daya saing daerah dan kesejahteraan masyarakat sekitar. Hal ini dapat terjadi karena dalam regulasi tersebut telah dibuka otonomi daerah yang seluas-luasnya yang memberikan ruang untuk masing-masing pemerintah daerah untuk mengelola rumah tangganya sesuai kebutuhan dan prioritas masing-masing daerah yang apabila penggunaannya dilakukan secara tepat dan bijak akan berpengaruh langsung terhadap kesejahteraan masyarakat.

¹ Nurul Laili Fadhillah, 'Urgensitas Ombudsman Dalam Pengawasan Pelayanan Publik', *Jurnal Pendidikan Pancasila Dan Kewarganegaraan*, 28.2 (2015), 130–36.

Salah satu tugas Pemerintah Daerah pasca diterbitkannya regulasi tersebut yaitu dengan memberikan perhatian secara khusus terhadap pemberian layanan publik kepada masyarakat. Dalam lingkup pelayanan publik di era otonomi daerah bermaksud untuk lebih mendekatkan satuan unit layanan bagi masyarakat bukan sebaliknya yakni dengan menambah panjangnya daftar meja birokrasi. Namun, banyak fakta memperlihatkan bahwa pelayanan publik masih dinilai buruk di beberapa daerah di Indonesia. Padahal pelayanan publik merupakan salah satu tujuan utama terbentuknya suatu negara, yakni dengan mewujudkan kesejahteraan rakyat yang adil dan Makmur. Hal ini juga diatur dalam konstitusi sebagai bentuk dari adanya kontrak sosial dan politik².

Ombudsman Republik Indonesia sebagai lembaga negara yang melakukan pengawasan terhadap pemberian layanan publik pada tahun 2021 mencatat setidaknya terdapat aduan masyarakat sebanyak 7186 laporan atas dugaan maladministrasi dengan presentase sebesar 40,99% atau sama dengan 2945 laporan.³ Pada gambar 1.1 ditampilkan data mengenai 5 Kelompok Instansi Terlapor tertinggi pada Tahun 2021. Diurutkan dengan presentase terlapor dari yang terbesar pertama yaitu Instansi Pemerintah Daerah sebesar 36,6%, kedua Instansi Kepolisian sebesar 13,3%, ketiga Instansi Pemerintah/Kementrian sebesar 13,1%, keempat Instansi Badan Pertanahan Nasional sebesar 7,4%, kelima Instansi BUMN/BUMD sebesar 6,3%. Berdasarkan data tersebut dapat disimpulkan bahwa

² Ibid., 132.

³ Siaran Pers Ombudsman Republik Indonesia diakses pada laman <https://ombudsman.go.id/news/r/ombudsman-ri-luncurkan-laporan-tahunan-2021--layanan-pemda-paling-banyak-dilaporkan-masyarakat>

Instansi Pemerintah Daerah merupakan kelompok dengan presentase tertinggi dalam kelompok instansi terlapor.

Gambar 1.1 Kelompok Instansi Terlapor Tahun 2021

5 Besar Kalompok Instansi Terlapor		
No.	Jenis Instansi	Presentase Terlapor
1.	Pemerintah Daerah	36,6%
2.	Kepolisian	13,3%
3.	Instansi Pemerintah/Kementerian	13,1%
4.	Badan Pertanahan Nasional	7,4%
5.	BUMN/BUMD	6,3%

Sumber : Laporan Tahunan Ombudsman Republik Indonesia Tahun 2021 diunduh pada ombudsman.go.id

Berdasarkan data diatas dapat disimpulkan bahwa layanan publik yang diberikan oleh Pemerintah Daerah sebagai penyelenggara negara dalam layanan publik hingga saat ini nyatanya belum dapat memberikan kepuasan pada masyarakat. Melihat implikasinya yang begitu besar terhadap aspek kehidupan masyarakat, maka pelayanan publik masih menjadi isu strategis hingga saat ini.

Sebagaimana penyelenggaraan pelayanan publik yang disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik merupakan kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam pemenuhan kebutuhan sesuai peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/

atau pelayanan administrasi disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik⁴. Layanan publik berupa jasa menjadi salah satu sektor terpenting yang sudah semestinya diberikan oleh unit layanan kepada masyarakat yaitu berupa penyediaan sarana dan prasarana beserta penunjangnya yang diwujudkan dalam layanan darurat. Sebuah layanan publik yang memiliki tingkat urgensi tinggi sebab kondisi atau kejadian darurat tidak memandang waktu, tempat, dan usia. Artinya kejadian darurat dapat terjadi kapan saja, dimana saja, dan kepada siapa saja.

Sebagai salah satu negara kepulauan terbesar di dunia, Indonesia merupakan satu-satunya negara yang terletak pada pertemuan tiga lempeng utama bumi, yakni lempeng Eurasia, lempeng Australia, dan lempeng Pasifik. Kondisi tersebut mengakibatkan Indonesia berada pada posisi yang sangat berbahaya secara geografis, karena memiliki potensi tinggi terhadap terjadinya bencana alam seperti gempa bumi, tsunami, letusan gunung api dan gerakan tanah (tanah longsor)⁵. Tidak hanya itu, Indonesia juga sangat rentan terhadap berbagai jenis bencana hidrometeorologi seperti banjir, perubahan cuaca ekstrim, abrasi dan kebakaran hutan dikarenakan posisi wilayahnya yang berada di garis khatulistiwa.

Bencana menurut Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Bencana dijelaskan sebagai peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan, baik oleh faktor alam dan/atau faktor nonalam maupun faktor manusia

⁴ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2005 tentang Pelayanan Publik

⁵ BNPB, 'Risiko Bencana Indonesia', 2016.

sehingga mengakibatkan timbulkan korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda dan dampak psikologis⁶

Menurut Data Informasi Bencana Indonesia (DIBI)-BNPB sebagaimana diuraikan pada gambar 1.2 tentang jumlah kejadian bencana tahun 2007-2021, menunjukkan bahwa bencana yang terjadi di Indoensia meningkat setiap tahunnya. Pada tahun 2007, jumlah bencana yang terjadi sebanyak 884 kasus saja, sedangkan apabila dibandingkan dengan jumlah kasus yang terjadi di tahun 2020, presentase jumlah kasus yang terjadi meningkat 6 kali lipat menjadi 4.977 kasus.

Gambar 1.2 Jumlah Kejadian Bencana Tahun 2013-2015



Sumber : Bencana Menurut Waktu diunduh pada dibi.bnpb.go.id

⁶ BNPB, 'Rencana Nasional Penanggulangan Bencana 2020-2024', *Badan Nasional Penanggulangan Bencana*, 2019, 1-115 <https://www.bnpb.go.id/uploads/renas/1/BUKU_RENAS_PB.pdf>.

Menanggapi peningkatan bencana yang terjadi di Indonesia, pemerintah selaku penyelenggara layanan publik tentunya tidak tinggal diam. Pemerintah melalui Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) bertugas Perumusan dan penetapan kebijakan penanggulangan bencana dan penanganan pengungsi dengan bertindak cepat dan tepat serta efektif dan efisien dan Pengoordiasian pelaksanaan kegiatan penanggulangan bencana terencana, terpadu, dan menyeluruh⁷. BNPB sebagai lembaga negara yang bertugas dalam penanggulangan bencana menetapkan standar pelayanan dan kategori bentuk pelayanan yang meliputi pencegahan (*prevention*), mitigasi (*mitigation*), dan kesiapsiagaan (*preparedness*), tanggap darurat (*emergency response*), dan Pasca Bencana (*recovery, rehabilitation, and reconstruct*). Tentunya dalam melaksanakan tugas dan fungsinya untuk tindakan penanggulangan bencana ini BNPB tidak dapat bekerja sendiri tanpa melibatkan seluruh kekuatan maupun sumber daya yang ada terutama kekuatan aparaturnya pemerintah pusat maupun daerah.⁸ Berdasarkan Rencana Nasional Penanggulangan Bencana Tahun 2020-2024 menyebutkan terdapat 5 isu strategis terkait dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana salah satunya melakukan reformasi elemen sistem penanggulangan bencana⁹.

⁷ Peraturan Presiden Nomor 8 Tahun 2008 tentang Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB)

⁸ Siaran Pers “Hadiri Penutupan Rakornas BNPB 2022, Menko PMK Ingatkan Kembali Lima Arah Presiden 2022” <https://www.kemenkopmk.go.id/hadiri-penutupan-rakornas-bnpb-2022-menko-pmk-ingatkan-kembali-lima-arahan-presiden>

⁹ Ibid., hlm 70.

Menurut wilayahnya, Indonesia terbagi dalam wilayah provinsi dan dikategorikan secara normatif wilayah paling rawan bencana. Berdasarkan data BNPB Tahun 2020 terkait Indeks Resiko Bencana Kabupaten/Kota, Surabaya sebagai kota terbesar kedua di Indonesia dengan jumlah penduduk sebanyak 2,8 juta jiwa dan kepadatan penduduk mencapai 8.798 jiwa/km³ masuk menduduki posisi ke-150 dari 514 kota/kabupaten dengan indeks risiko bencana tertinggi di Indonesia.

Gambar 1.3 Peta Potensi Ancaman Bencana di Indonesia



Sumber: <https://www.bnpb.go.id/potensi-ancaman-bencana>

Gambar 1.4 Indeks Resiko Bencana Kabupaten/Kota di Indonesia Tahun 2020

150	KOTA SURABAYA	JAWA TIMUR	159.87	TINGGI
151	PURBALINGGA	JAWA TENGAH	159.20	TINGGI
152	TOLI-TOLI	SULAWESI TENGAH	159.20	TINGGI
153	KOTA BARU	KALIMANTAN SELATAN	158.79	TINGGI
154	PENAJAM PASER UTARA	KALIMANTAN TIMUR	158.32	TINGGI
155	EMPAT LAWANG	SUMATERA SELATAN	158.00	TINGGI
156	MAROS	SULAWESI SELATAN	157.93	TINGGI
157	GUNUNGKIDUL	DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA	157.60	TINGGI
158	BOLAANG MONGONDOW TIMUR	SULAWESI UTARA	157.60	TINGGI
159	DONGGALA	SULAWESI TENGAH	157.13	TINGGI
160	LOMBOK TENGAH	NUSA TENGGARA BARAT	157.08	TINGGI

Sumber: Buku Indeks Risiko Bencana Indonesia Tahun 2020

diunduh pada inarisk.bnpb.go.id

Dalam gambar 1.4 dapat dilihat bahwa skor indeks risiko bencana di Kota Surabaya masuk dalam kategori Kota/Kabupaten dengan risiko tinggi. Kota Surabaya sendiri menduduki posisi ke-7 dari 38 Kota/Kabupaten yang ada di Provinsi Jawa Timur sebagai Kota dengan tingkat risiko bencana yang tinggi.

Gambar 1.5 Indeks Risiko Bencana Provinsi Jawa Timur Tahun 2020

NO	KABUPATEN/KOTA	2015	2016	2017	2018	2019	2020	KELAS RISIKO 2020
1	SUMENEP	204.80	204.80	204.80	204.80	184.62	160.35	TINGGI
2	BLITAR	210.00	210.00	210.00	198.06	178.37	160.26	TINGGI
3	PAMEKASAN	180.40	180.40	180.40	180.40	172.53	160.19	TINGGI
4	JEMBER	219.20	219.20	219.07	198.80	182.18	158.19	TINGGI
5	PASURUAN	214.00	214.00	214.00	214.00	180.34	156.26	TINGGI
6	TRENGGALEK	198.00	198.00	198.00	170.91	151.25	151.25	TINGGI
7	KOTA SURABAYA	166.80	166.80	166.80	166.80	150.34	150.34	TINGGI
8	TUBAN	175.20	175.20	175.20	175.20	160.38	145.00	TINGGI
9	PROBOLINGGO	194.00	194.00	194.00	162.29	156.70	141.16	SEDANG
10	BANYUWANGI	219.20	208.71	206.44	168.29	151.91	137.92	SEDANG
11	TULUNGAGUNG	201.20	201.20	201.20	169.75	151.42	137.68	SEDANG
12	MALANG	219.20	219.20	199.81	142.10	137.09	133.20	SEDANG
13	KEDIRI	178.00	178.00	178.00	163.09	144.43	131.50	SEDANG
14	MAGETAN	152.80	152.80	152.80	152.80	135.80	131.26	SEDANG
15	MADIUN	155.20	155.20	155.20	155.20	134.81	130.18	SEDANG
16	BONDOWOSO	166.00	166.00	166.00	166.00	150.96	128.75	SEDANG
17	JOMBANG	154.80	154.80	154.80	154.80	138.40	128.55	SEDANG
18	SITUBONDO	168.40	168.40	168.40	168.40	149.35	128.39	SEDANG
19	SAMPANG	154.80	154.80	154.80	154.80	140.63	127.19	SEDANG
20	MOJOKERTO	163.60	163.60	163.60	163.60	140.94	123.74	SEDANG

Sumber: Buku Indeks Risiko Bencana Indonesia Tahun 2020 diunduh pada inarisk.go.id

Kota Surabaya merupakan salah satu wilayah metropolitan yang masuk dalam lokasi prioritas nasional berdasarkan Major Project pada RPJMN 2020-2024¹⁰. Artinya Kota Surabaya merupakan salah satu Kota di Indonesia yang sangat membutuhkan layanan publik dalam sistem penanggulangan bencana.

Berdasarkan Keputusan Walikota Surabaya Nomor: 188.45/104/436.1.2/2014 yang terdiri dari perangkat daerah dengan tujuan memberi rasa aman dan nyaman serta memberikan perlindungan kepada seluruh masyarakat Kota Surabaya, sebagai penyedia layanan sekaligus penyelenggara layanan publik pemerintah

¹⁰ Ibid., hlm 78.

sebelumnya telah membuat sistem penanggulangan bencana dengan membentuk Satuan Pelaksana Penanggulangan Bencana (Satlak PB) atau Satuan Tugas Pelaksana Penanggulangan Bencana (Satgas Satlak PB) Kota Surabaya. Kegiatan siaga dan penanggulangan bencana yang merupakan peran dari Satlak PB mengalami hambatan yang disebabkan oleh sistem koordinasi dalam penanganan kejadian darurat dilaksanakan secara tidak terpadu atau masih dilaksanakan oleh instansi secara tersendiri¹¹..

Upaya guna meningkatkan pelayanan publik maka sesuai dengan perkembangan pesat Kota Surabaya, Ibu Walikota Surabaya Tri Rismaharini melakukan inovasi pelayanan publik pada sektor layanan darurat bernama *command center* 112. Layanan cepat tanggap ini dibentuk untuk dapat mengetahui, mendengar, dan membantu masyarakat yang membutuhkan pertolongan atau keluhan dengan respon cepat. Berbeda dengan E-Wadul dan Media Center Kota Surabaya, layanan *Command Center* 112 merupakan sebuah pelayanan pengaduan darurat untuk mengatasi kondisi dan kejadian darurat yang terjadi di Kota Surabaya dimana dalam penanganannya benar-benar harus dilakukan secepatnya. Layanan darurat *command center* 112 Kota Surabaya merupakan bentuk transformasi digital dalam layanan publik yang ditandai dengan penggunaan teknologi informasi.

Command Center 112 merupakan salah satu pelayanan terpadu satu pintu atau yang disebut *One Stop Service* berdasarkan Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor

¹¹ Af Irza Chairani Makdar and Meirinawati, 'Kualitas Pelayanan Tanggap Darurat Bencana Command Center 112 Di Badan Penanggulangan Bencana Dan Linmas Kota Surabaya', *Administrasi Publik*, 6.2 (2018), 1–7.

24 Tahun 2006 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu. Tujuannya untuk mendekatkan dan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat serta memperpendek proses pelayanan guna mewujudkan pelayanan yang cepat, mudah, murah, transparan, pasti dan terjangkau.¹²

Pembentukan layanan pengaduan darurat command center 112 sejak awal hingga saat ini memperoleh berbagai penghargaan dan apresiasi diantaranya penghargaan layanan darurat terbaik dari Asosiasi *Global Contact Center World* dan Kementerian Komunikasi dan Informatika pada tahun 2019 dan masuk dalam penghargaan TOP 99 Inovasi Pelayanan Publik Tahun 2017 berdasarkan kota menurut Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 20 menduduki posisi ke 79 dari 99 TOP inovasi pelayanan publik terbaik di Indonesia yang telah sesuai dengan kriteria inovasi¹³. Hal tersebut tentu menunjukkan bahwa layanan command center 112 selayaknya mendapatkan dukungan dari seluruh masyarakat Kota Surabaya.

Sejak peresmian layanan *command center* 112 yakni pada bulan Juli Tahun 2017, layanan *command center* 112 telah menerima 3.547 laporan kedaruratan. Pada gambar 1.6 berikut disajikan mengenai laporan kejadian yang diterima oleh *command center* 112 Kota Surabaya.

¹² Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 24 Tahun 2006 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu

¹³ Skripsi Public Value, *Skripsi Public Value (Nilai.. Muhaimina*, 2018.

Gambar 1.6 Laporan Kejadian yang diterima oleh *Command Center* 112 Kota Surabaya Per 1 Januari-31 Desember 2017



Sumber: Diperoleh dari Laporan Badan Penanggulangan Bencana dan Perlindungan Masyarakat

Sesuai dengan grafik tersebut, *command center* 112 telah menerima sebanyak 1186 laporan kecelakaan, 556 laporan kebakaran, 257 laporan pohon tumbang, 126 laporan temuan jenazah, 15 laporan bangunan roboh, 306 laporan PJU, dan 1201 laporan lainnya seperti kelistrikan, kasus bunuh diri, orang sakit, PDAM, balap liar, petasan, orang sakit, jalanan berlubang, temuan orang gila hingga KDRT yang meresahkan warga Kota Surabaya.

Berdasarkan laporan yang masuk ke layanan *command center* 112 Kota Surabaya menunjukkan peran aktif dari masyarakat sebagai pelapor. Hal inilah yang menjadi harapan pemerintah untuk terus dapat melakukan kegiatan dalam penyelesaian berbagai laporan kejadian darurat mulai dari skala terkecil hingga terbesar sekalipun. Selain itu aduan atau laporan masyarakat akan mendapat *respon time* cepat yakni kurang dari 10 menit. Dalam pelaksanaannya, layanan darurat *command center* 112 Kota Surabaya melibatkan banyak pihak yang disebut sebagai

stakeholder atau pemangku kepentingan. Berbagai *stakeholder* yang terlibat dalam layanan darurat *command center* 112 Kota Surabaya merupakan mereka yang memiliki fungsi dan peran masing-masing yangmana harus dipahami secara mendalam agar kemudian dapat teridentifikasi kepentingan dan pengaruh mereka dalam suatu program yang sedang berjalan sehingga nanti kedepannya dapat bekolaborasi untuk mewujudkan program yang lebih efektif dan efisien.

Layanan *command center* 112 dalam pengaduan darurat dan penanggulangan bencana bukanlah urusan pribadi melainkan urusan bersama dan melibatkan multi-stakeholders. Dalam rangka mengoptimalkan layanan pengaduan darurat dan penanggulangan bencana maka berbagai fungsi koordinasi, komando, dan pelaksana semestinya dilakukan secara sekaligus. Hal tersebutlah yang kemudian menarik perhatian penulis untuk mengulas lebih dalam bagaimana pengaruh yang dimiliki oleh berbagai *stakeholder* dalam layanan *command center* 112 Kota Surabaya. Sehubungan dengan hal tersebut maka peneliti tertarik untuk mengkaji “Inovasi Layanan Publik (Studi Deskriptif tentang Inovasi Layanan Pengaduan dan Penanggulangan Bencana Terpadu melalui Call Center 112 Kota Surabaya dari Perspektif Stakeholder Approach).

1.2 Rumusan Masalah

Dalam penelitian ini yang akan menjadi rumusan masalah adalah “Bagaimana Inovasi Layanan Pengaduan dan Penanggulangan Bencana Terpadu melalui Call Center 112 Kota Surabaya dari Perspektif Stakeholder Approach?”.

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan uraian rumusan masalah diatas maka tujuan dari penelitian ini adalah

1. Untuk mendeskripsikan inovasi layanan *command center* 112 Kota Surabaya melalui perspektif *Stakeholder Approach*.
2. Untuk mengidentifikasi *stakeholder* yang terlibat dalam layanan command center 112 Kota Surabaya.
3. Untuk menganalisa peran, kepentingan, serta pengaruh dari *stakeholder* dalam layanan command center 112 Kota Surabaya.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Akademis

Secara akademis harapannya penelitian ini dapat berkontribusi dalam ilmu pengetahuan Administrasi Publik yang secara khusus terkait *stakeholder approach* dalam layanan publik yang nantinya dapat digunakan sebagai pembanding pada penelitian selanjutnya.

1.4.2 Manfaat Praktis

Secara praktis harapannya penelitian ini dapat menyajikan informasi kepada berbagai pihak yang berkepentingan serta *stakeholder* terkait seperti Pemerintah Kota Surabaya dan BPB Linmas Kota Surabaya serta SKPD yang berkolaborasi dalam layanan pengaduan darurat *command center* 112 Kota Surabaya. Jika layanan publik yang dilaksanakan telah sesuai serta memberi dampak baik bagi masyarakat Kota Surabaya maka dapat dipertahankan atau bahkan dapat

dikembangkan. Pelayanan ini juga harapannya dapat menjadi contoh dalam pemberian layanan pengaduan darurat sebab memiliki tingkat urgensi tinggi.

1.5 Kerangka Teori

Kerangka teoritis merupakan salah satu faktor pendukung sebuah penelitian sebab kerangka teoritis adalah wadah dimana akan dijelaskan berbagai teori yang memiliki hubungan dengan variabel yang sedang diteliti. Creswell berpendapat bahwa dalam sebuah penelitian teori dijelaskan sebagai perspektif yang dalam penggunaannya untuk menjelaskan perilaku dan sikap tertentu¹⁴. Berikut ini uraian teori-teori sebagai pendukung penelitian ini :

1.5.1 Pelayanan Publik

1.5.1.1 Pengertian Pelayanan Publik

Pelayanan publik merupakan salah satu fokus studi disiplin dalam Administrasi Publik. Perkembangan masyarakat yang begitu pesat menuntut pemerintah sebagai penyedia layanan untuk memenuhi kebutuhan publik dengan terus melakukan pembaharuan layanan bagi masyarakat. Pelayanan publik diartikan sebagai pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi tersebut sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan. Memberikan pelayanan publik merupakan kegiatan yang harus dilakukan secara berkesinambungan seiring dengan perkembangan harapan publik yang menuntut untuk dilakukan perbaikan kualitas layanan publik¹⁵.

¹⁴ Creswell, John. W. 2013. *Research Design : Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif, Kuantitatif dan Mixes*. Edisi Ketiga. Diterjemahkan oleh : Achmad Fawaid. Yogyakarta : Pustaka pelajar.

¹⁵ B A B li and A Pelayanan, 'Kualitas Pelayanan...', Morata Lumbanraja, FISIP UI, 2008', 2008, 9–63.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan, pelayanan publik menjadi salah satu elemen yang sangat penting. Secara sederhana pelayanan publik diartikan sebagai rangkaian kegiatan dalam melayani yang dilakukan oleh pemerintah. Sehingga dapat disimpulkan bahwa baik itu barang dan/ atau jasa, dimana dilakukan dan diselenggarakan oleh pemerintah maka akan disebut sebagai pelayanan publik¹⁶.

Dwiyanto menyatakan “*What government does is public service*”¹⁷. Dari pernyataan tersebut menandakan bahwa dalam penyelenggaraan pelayanan publik terdapat peran pemerintah yang dinilai sangat penting.

Sedangkan menurut Mahmudi, pelayanan publik merupakan segala bentuk kegiatan pelayanan oleh penyelenggara publik sebagai upaya dalam pemenuhan kebutuhan publik dan pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan¹⁸.

Selain daripada itu, pelayanan publik juga harus mendapat dukungan secara legal melalui regulasi yang dikeluarkan oleh pemerintah yang kemudian regulasi tersebut dapat digunakan sebagai *guidance* bagi penyediaan pelayanan publik. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik yang menjelaskan bahwa pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan

¹⁶ B A B Ii, A Pelayanan Publik, and Konsep Pelayanan Publik, ‘What Government Does Is Public Service’ 2 .’, 2015, 20–41.

¹⁷ Ibid.,

¹⁸ Ibid.,

publik¹⁹. Selanjutnya Undang-Undang Dasar 1945 sebagai dasar negara yang mengamanatkan kepada negara untuk memenuhi kebutuhan dasar setiap warga negara demi kesejahteraan, karena sistem pemerintahan dapat dikatakan efektif apabila penyelenggaraan layanan publiknya baik²⁰.

Berdasarkan pendapat di atas dan sehubungan dengan penelitian ini pemerintah memiliki fungsi dalam memberikan pelayanan publik bagi masyarakatnya sebagai upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat yang diwujudkan dalam bentuk proses pelayanan publik yang berdasarkan pada kepentingan umum, kemudahan dalam segala urusan publik, dapat memangkas waktu dan memberi kepuasan pada publik.

Pelayanan publik yang dimaksudkan dalam penelitian ini adalah layanan pengaduan darurat bernama *command center* 112 Kota Surabaya. Pembentukan layanan ini secara resmi dibentuk oleh Walikota Surabaya Ibu Tri Rimasharini dengan tujuan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat Kota Surabaya akan layanan pengaduan darurat yang cepat, mudah, dan terjangkau.

1.5.1.2 Asas-asas Pelayanan Publik

Berikut ini merupakan asas dalam penyelenggaraan pelayanan pemerintah dan perizinan, yaitu²¹:

1. Empati dengan *customer*. Kegiatan melayani harus diterapkan oleh pegawai dalam rangka melakukan kegiatan dalam urusan perizinan untuk instansi.

¹⁹ Undang-Undang Nomor 25 tentang Pelayanan Publik

²⁰ Surjadi. 2012. Pengembangan Kinerja Pelayanan Publik. Bandung: Reifika Aditama. Hal 17

²¹ Rahmadana. 2020. Pelayanan Publik. Yayasan Kita Menulis. Hal 5

Sebagai penyelenggara jasa perizinan harus memiliki rasa empatu terhadap masyarakat sebagai pengguna jasa layanan.

2. Pembatasan prosedur. Merancang prosedur sesingkat mungkin dengan demikian konsep *one stop shop* dapat diterapkan.
3. Kejelasan tata cara pelayanan. Pelayanan harus menerapkan tata cara yang sengaja di desain sesederhana mungkin dan dapat di informasikan kepada masyarakat sebagai pengguna jasa layanan.
4. Minimalisasi persyaratan pelayanan. Syarat dalam kepengurusan pelayanan harus di batasi sesedikit mungkin dan sebanyak mungkin jika benar-benar dilakukan.
5. Kewenangan yang jelas. Membuat bagan tugas dan distribusi kewenangan yang berisikan kewenangan dalam melayani masyarakat sebagai pengguna jasa.
6. Transparansi biaya. pelayanan harus ditetapka dengan biaya yang seminimal mungkin dan setransparan mungkin.
7. Kepastian judul dan durasi pelayanan. Pelayanan harus memiliki jadwal dan durasi yang pasti agar masyarakat sebagai pengguna jasa dapat memiliki gambaran yang jelas.
8. Minimalisasi formulir. Rancangan formulir harus efisien, sehingga dapat menghasilkan formulis yang komposit dimana dengan satu formulir dapat digunakan untuk berbagai keperluan.

9. Maksimalisasi masa berlakunya izin. Memberlakukan masa izin dengan waktu yang cukup lama untuk menghindari masyarakat dari seringnya melakukan kepengurusan ijin.
10. Kejelasan hak dan kewajiban providers maupun bagi customer. Merumuskan dengan jelas hak dan kewajiban bagi providers dan bagi customer serta dilengkapi dengan ketentuan sanksi dan ganti rugi.
11. Efektivitas penanganan keluhan. Merancang suatu mekanisme penanganan terhadap keluhan dalam pelayanan agar permasalahan dapat diselesaikan dengan baik dan sesegera mungkin.

1.5.1.3 Prinsip-prinsip Pelayanan Publik

Berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 62 Tahun 2003 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Publik berikut ini merupakan prinsip-prinsip yang harus diperhatikan dalam penyelenggaraan pelayanan publik²²:

1. Kesederhanaan
Prosedur pelayanan publik cepat, tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan pelaksanaannya mudah
2. Kejelasan
 - a. Syarat dan ketentuan secara teknis dan administrasi pelayanan publik
 - b. Pihak yang berwenang serta bertanggung jawab atas pemberian layanan dan penyelesaian keluhan/ persoalan/ sengketa dalam pelaksanaan pelayanan publik

²²Ibid., hlm 3.

c. Rincian biaya pelayanan publik serta tata cara pembayaran

3. Kepastian waktu

Pelaksanaan pelayanan publik dapat terselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditetapkan

4. Akurasi

Produk pelayanan publik bisa diterima dengan benar, tepat dan sah

5. Tidak diskriminatif : tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender, dan status ekonomi

6. Bertanggung jawab : pimpinan penyelenggara pelayanan publik atau pejabat yang ditunjuk bertanggung jawab atas penyelenggaraan pelayanan dan penyelesaian keluhan dalam pelaksanaan pelayanan publik

7. Kelengkapan sarana dan prasarana : peralatan kerja dan pendukung lainnya memadai termasuk penyediaan sarana teknologi, telekomunikasi dan informatika (telematika)

8. Kemudahan akses : tempat dan lokasi serta sarana dan prasarana pelayanan yang memadai, mudah dijangkau oleh masyarakat dan dapat memanfaatkan teknologi komunikasi dan informasi

9. Kejujuran : cukup jelas

10. Kecermatan : hati-hati, teliti dan telaten

11. Kedisiplinan, kesopanan dan keramahan : aparat penyelenggara pelayanan harus disiplin, sopan, ramah dan memberikan pelayanan dengan ikhlas, sehingga masyarakat sebagai penerimavlayanan akan merasa bahwa haknya dihargai.

12. Keamanan dan kenyamanan : proses dan produk pelayanan publik dapat memberikan rasa aman, nyaman dan kepastian hukum.

1.5.2 Inovasi Pelayanan Publik

1.5.2.1 Definisi Inovasi

Perkembangan masyarakat semakin bergerak cepat sejalan dengan kompleksitas permasalahannya dan inovasi kemudian dapat menjadi subjek utama dalam perubahan tersebut. Inovasi erta kaitannya dengan perubahan dalam sebuah organisasi. Secara umum, inovasi dianggap sebagai suatu ide kreatif dimana dalam penerapannya diharapkan mampu menyelesaikan permasalahan yang ada²³.

Menurut Ackoff inovasi diibaratkan seperti antithesis dari perilaku layaknya mesin. Pendapat tersebut menekankan bahwa inovasi menampilkan sebuah perilaku yang digambarkan dengan sebuah keberanian dalam melakukan sesuatu hal yang berorientasi pada kebaruan diluar kebiasaan²⁴.

Lebih kompleks konsep inovasi sebagaimana disampaikan oleh Kline & Rosenberg menyatakan bahwa :

Innovation is complex, uncertain, somewhat disorderly, and subject to changes of many sorts. Innovation is also difficult to measure and demands close coordination of adequate technical knowledge and excellent market judgment in order to satisfy

²³ Nikken Retnoayu Setyawan, Rita Kalalinggi, and Rosa Anggraeiny, 'Inovasi Pelayanan Publik Melalui Program E-Samsat Di Kantor Samsat Kota Samarinda', *EJournal Pemerintahan Integratif*, 7.1 (2019), 11–20.

²⁴ Kristian Widya Wicaksono, 'TIPOLOGI INOVASI SEKTOR PUBLIK PADA TIGA PROGRAM INOVATIF PEMERINTAH DAERAH KOTA SURABAYA (Tinjauan Reflektif Terhadap Tiga Inovasi Pelayanan Publik Pemerintah Kota Surabaya Tahun 2018)', *Jurnal Manajemen Pelayanan Publik*, 1.2 (2019), 196 <<https://doi.org/10.24198/jmpp.v1i2.19895>>.

economic, technological, and other types of constraints - all simultaneously. The process of innovation must be viewed as a series of changes in a complex system not only of hardware, but also of the market environment, production facilities and knowledge and the social contexts of the innovation organization.

Berdasarkan pendapat dari kedua penulis yaitu Kline & Rosenberg mengenai inovasi terdapat beberapa hal yang harus diperhatikan. Pertama, kita harus paham bahwa inovasi adalah sesuatu hal yang kompleks, tidak tentu, tidak begitu tertata dan tunduk terhadap berbagai macam perubahan. Artinya, inovasi bersifat acak, dinamis, dan orientasinya pada perubahan. Kedua, kenyataan bahwa sebuah inovasi tidak mudah diukur dan memerlukan koordinasi dalam pengetahuan yang bersifat teknis serta penilaian yang baik dari pengguna produk organisasi guna mencapai kepuasan dan pemenuhan kebutuhan. Dari pernyataan ini dijelaskan bahwa dibutuhkan upaya intensif dan berkelanjutan guna memastikan sebuah perilaku agar masuk dalam kategori inovasi. Dan juga inovasi berkaitan dengan usaha mengatasi berbagai keterbatasan sumberdaya. Ketiga sekaligus yang terakhir perlu diingat bahwa perlu pemahaman inovasi sebagai rangkaian perubahan pada sistem sebelumnya yang kompleks, inovasi tidak hanya menyangkut hal-hal yang sifatnya berwujud seperti fasilitas fisik yang digunakan dalam organisasi melainkan juga pada lingkungan pasar, pengetahuan serta fasilitas produksi dan konteks sosial dari inovasi organisasi²⁵

²⁵ Ibid., hlm 200.

Kesuksesan inovasi diwujudkan melalui penciptaan serta pemanfaatan dari proses baru, produk baru, jasa baru, serta tata cara penyampaian yang baru, yang melakukan revisi secara signifikan dalam hal efisiensi, daya guna ataupun mutu. Inovasi bisa berupa produk maupun jasa yang baru, proses produksi dengan teknologi baru, struktur dari sistem dan administrasi yang baru maupun rencana yang baru untuk organisasi. Untuk mewujudkan hal tersebut maka dibutuhkan solusi kreatif untuk permasalahan dari sejak ide itu muncul hingga menjadi produk.

Suatu inovasi tidak dapat lepas dari teknologi informasi khususnya internet yang mampu meningkatkan transparansi. Menurut Heeks terdapat dua manfaat teknologi informasi dan komunikasi diantaranya²⁶:

1. Manfaat pada tingkat proses

- a. Menghemat biaya

Mengurangi biaya akses informasi bagi masyarakat dan biaya untuk menyediakan informasi bagi pemerintah

- b. Menghemat waktu

Mempercepat proses internal dan proses pertukaran dengan instansi lain

- c. Mengurangi keterbatasan

Masyarakat memperoleh kemudahan dalam akses informasi dan layanan pemerintah dimanapun dan kapanpun

²⁶ Richard Heeks, 2001. Understanding e-Governance for Development. Institute for Development

d. Keputusan yang lebih baik

Teknologi informasi dan komunikasi memberikan kemudahan bagi pimpinan dalam mengontrol staff, kegiatan ataupun kebutuhan

2. Manfaat pada tingkat pengelolaan

a. Merubah perilaku aparatur

Mementingkan kepentingan umum daripada kepentingan pribadi dengan bekerja lebih efektif dan efisien serta memberikan perlakuan setara kepada masyarakat dalam pelaksanaan pelayanan publik

b. Merubah perilaku masyarakat

Masyarakat memiliki ruang untuk ikut serta dalam proses pemerintah dalam pelayanan pengadaan barang dan jasa

c. Pemberdayaan

Pemberdayaan aparatur dan manajer lebih meningkat melalui akses informasi tentang pengadaan barang dan jasa serta akses informasi staff dan sumber daya lainnya.

Terlepas dari sector pembeda diantara keduanya, baik pada sector publik maupun sector privat suatu inovasi tidak dapat terlepas dari²⁷:

1. Pengetahuan baru

²⁷ Policy and Management, University of Manchester, Precinct Centre, Manchester, United Kingdom

Bagi publik dalam sebuah sistem sosial tertentu, suatu inovasi hadir sebagai pengetahuan baru yang merupakan faktor penting dalam menentukan terjadinya perubahan sosial dalam masyarakat.

2. Cara baru

Inovasi hadir dalam bentuk cara baru untuk menggantikan cara sebelumnya dalam pemenuhan kebutuhan dan solusi bagi masalah tertentu.

3. Objek baru

Inovasi bagaikan objek baru bagi penggunaanya baik itu yang berwujud ataupun tidak berwujud.

4. Teknologi baru

Inovasi menonjol dengan kemajuan teknologi hingga menjadi sebuah indikator bahwa teknologi inovatif dengan mudah dikenal melalui fitur pada produk tersebut.

5. Penemuan baru

Inovasi sebagai penemuan baru dan merupakan produk dari sebuah proses, sebab inovasi sangat jarang hadir karena sebuah kebetulan dan sebagai produk dalam sebuah proses karena dikerjakan dengan sadar dan sengaja.

Secara khusus inovasi dalam lembaga publik merupakan upaya pemerintah dalam menerapkan ide-ide baru dalam proses pelayanan publik sehingga terjadi berbagai perubahan signifikan terhadap suatu organisasi. Tidak hanya dari produk, perubahan tersebut juga dapat dilihat dari hubungan antar pemerintah sebagai penyedia layanan dan masyarakat sebagai pengguna layanan. Selain itu dapat pula dilihat dari hubungan antar organisasi. Dengan demikian maka pengertian inovasi

dalam pelayanan publik dapat diartikan sebagai proses perbaikan dalam meningkatkan efektifitas, efisiensi, dan akuntabilitas pelayanan publik dengan menggunakan instrument baru dalam masyarakat berdasarkan pada kebutuhan masyarakat dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

1.5.2.2 Tipologi Inovasi

Lebih lanjut adalah mengenai tipologi inovasi sektor publik. Menurut Halvorsen, Hauknes, Miles, & Roste, (2005) ada 6 point tipologi inovasi sektor publik, diantaranya²⁸:

1. Menciptakan layanan baru atau mengembangkan sebuah pelayanan. Missal dalam pengembangan layanan Kesehatan
2. Inovasi proses yang mentitikberatkan pada cara baru dalam menghasilkan sebuah layanan dan produk tertentu.
3. Inovasi administratif yang lebih fokus terhadap perubahan kebijakan. Misalnya dengan merubahn kebijakan agar orientasinya pada pertumbuhan invesatasi melalui *tax holiday*.
4. Inovasi sistem yaitu terjadi perubahan struktur organisasi atau mengubah Kerjasama serta interaksi di dalam organisasi. Misalnya dengan merampingkan struktur organisasi atau pimpinan organisasi mendelegasikan kewenangan pada unit tertentu dalam organisasi.
5. Inovasi konspetual yaitu cara pandang dari aktor yang berubah sehingga lebih komperehensif dalam penyelesaian masalah. Misalnya tatanan

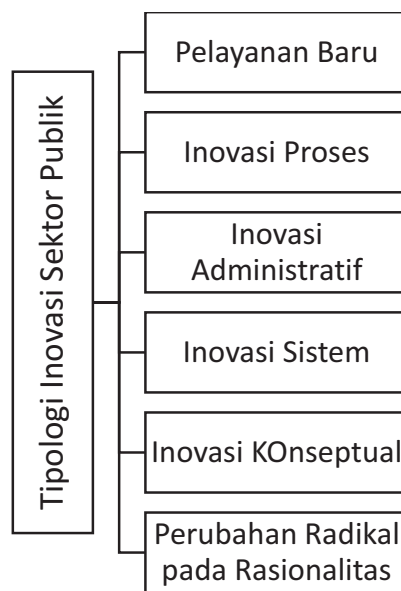
²⁸ Ibid., hlm 201.

pemukiman kumuh yang tidak melihat aspek peningkatan kualitas Kesehatan namun pemberdayaan ekonomi keluarganya.

6. Perubahan radikal pada rasionalitas yakni perubahan cara pandang dari pemberi layanan. Missal dengan memberikan kesadaran kepada aparatur pemerintah bahwa hidup mereka bersumber dari gaji yang berasal dari pajak warganegara. Sehingga pelayanan yang diberikan harus yang baik.

Berdasarkan uraian tipologi inovasi sektor publik kemudian diabstraksikan dalam gambar gambar berikut ini:

Gambar 1.7 Model Tipologi Inovasi Sektorr Publik



Sumber: diinterpretasikan dari tulisan Halvorsen, Hauknes, Miles, & Roste (2005)

1.5.3 Stakeholder Approach

1.5.3.1 Definisi Stakeholder

Stakeholder memiliki pengaruh besar terhadap berjalannya suatu program pemerintahan. Secara umum, *stakeholder* diartikan sebagai pihak yang terlibat dan

memiliki kepentingan pada suatu program atau kegiatan. Kemunculan teori *stakeholder* disebabkan karena adanya kesadaran dan pemahaman bahwa *stakeholder* dalam perusahaan adalah sebagai pihak yang berkepentingan dengan perusahaan. Studi pertama kali oleh Richard E. Freeman di tahun 1984 dalam karyanya “*Strategic Management: A Stakeholder Approach*”. Selanjutnya, mengutip dari kutipan Freeman (1984) yang mengatakan bahwa *stakeholder* merupakan “*Any group or individual who can affect or be affected by the achievement of an organization’s objective*”²⁹. Baik kelompok maupun individu yang berkemungkinan untuk dipengaruhi dan mempengaruhi pencapaian tujuan organisasi.

Clarkson mendefinisikan *stakeholder* secara sempit dimana *stakeholder* dianggap sebagai pengemban risiko secara suka dan tidak suka. Dikatakan demikian karena pemangku kepentingan sukarela menanggung bentuk risiko sebagai akibat investasi dalam beberapa bentuk modal dalam suatu perusahaan atau organisasi³⁰. Artinya pemangku kepentingan didefinisikan sebagai pihak-pihak dimana pImanaan yang memiliki hubungan untuk menggantungkan dirinya agar dapat menjamin kelangsungan hidup secara berkelanjutan.

Dari berbagai pendapat para ahli terkait definisi *stakeholder* maka dapat disimpulkan pengertian *stakeholder* adalah individu atau kelompok yang berkepentingan pada perusahaan atau kegiatan di dalam sebuah program dimana

²⁹ Ronald K Mitchell and Donna J Wood, ‘Toward a Theory of Stakeholder Identification and Saliency : Defining the Principle of Who and What Really Counts Author (s): Ronald K . Mitchell , Bradley R . Agle and Donna J . Wood Source : The Academy of Management Review , Vol . 22 , No . 4 (Oct . ’ , 22.4 (2019), 853–86.

³⁰ Ibid., hlm. 856.

keterlibatak *stakeholder* tersebut berpengaruh terhadap keberlangsungan dan keberlanjutan perusahaan ataupun program.

Dalam penelitian ini *stakeholder* dikelompokkan kedalam beberapa jenis dan akan dijelaskan secara lebih rinci terkait peranan mereka sebagai aktor maupun kelompok yang berpengaruh dan dipengaruhi oleh layanan *command center* 112 Kota Surabaya.

1.5.3.2 Identifikasi Stakeholder

1.5.3.2.1 Jenis Stakeholder

Menurut Maryono *stakeholder* terbagi atas kelompok. Kelompok pertama, *stakeholder* primer yang memiliki kepentingan secara langsung terhadap perusahaan atau kegiatan dan menjadi pihak pertama yang akan terkena dampak positif maupun negative baik secara langsung maupun tidak langsung. Selain itu, kepentingan *stakeholder* primer juga harus dilibatkan dalam tahapan kegiatan. Kelompok kedua, *stakeholder* kunci yang berwenang secara legal terkait dalam pengambilan keputusan,. Kelompok ketiga, *stakeholder* sekunder yang memiliki perhatian yang besar dalam proses pengembangan meskipun *stakeholder* sekunder tidak berkepentingan langsung terhadap rencana. Kelompok *stakeholder* pendukung yakni sebagai fasilitator untuk mengembangkan suatu kegiatan dan memiliki pengaruh dalam pengambilan keputusan³¹.

³¹ Fitri Handayani and Hardi Warsono, 'Analisis Peran Stakeholders Dalam Pengembangan Objek Wisata Pantai Karang Jahe Di Kabupaten Rembang', *Ilmu Administrasi Publik*, 6.3 (2017), 1–13.

1.5.3.2.2 Peran Stakeholder

Soekanto mengartikan bahwa suatu peran telah dijalankan apabila seseorang telah menerima hak dan melaksanakan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya. Menurut Nugroho dalam program pembangunan *stakeholder* dapat diklasifikasikan berdasarkan peranannya, diantaranya sebagai berikut³²:

a. *Policy creator*

Stakeholder atau pemangku kepentingan yang berperan sebagai penentu kebijakan dan pengambil keputusan

b. Koordinator

Stakeholder yang berperan dalam mengkoordinasi berbagai pemangku kepentingan terkait

c. Fasilitator

Stakeholder yang berperan sebagai fasilitator dengan memenuhi kebutuhan para pemangku kepentingan sebagai kerlanjutan organisasi

d. Implementer

Stakeholder yang berperan sebagai pelaksana kebijakan termasuk didalamnya merupakan kelompok sasaran

e. Akselrator

Stakeholder yang berkontribusi terhadap berjalannya suatu program dalam perusahaan agar dapat berjalan tepat sasaran dan mempercepat waktu pencapaiannya

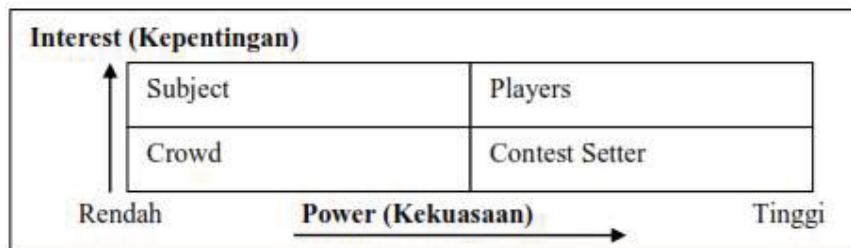
³² Ibid., hlm 3.

1.5.3.2.3 Analisis Stakeholder

Menurut Bryson analisis peran *stakeholder* untuk melihat seberapa jauh mereka dapat mempengaruhi suatu masalah yang sedang terjadi, diawali dengan menyusun *stakeholder* pada matriks dua kali berdasarkan *interest* (ketertarikan) *stakeholder* pada suatu permasalahan dan *power* (kekuasaan) *stakeholder*.

Bryson mengemukakan bahwa analisis peran pemangku kepentingan dimulai dengan menyusun *stakeholder* pada matriks dua kali dua menurut *interest* (kepentingan) *stakeholder* terhadap suatu masalah dan *power* (kekuasaan) *stakeholder* dalam mempengaruhi masalah tersebut. *Interest* adalah kepentingan yang dimiliki *stakeholder* dalam pembuatan keputusan, sedangkan yang dimaksud dengan *power* (kekuasaan) adalah kekuasaan yang dimiliki *stakeholder* untuk memengaruhi atau membuat keputusan³³.

Gambar 1.8 Matriks Analisa Peran *Stakeholder* menurut Bryson



Sumber : Bryson, John M. 2004 *What Do When Stakeholder Matter : Stakeholder Identification Analysis Techniques*. Minneapolis: Hubert H. Humphrey Institute of Public Affairs, 30. Diolah Penulis.

³³ Deby Febiolla Putri, 'Analisa Stakeholder Dalam Implementasi Kebijakan Kenangnggulan Kemiskinan Di Kota Madiun', *Universitas Airlangga*, 2017, 1–10
<[http://repository.unair.ac.id/74877/3/JURNAL_Fis.P.36 18 Put s.pdf](http://repository.unair.ac.id/74877/3/JURNAL_Fis.P.36%20Put%20s.pdf)>.

- a. *Contest Setter*, yakni *stakeholder* pengaruh tinggi, sedikit kepentingan, dan tinggi risiko terhadap pelaksanaan program. Oleh sebab itu pemantuan harus dilakukan dalam proses pelaksanaan program.
- b. *Players*, yakni *stakeholder* dengan pengaruh tinggi terhadap pengembangan suatu program. Itulah sebabnya *stakeholder* ini aktif pada pelaksanaan program.
- c. *Subjects*, yakni *stakeholder* dengan tinggi kepentingan namun rendah kekuasaan. Dukungan terhadap kegiatan tidak memberikan kepastian bagi dampak. *Stakeholder* ini bisa jadi pengaruh apabila dibentuk dengan *stakeholder* lainnya.
- d. *Crowds*, yakni *stakeholder* dengan rendah kepentingan dan kekuasaan terhadap pelaksanaan program. Akan tetapi, *stakeholder* ini memiliki pengaruh pada hasil sesuai keinginan yang kemudian hal tersebut menjadi sebuah pertimbangan dalam pengambilan keputusan. Seiring berjalannya waktu, kepentingan dan pengaruh akan berubah sehingga dapat menjadi bahan pertimbangan pelaksana program

1.6 Definisi Konsep

1.6.1 Pelayanan Publik

Pelayanan publik adalah aktifitas pelayan sebagai sebagai upaya memenuhi kebutuhan masyarakat sebagai penerima layanan dan dilaksanakan oleh penyelenggara layanan publik sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan dengan mengutamakan kepentingan umum, memperpendek waktu pelaksanaan urusan publik, memudahkan urusan publik, dan memberikan kepuasan kepada

publik terhadap layanan yang telah diberikan. Sehubungan dengan konteks penelitian ini, pelayanan publik yang dimaksud adalah layanan *command center* 112 Kota Surabaya.

1.6.2 Inovasi

Inovasi merupakan bentuk pembaruan dalam rangka perbaikan dalam efisiensi, efektivitas, dan kualitas melalui pengetahuan, cara, objek, serta teknologi hingga, penemuan baru. Dalam penelitian ini, inovasi yang dimaksud adalah inovasi layanan pengaduan darurat dan penanggulangan bencana *command center* 112 Kota Surabaya.

1.6.3 Inovasi Pelayanan Publik

Inovasi pelayanan publik merupakan ide-ide baru pada sektor public yang berasal dari gagasan ataupun ide kreatif baik orisinil maupun adaptasi atau modifikasi yang menghasilkan produk layanan publik berupa barang dan jasa yang bermanfaat bagi masyarakat secara langsung maupun tidak langsung. Inovasi pelayanan publik dalam penelitian ini adalah inovasi layanan penngaduan dan penanggulangan bencana *command center* 112 Kota Surabaya.

1.6.4 Layanan Pengaduan Darurat Command Center 112

Layanan penngaduan dan penanggulanngan bencana *command center* 112 Kota Surabaya merupaka sebuah layanan pengaduan darurat untuk menangani segala bentuk kedaruratan dalam waktu singkat dari berbagai bidang diantaranya kebakaran, kecelakaan lalu lintas, kebocoran gas, konflik sosial, penemuan mayat, kecelakaan kerja, hingga orang tennggelam.

1.6.5 Stakeholder

Stakeholder atau pemangku kepentingan merupakan individu ataupun kelompok yang berkepentingan dalam perusahaan atau organisasi sehingga dapat dikatakan bahwa *stakeholder* adalah mereka yang memiliki *power* (kekuasaan) dan kepentingan terhadap perusahaan atau organisasi.

1.7 Metode Penelitian

Definisi umum metode penelitian adalah suatu rangkaian kegiatan bersifat ilmiah yang dilakukan secara terencana, terstruktur, sistematis dan mempunyai tujuan tertentu baik itu praktis maupun tujuan teoritis. Metode penelitian berguna sebagai panduan dalam melaksanakan sebuah penelitian. Sehingga untuk menentukan metode penelitian yang tepat dan sesuai dengan masalah yang sedang diteliti maka dibutuhkan metode penelitian yang saling melengkapi dari berbagai sisi. Sebab, setiap metode penelitian memiliki titik kelemahan dan kelebihan yang menyertainya. Terdapat beberapa jenis penelitian yaitu eksperimen, penelitian survey, grounded, kombinasi pendekatan kualitatif dan kuantitatif serta analisa data sekunder. Creswell menyebutkan ada lima jenis metode penelitian kualitatif, kelima metode yang dimaksud adalah biografi, fenomenologi, grounded theory, etnografi dan studi kasus.³⁴

Dalam penelitian ini metode penelitian yang digunakan adalah penelitian kualitatif. Creswell mendefinisikan metode penelitian kualitatif sebagai pendekatan atau penelusuran guna mengeksplorasi serta memahami suatu gejala sentral. Untuk

³⁴ Ibid., hlm 37.

dapat mengetahui gejala sentral tersebut, dilakukanlah wawancara oleh peneliti kepada peserta penelitian dengan memberi pertanyaan umum dan luas yang kemudian dari kegiatan tersebut akan menghasilkan data berupa kata-kata atau teks yang akan dianalisis lebih lanjut. Setelah itu peneliti melakukan kegiatan *self-reflection* dan kemudian menjabarkannya dengan penelitian ilmuan lain yang sudah dibuat sebelumnya. Untuk hasil akhir dalam metode penelitian kualitatif dituliskan kedalam laporan tertulis.

Moleong secara lebih rinci menjelaskan bahwa penelitian kualitatif merupakan penelitian yang berusaha memahami fenomena yang sedang dialami oleh subjek penelitian seperti misalnya persepsi, perilaku, motivasi, dan tindakan yang secara holistik dengan cara deskripsi melalui kata-kata dan bahasa pada suatu konteks khusus yang alamiah dan dengan memanfaatkan berbagai metode alamiah³⁵.

Upaya penting dalam proses penelitian kualitatif diantaranya mengajukan beberapa pertanyaan, prosedur, mengumpulkan data secara spesifik dari narasumber, analisis data secara induktif serta menafsirkan makna data.

1.7.1 Tipe Penelitian

Sebuah penelitian membutuhkan pendekatan agar permasalahan dalam penelitian dapat diamati dan terpecahkan. Dalam penelitian ini peneliti menggunakan metode penelitian kualitatif dengan tipe penelitian deskriptif.

³⁵ Lexy. J, Moleong. *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung : Remaja Rosdakarya. Hal. 23

Tipe penelitian deskriptif adalah tipe penelitian yang memberikan satu gambar secara rinci tentang satu situasi khusus, setting sosial atau hubungan. Tujuannya adalah untuk menggambarkan secara cermat mengenai karakteristik dari suatu gejala atau masalah yang sedang diteliti. Penelitian deskriptif berfokus pada pernyataan dasar yaitu “bagaimana” dengan berusaha untuk mendapatkan dan menyampaikan fakta-fakta secara jelas dan lengkap³⁶.

Penelitian ini menggunakan tipe penelitian kualitatif deskriptif dengan beberapa alasan sebagai berikut:

1. Untuk melakukan penelitian secara mendalam
2. Untuk menelaah latar belakang, contohnya seperti motivasi, nilai, permainan, sikap dan persepsi
3. Untuk melakukan penelitian tentang beberapa hal yang berhubungan dengan latar belakang subjek penelitian.

Peneliti berupaya untuk menuliskan secara deskriptif tentang inovasi layanan *command center* 112 Kota Surabaya melalui perspektif *stakeholder approach*. Deskriptif data yang dikumpulkan bukan berupa angka-angka melainkan kata-kata dan gambar. Oleh sebab itu laporan penelitian akan disajikan dengan berisikan kutipan data. Data tersebut bisa berasal dari naskah wawancara, foto, catatan yang dimiliki oleh peneliti saat dilapangan, *videotape*, dokumen pribadi dan dokumen resmi lainnya.

³⁶ Silalahi, Ubler. 2009. *Metode Penelitian Sosial*. Bandung : PT Refka Aditama. Hal.28

1.7.2 Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian pada penelitian ini dilaksanakan di beberapa tempat, berikut diantaranya, Badan Penanggulangan Bencana dan Perlindungan Masyarakat Kota Surabaya. Pemilihan lokasi tersebut sebagai tempat penelitian didasarkan pada beberapa pertimbangan berikut diantaranya:

1. Kota Surabaya sebagai ibukota Provinsi Jawa Timur dengan jumlah penduduk tertinggi dengan tingkat kerentanan terhadap bencana yang tinggi juga.
2. Layanan *command center* 112 Kota Surabaya masuk dalam daftar inovasi Top 99 di tahun 2017 oleh Kementerian Pendayagunaan dan Aparatur Negara.
3. Badan Penanggulangan Bencana dan Perlindungan Masyarakat Kota Surabaya merupakan *leading sector* dari layanan *command center* 112 Kota Surabaya.
4. Dinas Komunikasi dan Informasi Kota Surabaya sebagai pihak pendukung dalam penyediaan teknologi guna kelancaran operasional hingga *maintenance*.
5. *Command center room* 112 Kota Surabaya sebagai pusat kendali dari layanan pengaduan darurat *command center* 112 Kota Surabaya.

1.7.3 Teknik Penentuan Informan

Informan merupakan pihak yang sangat bermanfaat dalam memberikan informasi penting terkait dengan latar belakang penelitian. Penentuan informan dilakukan dengan memilih orang-orang yang dianggap oleh peneliti memiliki

informasi kunci yang sangat dibutuhkan di wilayah penelitian. Menurut Lincoln dan Guba informan sangat berguna bagi penelitian dikarenakan beberapa hal berikut³⁷:

1. Membantu agar penelitian dapat dilakukan secepat dan seteli mungkin untuk bisa membenamkan diri dalam konteks setempat, utamanya bagi peneliti yang belum pernah mengikuti Latihan etnografi.
2. Membantu agar informasi dapat terkumpul semkain banyak dengan waktu yang relative singkat. Sebaiknya informan berasal dari sampling internal, sebab informan harus dapat dimanfaatkan untuk bicara, bertukar pikiran serta melakukan perbandingan terhadap suatu kejadian yang ditentukan dari subyek lainnya.

Dalam penelitian ini penentuan informan dilakukan dengan pemilihan secara langsung atau yang disebut *purposive* dengan berbagai pertimbangan dimana informan tersebut mengetahui dan paham mengenai layanan *command center* 112 Kota Surabaya. Kemudian untuk mendapatkan data secara lebih rinci dan mendalam maka dilanjutkan dengan Teknik *snowball* dengan meminta kepada informan untuk memberikan rujukan terkait pihak yang patut untuk diwawancarai.

Dalam layanan pengaduan darurat *command center* 112 Kota Surabaya peneliti mendapatkan *key informan* yang merupakan aktor yang berperan dalam layanan *command center* 112 Kota Surabaya adalah BPB Linmas Kota Surabaya. Kemudian peneliti mendatangi kantor BPB Linmas Kota Surabaya dan yang ditemui pertama

³⁷ *Ibid*

yakni Bapak Drs. Deddy Soialisto, M.Si selaku Sekertaris BPB Linmas Kota Surabaya. Kemudian atas rujukan bapak Deddy peneliti diarahkan pada pihak-pihak yang terlibat secara langsung dalam layanan *coamman center* 112 Kota Surabaya yaitu bapak Arief Sunandar P.N, S.Sos, M.Si selaku sub Bidang Kedaruratan BPB Linmas Kota Surabaya. Kemudian dari bapak Arief ini peneliti diarahkan kepada bapak Aditya Indardi Setiawan, S.H dan bapak Choiruk selaku Sub bidang Logistik, Rehabilitasi dan Rekonstruksi BPB Linmas Kota Surabaya, serta bapak Djaenal Iswandi K selaku staff BPB Linmas Kota Surabaya sekaligus koordinator *command center room* 112 Kota Surabaya.

Table 1.1 Informan dari BPB Linmas Kota Surabaya dalam Penelitian Inovasi Layanan Publik (Studi Deskriptif tentang Inovasi Layanan Pengaduan dan Penanggulangan Bencana Terpadu melalui *Call Center* 112 Kota Surabaya dari Perspektif *Stakeholder Approach*)

No	Nama	Jabatan
1	Drs. Deddy Sosialis, M .Si	Sekertaris Badan Penanggulangan Bencana dan perlindungan Masyarakat Kota Surabaya
2	Aditya Indradi Setiawan, S .H	Kepala Logistik, Rehabilitasi dan Rekonstruksi Badan Penanggulangan Bencana dan Perlindungan Masyarakat Kota Surbaya
3	Arief Sunandar P .N , S .Sos, M .Si	Kepala SUBBID Kedaruratan BPBL Kota Surabaya Badan Penanggulangan Bencana dan Perlindungan Masyarakat Kota Surabaya
4	Choirul	Bidang Logistik, Rehabilitasi dan Rekonstruksi Badan Penanggulangan Bencana dan Perlindungan Masyarakat

		Kota Surabaya
5	Djaenal Iswandi K	Staff Badan Penanggulangan Bencana dan Perlindungan Masyarakat Kota Surabaya sekaligus Koordinator <i>Command Center Room</i> 112 Kota Surabaya

Kemudian dari bapak Djaenal Iswandi peneliti memperoleh akses untuk melakukan wawancara dengan seluruh staff yang ada di *command center room* 112 Kota Surabaya yakni Organisasi Perangkat Daerah (OPD) yang bertugas. Setelah melakukan sesi wawancara dengan petugas *command center* 112 Kota Surabaya peneliti memperoleh data tentang masyarakat yang menggunakan layanan *command center* 112 Kota Surabaya dan kemudian peneliti menjadikannya sebagai informan yang masuk kedalam unsur masyarakat.

Tabel 1.2 Daftar Informan dari Petugas *Command Center* 112 Kota Surabaya dalam Penelitian Inovasi Layanan Publik (Studi Deskriptif tentang Inovasi Layanan Pengaduan dan Penanggulangan Bencana Terpadu melalui *Call Center* 112 Kota Surabaya dari Perspektif *Stakeholder Approach*)

No	Nama	Jabatan
1	Triwahyu	Operator BPB dan Linmas
2	Putu Wida	Operator dari Dishub
3	Novita Milawati	Operator dari Satpol PP
4	Satriya Nasir A	Operator dari PMK
5	Heri Sugianto	Operator dari Dinas PU
6	Heru Setiawan	Operator dari DKP
7	Faby Sutantyo	Operator dari Bapemas

8	Andi Pradipta	Operator dari Dinsos
9	Bambang S	Operator dari Polrestabes

Kemudian untuk mendapatkan data lebih mendalam, peneliti mendatangi kantor Dikominfo Kota Surabaya sebab Dikominfo merupakan salah satu pihak pendukung layanan *command center* 112 Kota Surabaya melalui sumber daya teknologinya. Peneliti kemudian dipertemukan dengan Ibu Silvi selaku Kasi Manajemen Data dan Integrasi Sistem. Secara keseluruhan informan dalam penelitian ini merupakan informan yang terdiri dari BPB Linamas Kota Surabaya, Dikominfo Kota Surabaya, Operator layanan *command center* 112 Kota Surabaya, masyarakat Kota Surabaya.

1.7.4 Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data merupakan salah satu hal penting lainnya dalam sebuah penelitian. Data yang diperoleh mewakili fakta yang ditemukan saat dilapangan. Dengan demikian data yang disajikan akurat dan valid. Dalam proses pengumpulan data diantaranya sebagai upaya untuk membatasi penelitian, melakukan observasi dan wawancara dalam mengumpulkan informasi, struktur maupun tidak terstruktur, dokumentasi, dan materi visual³⁸.

Jenis data yang dikumpulkan diantaranya, yang pertama data primer dilaksanakan dengan cara melakukan wawancara terhadap responden dengan menggunakan daftar pertanyaan yang ada di kuisioner. Kedua, data sekunder yaitu data yang diperoleh dari kepustakaan berupa data atau informasi dari institusi yang

³⁸ Cresswell, John W. Op Cit Hal 2016

berhubungan dengan penelitian ini. Data dalam penelitian ini juga diperoleh melalui observasi dan metode wawancara. Metode observasi merupakan metode pengumpulan data dengan mengadakan peninjauan dan pengamatan pada fenomena empirik yang ada dilapangan untuk memperoleh data yang akurat. Selanjutnya metode wawancara yaitu dengan memberikan pertanyaan kepada pihak yang memiliki keterkaitan dengan topik yang sedang diteliti sehingga data yang dimiliki peneliti memiliki kekuatan.

Dalam penelitian ini, Teknik pengambilan data dilakukan dengan metode wawancara yang dilakukan dengan dua unsur diantaranya sebagai berikut:

1. Unsur Pemerintah:
 - a. BPB Linmas Kota Surabaya
 - b. Dinas Komunikasi dan Informatika Kota Surabaya
 - c. Pegawai/staff *command center room* 112 Kota Surabaya
2. Unsur Masyarakat:
 - a. Masyarakat yang melaporkan kejadian darurat kepada *command center* 112 Kota Surabaya
 - b. Dokumentasi (Pemanfaatan data sekunder)

Peneliti melakukan pencatatan serta mengumpulkan berbagai sumber data seperti bahan-bahan tertulis yang diperoleh dari Lembaga dari objek penelitian baik itu berupa prosedur, peraturan, gambar, alporan hasil kerja yaitu foto ataupun dokumen elektronik.

1.7.5 Instrumen Penelitian

Instrument atau alat dalam penelitian kualitatif adalah peneliti itu sendiri. Artinya sebagai peneliti akan diposisikan sebagai *human instrument* yang fungsinya untuk menetapkan fokus penelitian, pemilihan informan sebagai sumber data, pengumpulan data serta analisis data yang selanjutnya di akhiri dengan kesimpulan³⁹.

Dalam penelitian kualitatif penggunaan *human instrument* harus tervalidasi terlebih dahulu. Hal tersebut gunanya untuk memastikan bahwa peneliti telah memahami metodologi penelitian kualitatif, mengetahui siap atau tidaknya peneliti masuk kedalam objek penelitian, teori apakah yang akan digunakan dalam penelitian, serta pengetahuan tentang permasalahan penelitian.

1.7.6 Teknik Analisis Data

Bagian terakhir yaitu teknik analisis data, dilakukan setelah memperoleh data yang kredibel dan reliabel dengan pemilihan topik penelitian. Dengan Teknik analisis data penemuan data lapangan dapat diterjemahkan kedalam bentuk yang lebih mudah dibaca sehingga dapat menjawab permasalahan penelitian. Dalam penelitian ini menggunakan Teknik analisis data kualitatif. Menurut Bogdan Teknik analisis data kualitatif adalah suatu proses yang secara sistematis dalam pencarian dan penyusunan data yang dihasilkan baik melalui wawancara maupun catatan lapangan tujuannya untuk menghasilkan informasi yang bisa dengan mudah dipahami dan disebarluaskan kepada orang lain⁴⁰.

³⁹ Sugiyono. 2010. *Memahami Penelitian Kualitatif*. Bandung: Pening Alfabeta. Hal 222

⁴⁰ *Ibid*

Teknik analisis data yang dilakukan dalam penelitian adalah dengan cara mengorganisasikan data yang kemudian dijabarkan kedalam unit-unit agar selanjutnya dapat dilakukan sintesa serta penyusunan kedalam bentuk pola. Sehingga peneliti dapat mengetahui mana saja yang penting dan mana saja yang dapat dipelajari agar nantinya dapat ditarik kesimpulan. Secara lebih rinci Teknik analisis data dilakukan dengan cara berikut:

1. Reduksi data

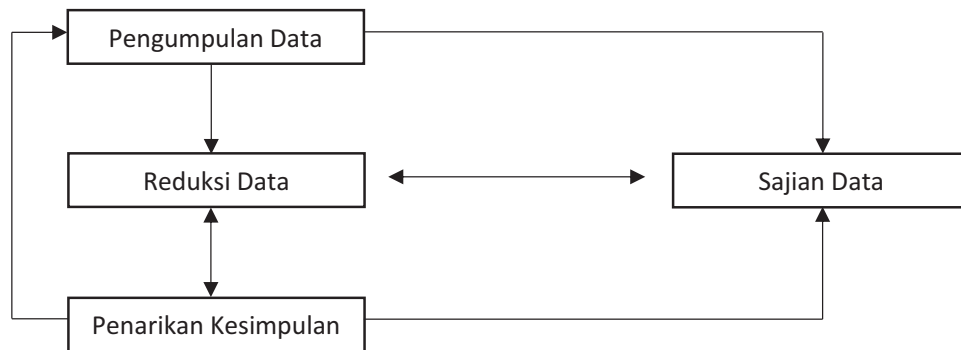
Teknik analisis data yang dilakukan dengan cara reduksi melalui sebuah kegiatan merangkum, memilih hal pokok dan fokus terhadap hal penting. Data yang telah melewati proses reduksi akan mempermudah peneliti untuk mengumpulkan data selanjutnya.

2. Penyajian data (*Data display*)

Teknik analisis data dengan cara penyajian data dilakukan oleh peneliti gunanya untuk memudahkan peneliti untuk memahami fenomena serta merencanakan kerja selanjutnya. Penyajian data dilakukan dengan menyusun narasi, tabel, dan grafik yang berasal dari data yang berhasil didapatkan. Dengan penyajian data peneliti akan dengan mudah memahami data sehingga nantinya dapat mengorganisir dan menyusun pola hubungan.

3. Penarikan kesimpulan (*Conclusion Drawing/verification*)

Dalam penarikan kesimpulan maka ditemukanlag jawaban atas permasalahan penelitian. Kesimpulan harus berasal dari bukti yang kuat untuk mendukung pada tahap pengumpulan data.

Gambar 1.9 Skema Teknik Analisis Data

Sumber: Moleong, Lexy J. (2006)

1.7.7 Teknik Pemeriksaan Keabsahan

Berdasarkan pada beberapa kriteria tertentu teknik pengujian keabsahan data dalam penelitian kualitatif dapat dilakukan. Metode pemeriksaan keabsahan data dalam penelitian ini adalah dengan Teknik triangulasi data. Teknik triangulasi data merupakan Teknik pemeriksaan keabsahan data dengan melihat sesuatu yang lain dan menjadikannya pembandingan. Penelitian ini menggunakan Teknik triangulasi data dengan melakukan pemeriksaan melalui sumber lainnya. Adapun empat macam triangulasi menurut Moleong yang memanfaatkan penggunaan sumber, metode, penyidik, dan teori⁴¹. Sedangkan Patton menjelaskan bahwa terdapat beberapa cara dalam melakukan triangulasi dengan sumber diantaranya⁴²:

1. Membandingkan antara data hasil wawancara dan hasil pengamatan peneliti
2. Membandingkan perkataan narasumber saat sendiri melalui wawancara *eye to eye* dengan perkataan narasumber saat didepan umum

⁴¹ Melong, Lexy. Op Cit Hal.330

⁴² *Ibid*

3. Membandingkan perkataan orang-orang mengenai situasi penelitian dengan perkataan sepanjang waktu
4. Membandingkan keadaan dan perspektif seseorang melalui opini dan sudut pandang dari rakyat biasa, orang berpendidikan menengah atau tinggi, orang dengan kondisi berada, serta pemerintahan.
5. Membandingkan dokumen yang terkait dengan hasil wawancara