

TESIS

**ANALISIS KOLABORASI *STAKEHOLDER* DALAM
SISTEM PENANGGULANGAN GAWAT DARURAT TERPADU
(SPGDT)
MELALUI PERSPEKTIF *COLLABORATIVE GOVERNANCE*
(Studi Kebijakan *Public Safety Center* berdasarkan Peraturan
Bupati Tulungagung Nomor 30 Tahun 2016 tentang
Sistem Penanggulangan Gawat Darurat Terpadu
di Kabupaten Tulungagung)**



Oleh :

**ALINA SARI HARTONO
NIM 071724353014**

**PROGRAM MAGISTER KEBIJAKAN PUBLIK
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA
SEMESTER GASAL 2019/2020**

TESIS

**ANALISIS KOLABORASI *STAKEHOLDER* DALAM
SISTEM PENANGGULANGAN GAWATDARURAT TERPADU
(SPGDT)
MELALUI PERSPEKTIF *COLLABORATIVE GOVERNANCE*
(Studi Kebijakan *Public Safety Center* berdasarkan Peraturan
Bupati Tulungagung Nomor 30 Tahun 2016 tentang
Sistem Penanggulangan Gawat Darurat Terpadu
di Kabupaten Tulungagung)**



**Diajukan untuk memperoleh gelar Magister
Program Studi Kebijakan Publik pada
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Airlangga**

**Oleh :
ALINA SARI HARTONO
NIM 071724353014**

**PROGRAM MAGISTER KEBIJAKAN PUBLIK
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA
SEMESTER GASAL 2019/2020**

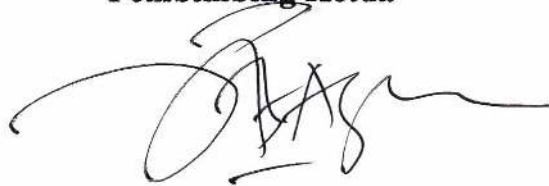
Lembar Persetujuan

PENULISAN TESIS INI TELAH DISETUJUI

Tanggal 7 Februari 2020

Oleh

Pembimbing Ketua



Sulikah Asmorowati, S.Sos., M.Dev.St., Ph.D
NIP.197505161999032003

Pembimbing Kedua



Dr. Antun Mardiyanta, Drs., M.A
NIP. 196110311988101001

Mengetahui,

Ketua Program Studi

Magister Kebijakan Publik



Dr. Antun Mardiyanta, Drs., M.A
NIP. 196110311988101001

Telah diuji pada
Tanggal 5 Februari 2020

PANITIA PENGUJI TESIS

Ketua

1.



Dr. Erna Setijaningrum, S.IP., M.Si
NIP. 197005032000032001

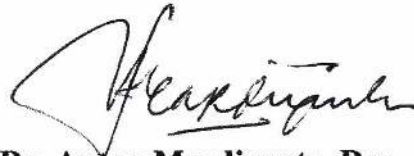
Anggota

2.



Dr. Eko Supeno, Drs., M.Si.
NIP. 197005032000032001

3.



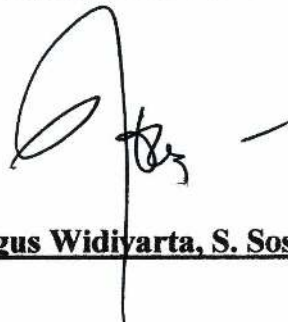
Dr. Antun Mardiyanta, Drs., M.A
NIP. 1961103 1198810 1001

4.



Sulikah Asmorowati, S.Sos., M.Dev.St, Ph.D
NIP.197505161999032003

5.



Dr. Agus Widiyarta, S. Sos., M.Si.

PERNYATAAN TIDAK MELAKUKAN PLAGIAT

Bagian atau keseluruhan isi Penulisan Tesis ini tidak pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademis pada bidang studi dan/atau Universitas lain dan tidak

pernah dipublikasikan/ditulis oleh individu selain penyusun kecuali bila dituliskan dengan format kutipan dalam isi Penulisan Tesis.

Apabila ditemukan bukti bahwa pernyataan saya tidak benar, maka saya bersedia menerima sanksi sesuai ketentuan yang berlaku di Universitas Airlangga.

Surabaya, 4 Februari 2020

A green and yellow postage stamp with the text "METERAL TEMPEL" at the top, "TGL. 20" below it, and the number "6000" in large digits. Below the number is "ENAM RIBU RUPIAH". A signature is written over the stamp.

(Alina Sari Hartono)

**Tesis Ini Saya Persembahkan Untuk
Semua Orang Yang Telah Memberi Saya
Cinta Dan Kesempatan,
Untuk Sembuh Dan Tumbuh**



**Setelah semua yang saya lewati,
Ini adalah keajaiban...**

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT karena atas segala limpahan Rahmat-Nya dan Hidayah-Nya penulis dapat menyelesaikan Tesis yang berjudul **“Analisis Kolaborasi *Stakeholder* Dalam Sistem Penanggulangan Gawat Darurat Terpadu (SPGDT) Melalui *Perspective Collaborative Governance*” (Studi Kebijakan *Public Safety Center* berdasarkan Peraturan Bupati Tulungagung Nomor 30 Tahun 2016 tentang Sistem Penanggulangan Gawat Darurat Terpadu di Kabupaten Tulungagung).**

Tesis ini disusun untuk memenuhi salah satu persyaratan dalam menyelesaikan program Magister Kebijakan Publik di Universitas Airlangga Surabaya. Keberhasilan Tulungagung dalam mewujudkan *Public Safety Center* (PSC) disahkan dalam Peraturan Bupati Tulungagung Nomor 30 Tahun 2016 tentang Sistem Penanggulangan Gawat Darurat Terpadu di Kabupaten Tulungagung.

Kajian PSC tidak hanya menarik dari sisi inovasi, tetapi juga dalam hal kolaborasi karena melibatkan multi yurisdiksi dan multi aktor. Banyak daerah yang telah melakukan *benchmarking* dan memiliki sumberdaya yang diperlukan namun belum berhasil membentuk PSC yang dapat diimplementasikan dengan baik. Salah satu faktor keberhasilan PSC Tulungagung adalah terciptanya kolaborasi yang kondusif. Kolaborasi menjadi salah satu tantangan besar karena rentan konflik kepentingan dan persoalan ego sektoral. Untuk itu penulis mencoba menganalisa proses kolaborasi antar *stakeholder* dengan menggunakan teori *Collaborative Governance* sebagai pisau analisis.

Penulis telah berusaha semaksimal mungkin untuk menyempurnakan tesis ini, namun penulis menyadari bahwa dalam penyusunan tesis ini jauh dari sempurna karena keterbatasan pengetahuan maupun pengalaman penulis. Untuk itu penulis mengharapkan saran dan kritik dari berbagai pihak yang bersifat membangun dalam rangka penyempurnaan tesis ini.

Akhirnya penulis berharap mudah-mudahan tesis ini dapat bermanfaat bagi kita semua. Dan semoga Allh SWT senantiasa melimpahkan rahmatNya kepada kita semua. Amin ya robbal 'alamin.

Tulungagung, 4 Februari 2020

Alina Sari Hartono

Penulis

UCAPAN TERIMAKASIH

Dalam penyelesaian proposal tesis ini, penulis menyampaikan ucapan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu baik secara langsung maupun tak langsung. Untuk itu dengan penuh kerendahan hati penulis menyampaikan rasa terima kasih yang sedalam-dalamnya kepada:

- ✚ Keluarga Besar Fakultas Ilmu Sosial Politik Universitas Airlangga.
Dekan, Dosen Pengajar, Dosen Pembimbing (Bu Ika, Pak Antun, Bu Erna), Para Staff dan teman-teman MKP serta seluruh rekan-rekan FISIP Unair yang menjadi keluarga baru buat saya.
- ✚ Mamahuti dan Seluruh Keluarga Besar Alm. Prayitno Budi Hartono.
- ✚ Hendik Hariafit, Suami Terkasih, yang dikirim Tuhan tepat waktu, dan Anakku tercinta, Monarki Lakubumi yang rela harus ditinggal-tinggal.
- ✚ Keluarga Besar Pizza Hart dan Toko Sari Jaya Tulungagung.
- ✚ Sahabat-sahabat tercinta yang tidak bisa disebutkan satu-persatu.
- ✚ Happy Rights dan Bedah Mimpi Indonesia.
- ✚ Semua Narasumber.
- ✚ Dan semua pihak yang telah membantu selama penulis menjalani masa kuliah hingga terselesaikannya tesis ini.

Terimakasih untuk cinta, perhatian dan dukungan. Semoga kebaikan ini menjadi berkah untuk kita semua.

RINGKASAN

Di negara berkembang, penanganan gawat darurat masih menjadi tantangan pelayanan publik. Kegawatdaruratan adalah kejadian yang tidak diduga atau terjadi secara tiba-tiba, seringkali adalah kejadian yang berbahaya (Iyengar, K. & Iyengar, S.D., 2009). Kegawatdaruratan adalah peristiwa yang terjadi saat ini atau yang akan segera terjadi, yang membutuhkan koordinasi tindakan segera terkait orang atau property untuk melindungi kesehatan, keselamatan atau kesejahteraan orang, atau untuk membatasi kerusakan pada properti atau lingkungan (*National Emergency Response System*, 2011).

Dalam mewujudkan sistem kegawatdaruratan terpadu, perlu kesamaan visi, konsep dan kemauan untuk meninggalkan ego sektoral untuk bisa bekerja bersama. Kerjasama atau yang sering disebut sebagai kolaborasi menjadi syarat mutlak bagi integrasi antara *stakeholder*. Pembagian tugas dan tanggung jawab harus dengan standar operasional prosedur yang disepakati bersama, serta publik harus dilibatkan dan mendapat informasi yang jelas.

Salah satu upaya dalam menangani kegawatdaruratan adalah dengan mengembangkan *Emergency Management System* (EMS) atau yang di Indonesia dikenal sebagai *Sistem Penanggulangan Gawat Darurat Terpadu* (SPGDT). Merespon kebutuhan ini Kementerian Kesehatan meluncurkan layanan kegawatdaruratan medik yang dinamakan *Public Safety Center* (PSC) dengan nomor call center 119. *Public Safety Center* (PSC) 119 adalah layanan gawat darurat terpadu melalui nomor 119 yang bisa diakses masyarakat melalui telepon seluler maupun telepon rumah. Konsep utama dalam PSC adalah memberikan layanan gawat darurat medis dan *non medis* secara cepat dan tepat. Hingga 2019, ada sebanyak 188 kabupaten dan kota yang memiliki program *Public Service Center* (PSC) dari jumlah keseluruhan 501 kabupaten/kota di Indonesia. Artinya masih tersisa 313 kabupaten atau kota yang belum menerapkan layanan *Public Safety Center* (PSC) 119.

Kabupaten Tulungagung adalah daerah yang pertama berhasil mengembangkan *Public Safety Center* (PSC) secara terintegrasi dan menjadi daerah percontohan skala nasional. *Public Safety Center* (PSC) Kabupaten Tulungagung yang awalnya dikenal sebagai Sistem Penanggulangan Gawat Darurat Terpadu (SPGDT) ini terbentuk sejak tahun 2015 dengan tujuan untuk mendekatkan pelayanan kegawatdaruratan kepada masyarakat dengan cara memperpendek waktu respon/*response time* dan penanganan yang tepat. Kabupaten Tulungagung mampu menerjemahkan Keputusan Menteri Kesehatan RI Nomor 301 Tahun 2012 Tentang Tim Pengembangan *Safe Community* dan SPGDT, serta membuat turunan kebijakan dengan dasar hukum yang dituangkan dalam Peraturan Bupati Tulungagung Nomor 29 Tahun 2015 tentang Sistem Penanganan Gawat Darurat Terpadu Kabupaten Tulungagung.

Tidak sampai disitu, Kabupaten Tulungagung telah berhasil mengimplementasikan kebijakan tersebut dengan menciptakan inovasi bernama PSC yang secara terpadu di dalam satu kendali dan terus dikembangkan dari tahun ke tahun hingga kemudian diadopsi sebagai program nasional PSC 119.

Penghargaan yang telah diraih Tulungagung dengan PSC-nya, antara lain Juara Terbaik I Kategori Inovasi SPGDT Pra-RS INDOHCF *Innovation Award - 2017* dari *Indonesia Healthcare Forum* (INDOHCF) tanggal 23 Mei 2017, penghargaan TOP 99 dalam rangka Gelar Inovasi Pelayanan Publik Tingkat Nasional tahun 2016, Top 35 Inovasi Pelayanan Publik oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PANRB), dan yang terkini dinobatkan sebagai Rumah Sakit Terbaik, kategori Social Responsibility dalam *The International Hospital Forum and Award*.

Keberhasilan PSC di Kabupaten Tulungagung bukan hanya karena teknologi yang dikembangkan, tetapi karena dapat menciptakan kolaborasi yang suportif dan kondusif. Pihak-pihak yang terkait penanganan kondisi darurat menyambut baik ide integrasi program. Dalam pelaksanaannya masing-masing instansi merespon kondisi darurat tersebut sesuai dengan standar operasional prosedur yang dimiliki, Keberadaan PSC menjadikan penanganan kondisi darurat lebih baik dan lebih cepat serta meminimalkan resiko kematian korban.

Permasalahan yang banyak dialami daerah lain dalam mewujudkan PSC adalah dalam membangun kolaborasi. Bagaimana menciptakan tim multi sektor dan multi yurisdiksi secara terpadu dalam menangani kondisi darurat medis dan *non medis* dengan respon cepat dan tepat. Sudah banyak daerah yang melakukan *benchmarking* namun tidak banyak yang berhasil dalam pelaksanaan PSC. Teknologi dan sistem telah diadopsi, integrasi sudah dilakukan, investasi sudah disediakan, namun jauh dari keberhasilan. Salah satu penyebabnya adalah tidak tercapainya kolaborasi yang kondusif dan mendukung pelaksanaan kebijakan. Konsep terpadu menuntut terciptanya kolaborasi yang kondusif dan efektif. Merangkum permasalahan kolaborasi dalam dinamika PSC, peneliti menggunakan model *Collaborative Governance* dari Ansell dan Gash yang menggambarkan kolaborasi sebagai sebuah siklus dan memiliki variabel-variabel yang menentukan keberhasilan kolaborasi yakni : *Starting Condition, Collaboration Process, Institutional Design, Facilitatif Leadership, dan Outcome*. Teori ini relevan digunakan sebagai pisau analisis dalam kolaborasi PSC di Kabupaten Tulungagung.

Dari latarbelakang diatas, rumusan permasalahan dalam penelitian ini adalah :
1) Siapa saja dan apa peran *stakeholder* dalam kolaborasi PSC Kabupaten Tulungagung. Siapakah *leading sector*-nya?.
2) Bagaimana proses kolaborasi yang diterapkan PSC Kabupaten Tulungagung dilihat melalui perspektif *Collaborative Governance*?

Penelitian ini adalah penelitian kualitatif. Analisis data dimulai dengan pengumpulan data (*data collection*), kondensasi data (*data condensation*), penyajian data (*data display*), penarikan kesimpulan atau verifikasi (*conclusion drawing or verification*).

Temuan dalam penelitian ini adalah PSC Kabupaten Tulungagung merupakan kolaborasi dari beberapa lembaga yaitu Rumah Sakit, Puskesmas, Polisi, Pemadam Kebakaran, Badan Penanggulangan Bencana Daerah, Kodim, Satuan Polisi Pamong Praja yang dimotori oleh RSUD Dr. Iskak dan Pemda Tulungagung sebagai *leading sektor*. Didalamnya terdapat *key actor* yang menjadi pemimpin inovasi yaitu Direktur RSUD Dr. Iskak, Kepala IGD, dan Bupati Tulungagung yang menjadi sumber kekuatan politik untuk menghadapi birokrasi pemerintah daerah terutama berkaitan dengan pengadaan sumber daya, sumber dana, dan dukungan politik. Ditemukan bahwa kolaborasi yang diterapkan dalam PSC Kabupaten Tulungagung melibatkan multi sektoral dan multi yurisdiksi ini dapat terwujud dalam lingkungan yang kebijakan yang kondusif karena latar belakang para aktor yang tidak memiliki beban masa lalu, tercapainya komitmen bersama yang kuat, leader yang inovatif dan fasilitatif, tahapan inovasi yang benar, serta SDM yang berkompeten di bidang *Emergency Management System*.

Implikasi Praktis dalam penelitian ini diharapkan memberikan informasi bagi pemerintahan daerah lain yang ingin membentuk PSC di daerahnya masing-masing mengenai tahapan kolaborasi yang sebaiknya dilakukan agar tercipta kolaborasi dalam lingkungan yang kondusif. Selain itu agar daerah yang akan membentuk PSC dapat membuat Desain Kolaborasi (*Collaboration Design*) dan tidak hanya berfokus pada pengembangan teknologi SPGDT yang bersifat teknis.

SUMMARY

In developing countries, emergency care remains a challenge for public services. Emergencies are unexpected events or occur suddenly, often is a dangerous occurrence (Iyengar, K. & Iyengar, SD, 2009). Emergency is an event that happens now or will soon occur, requiring immediate coordination of actions related to person or property to protect the health, safety or welfare, or to limit damage to property or the environment (National Emergency Response System, 2011).

In realizing the integrated emergency system, need to share the same vision, concept and willingness to abandon the sectoral ego to be able to work together. Cooperation or collaboration that is often referred to as an absolute requirement for integration between stakeholders. The division of tasks and responsibilities should be to standard operating procedures mutually agreed, and the public should be involved and get clear information.

One effort in dealing with emergencies is to develop the Emergency Management System (EMS) or in Indonesia known as the Integrated Emergency Management System (SPGDT). Responding to this need the Ministry of Health launched the emergency medical services, called the Public Safety Center (PSC) with the call center number 119. Public Safety Center (PSC) 119 is an integrated emergency service through 119 numbers that can be accessed by the public via a mobile phone or landline. The main concept of the PSC is to provide emergency services, medical and non-medical quickly and accurately. Until 2019, there were 188 counties and cities have programs Public Service Center (PSC) of the total 501 districts / cities in Indonesia. This means that the remaining 313 counties or cities that have not implemented the Public Service Safety Center (PSC) 119.

Tulungagung was the first province succeeded in developing a Public Safety Center (PSC) is integrated into the national scale pilot area. Public Safety Center (PSC) Tulungagung was originally known as the Integrated Emergency Management System (SPGDT) have formed since 2015 with the aim to get closer to the public emergency service by shortening the response time / response time and precise handling. Tulungagung able to translate the Minister of Health Decree No. 301 of 2012 About the Safe Community Development Team and SPGDT, and create derivative policies with a legal basis as outlined in Tulungagung Regent Regulation No. 29 Year 2015 on Integrated Emergency Management System Tulungagung. Not only that, Tulungagung has successfully implemented the policy by creating an innovation called PSC which is integrated into one control and continue to be developed from year to year until later adopted as a national program PSC 119.

Tulungagung recognition achieved with its PSC, including the Best I Category Innovation Champion Pre-RS SPGDT INDOHCF Innovation Award - 2017 from Indonesia Healthcare Forum (INDOHCF) dated May 23, 2017, the award TOP 99 in order Holds Public Service Innovation of National Level 2016 Top 35 Public Service Innovation by the Ministry of Administrative Reform and Bureaucratic Reform (PANRB), and the last was named the Best Hospitals, Social Responsibility category in the International Hospital Forum and Award.

The success of the PSC in Tulungagung not only because of the technology developed, but because it can create a supportive and conducive collaboration. The parties to the handling of emergencies welcomed the idea of integration of the program. In the implementation of each agency responding to the emergency conditions in accordance with standard operating procedures have, presence of PSC makes the handling of emergency situations better and faster and minimize the risk of death of the victim.

The problems experienced by many other areas in the realization of the PSC is to build collaboration. How to create a team of multi-sector and multi-jurisdictional integrated manner in dealing with medical emergencies and non-medical with fast and precise response. Already many areas that do benchmarking, but not much success in the implementation of the PSC. Technologies and systems have been adopted, the integration has been carried out, the investment has been provided, but much of the success. One reason is the failure to achieve collaboration conducive and supportive policy implementation. Integrated concept requires the creation of a conducive and effective collaboration.

Summarizing the issue of collaboration in the dynamics of the PSC, Collaborative Governance researchers used models of Ansell and Gash which describes the collaboration as a cycle and has a variable-variables that determine the success of the collaboration are: Starting Condition, Collaboration Process, Institutional Design, Facilitatif Leadership and Outcome. This theory is relevant is used as a knife analysis in collaboration PSC in Tulungagung.

From the above background, the formulation of the problems in this study are: 1) Who are the stakeholders and what is the role of stakeholders in the Tulungagung Regency PSC collaboration. Who is the leading sector? 2) How is the collaboration process implemented by the Tulungagung Regency PSC seen through the perspective of Collaborative Governance?.

This study is a qualitative research. The data analysis begins with the collection of data (data collection), condensation (data condensation), presentation of data (data display), conclusion or verification (conclusion drawing or verification).

The findings in this study are the PSC Tulungagung Regency is a collaboration of several institutions namely Hospitals, Puskesmas, Police, Fire Department, Regional Disaster Management Agency, Kodim, Satuan Polisi Pamong Praja which is driven by Dr. Hospital. Iskak and Pemda Tulungagung as leading sector. Inside there are key actors who are leaders of innovation, namely Director of dr.Iskak Hospital, Head of IGD, and Tulungagung Regent who are a source of political power to deal with the bureaucracy of the local government, especially related to the procurement of resources, sources of funds, and political support. It was found that the collaboration implemented in the Tulungagung District PSC involving multi-sectoral and multi-jurisdictional can be realized in a conducive policy environment because of the background of actors who have no past burdens, achieving strong joint commitment, innovative and facilitative leaders, stages of innovation correct, as well as competent human resources in the field of Emergency Management System.

Practical implications in this research are expected to provide information for other local governments who want to form a PSC in their respective regions regarding the stages of collaboration that should be carried out in order to create collaboration in a conducive environment. In addition, the region that will form the PSC can create a Collaboration Design and not only focus on developing technical SPGDT technology.