

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Pelayanan publik yang diberikan oleh lembaga pemerintah sebagaimana tercantum dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik menjelaskan bahwa sejatinya, pelayanan publik diciptakan untuk bagaimana caranya pelayanan tersebut merancang sebuah kinerja dalam suatu layanan agar mereka dapat menjalankan tanggung jawabnya seperti menyediakan barang-barang yang berbaur umum hingga sebuah layanan yang berbentuk informasi. Perihal itu jelas bahwa bentuk pertanggungjawaban dari instansi pemerintah kota untuk melayani seluruh masyarakat. Sempat terdengar keluh kesah yang terlahir dari masyarakat Kota Surabaya, di mana keluh kesah tersebut menyinggung sulitnya birokrasi layanan darurat yang sebelumnya telah dimiliki oleh Kota Surabaya. Untuk mengatasi keluh kesah masyarakat dan demi meningkatkan kinerja pelayanan darurat ini, instansi pemerintahan Kota Surabaya memutuskan untuk menerapkan inovasi *e-government* pada pelayanan publik. Layanan tersebut telah dikenal dengan sebutan "*Command Center 112*". Dari banyaknya layanan berbasis *online*, layanan yang dirancang khusus untuk melayani situasi dan kondisi darurat di Kota Surabaya yakni "*Command Center 112*" kini menjadi perhatian.

Sudah menjadi sesuatu yang lumrah bagi instansi pemerintah untuk mampu memberikan layanan publik bagi warganya dan pastinya selalu mengembangkan

kinerja-kinerja yang ada didalam program layanannya, terutama Kota Surabaya. Salah satu kota metropolitan yang memiliki cakupan area luas. Hal itu membuat Kota Surabaya harus mampu meraih seluruh golongan masyarakat serta menganugerahkan sebuah pelayanan publik dengan sistem kerja yang terbaik. Dengan banyaknya divisi yang berkolaborasi untuk turut serta membangun negara, sangat sekali mengharapkan sebuah perubahan dan perkembangan dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang efektif dan efisien. Dalam konsep pemerintahan baru yang berbasis *e-government* ini, diharapkan pengelolaan yang dilakukan pemerintah lebih ampuh, terbuka, efisien, dan dapat dipertanggungjawabkan. Selain itu, dengan berkembangnya teknologi komunikasi dan informasi, tentu sangat mempermudah kinerja instansi internal seperti *Command Center 112* ini dalam merancang strategi. Pemerintah sendiri akan selalu memanfaatkan perkembangan teknologi dengan menyebarluaskan penerapan *e-government*. Bagaimana pemerintah melakukan strategi tersebut? Salah satu pengimplementasian konsep *e-government* yang dilakukan pemerintah yakni meresmikan suatu layanan berbasis daring yang sempat di singgung di paragraf atas. *Command Center 112*.

Layanan ini diciptakan tentunya mengutamakan bagaimana sektor-sektor yang tergabung dalam layanan ini menerima dan melakukan dengan sigap untuk merespons segala aduan dan rintihan masyarakat Kota Surabaya. Mengingat layanan *Command Center 112* ini tidak hanya dari satu instansi atau lembaga saja, layanan ini terdiri atas beberapa instansi atau OPD yang tentunya saling berhubungan. Layanan ini dapat dikatakan sebagai inovasi baru dalam

pembangunan pelayanan publik bagi masyarakat. Pernyataan tersebut berkesinambungan dengan regulasi Peraturan Walikota Surabaya No.72 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Uraian Tugas dan Fungsi, Serta Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana dan Perlindungan Masyarakat (BPB LINMAS) Kota Surabaya, yang mana Perwali tersebut diwujudkan oleh BPB LINMAS melalui program kerja yang dikenal dengan *Command Center 112*.

*Command Center 112* sebagai sebuah terobosan inovasi terbaru telah diresmikan oleh wali kota tercinta Kota Surabaya yakni Ibu Tri Rismaharini pada tanggal 26 Juli tepat empat tahun yang lalu, yakni tahun 2016. Layanan *Command Center 112* berdiri bersama Badan Penanggulangan Bencana dan Perlindungan Masyarakat atau yang biasanya dikenal dengan BPB LINMAS Kota Surabaya. BPB LINMAS sendiri berperan sebagai pemrakarsa sekaligus pengampu jalannya *Command Center 112*. Tentunya bertanggung jawab dalam membenahi bencana yang terjadi serta tidak lupa dengan menciptakan pelayanan publik baru yang berinovasi, responsif, dan informatif.

*Command Center 112* diresmikan secara cepat oleh wali kota dengan alasan karena banyaknya nomor-nomor telepon darurat dari beberapa instansi negara yang tersedia dan tentunya akan dihubungi ketika dihadang permasalahan sosial di Kota Surabaya. Dengan beragamnya nomor yang tersedia, membuat masyarakat rata-rata merasa kebingungan terkait nomor manakah yang tepat digunakan untuk menyampaikan rintihan atau aduan permasalahan darurat yang terjadi di sekitar masyarakat Kota Surabaya tentunya. Belajar dari kasus permasalahan tersebut, membuat Ibu Risma selaku Wali Kota Surabaya merancang dan meresmikan

suatu pelayanan publik yakni *Command Center* 112 yang sangat sekali berguna bagi masyarakat kotanya ketika mengalami permasalahan maupun situasi kondisi baik yang bertabiat darurat ataupun tidak.

Sebelum Tri Rismaharini merancang dan meresmikan layanan *Command Center* 112, mau tidak mau masyarakat dipaksa untuk mengetahui dan mengingat satu per satu mengenai nomor telepon darurat di Kota Surabaya. Hal tersebut jelas menyusahkan masyarakat. Apalagi dalam keadaan dan kondisi darurat, sangat tidak memungkinkan untuk berpikir lama tentang harus kemana kita mengadu dan melaporkan permasalahan yang terjadi. Dengan demikian, adanya *Command Center* 112 di Kota Surabaya sangat diharapkan mengalami perubahan dan perkembangan baik dalam kinerja pelayanan tersebut maupun dampak dan pengaruh yang dirasakan oleh masyarakat terkait adanya layanan *Command Center* 112 ini. Penerapan *e-government* dalam pelayanan ini bagaimana pun juga harus dapat memanifestasikan kemudahan yang dirasakan oleh masyarakat sehingga dengan adanya inovasi kinerja dalam pelayanan publik ini tidak akan melahirkan masyarakat yang gagal dibantu saat mengalami situasi dan kondisi yang darurat.

Layanan darurat *Command Center* 112 ini meraih penghargaan sebagai Layanan Darurat Terbaik Kategori Metropolitan yang diberikan oleh asosiasi global bernama *Contact Center World*. Prestasi ini diraih lantaran kecepatan respons layanan yang maksimal harus sampai di lokasi dalam waktu tujuh sampai sepuluh menit. Padahal layanan tanggap darurat di kota lain masih memakan waktu 10-15 menit dalam memenuhi dan membantu rintihan kebutuhan

masyarakat. Jelas bahwa datangnya penghargaan tersebut disebabkan oleh kesuksesan yang telah diperoleh *Command Center* 112 Kota Surabaya. Gagasan awal layanan ini berangkat dari kesulitan warga untuk meminta bantuan ketika terjadi kebakaran karena nomor Dinas Pemadam Kebakaran (PMK) terlalu panjang. Dengan demikian, dibuat nomor *call center* yang pendek, yakni 112. Layanan ini kemudian terintegrasi dengan seluruh Organisasi Perangkat Daerah (OPD) Pemerintah Kota Surabaya yang terhubung langsung dengan pelayanan masyarakat.

Sudah menjadi tugas bagi tiap instansi pemerintah untuk dapat memberikan pelayanan publik terbaik bagi warganya. Surabaya sebagai kota metropolitan yang memiliki wilayah cukup luas, harus dapat menjangkau seluruh lapisan masyarakat dan memberikan pelayanan publik yang terbaik. Gedung yang menaungi *Command Center* 112 terletak di Gedung Siola yang sekaligus menjadi Mal Pelayanan Publik Kota Surabaya. *Command Center* 112 mengutamakan kecepatan dan tanggap dalam merespons segala aduan masyarakat. Layanan ini tidak hanya terdiri atas satu lembaga pemerintah, melainkan berasal dari gabungan beberapa instansi lain yang terkait. Layanan ini dikelola oleh BPB Linmas Kota Surabaya. Layanan ini dapat dinilai sebagai suatu terobosan baru dalam upaya pengembangan pelayanan publik.

Berbagai Organisasi Perangkat Daerah (OPD) dibentuk dengan fungsi pelayanan masing-masing untuk merespons kebutuhan masyarakatnya. Bila terjadi kondisi darurat, masyarakat dapat menghubungi OPD yang bergerak di bidang yang sesuai dengan situasi saat itu. Namun, tidak semua warga mengetahui

OPD apa saja yang dimiliki pemerintah kota Surabaya. Bila kondisi darurat terjadi, masyarakat akan kesulitan untuk menentukan OPD mana yang harus dihubungi dan kesulitan mencari nomor telepon OPD. Dengan demikian, *Command Center* 112 ada sebagai jawaban keluhan masyarakat Kota Surabaya.

*Command Center* 112 adalah layanan darurat yang dapat dihubungi oleh siapa saja yang berada di wilayah kota Surabaya dan membutuhkan bantuan ketika berada dalam kondisi darurat. Layanan ini dapat dihubungi 24 jam penuh dan tersedia secara gratis. Pertolongan yang diberikan pun tidak memungut biaya kepada penerima layanan. Layanan ini merupakan respons atas keluhan masyarakat mengenai rumit dan lambatnya birokrasi Pemerintah Kota Surabaya dalam menangani kondisi darurat. Untuk menghindari agar kejadian serupa tidak terulang, pemerintah menerapkan inovasi dalam birokrasi layanan darurat. Dengan adanya layanan *Command Center* 112, masyarakat tidak perlu bingung untuk menghubungi OPD yang sesuai. *Command Center* 112 merupakan gabungan dari OPD sebagai berikut :

- a) Badan Penanggulangan Bencana (BPB) Linmas Kota Surabaya;
- b) Satpol PP Kota Surabaya;
- c) Dinas Sosial (Dinsos) Kota Surabaya;
- d) Dinas Kesehatan (Dinkes) Kota Surabaya;
- e) Dinas Pemadam Kebakaran (PMK) Kota Surabaya;
- f) Dinas Perhubungan (Dishub) Kota Surabaya;

- g) Dinas Pengendalian Penduduk, Pemberdayaan Perempuan, dan Anak (DP5A) Kota Surabaya;
- h) Dinas Kebersihan dan Ruang Terbuka Hijau (DKRTH) Kota Surabaya, dan;
- i) Polresta Kota Surabaya.

Untuk mendukung layanan yang cepat dan tanggap, tersedia satu ruangan kendali yang disebut *Command Center Room*. Dalam ruangan ini, tidak hanya OPD yang telah disebutkan di atas yang memiliki posko masing-masing. Namun, masih terdapat OPD lain yang memiliki fungsi masing-masing dalam penanganan kondisi darurat, seperti :

- a) Dinas Pekerjaan Umum (PU) Bina Marga Kota Surabaya;
- b) Dinas Komunikasi dan Informatika (Diskominfo) Kota Surabaya;
- c) PLN Kota Surabaya;
- d) PDAM Kota Surabaya;
- e) PMI Kota Surabaya;
- f) Telkom Kota Surabaya, dan;
- g) Seluruh operator telekomunikasi.

OPD dan instansi yang tergabung dalam *Command Center 112* berasal dari berbagai sektor. Seluruh lembaga tersebut memiliki kewajiban untuk melakukan koordinasi dengan baik. Terdapat lima posko *Command Center 112* yang tersebar di zona pusat, utara, selatan, timur, dan barat kota Surabaya. Setiap posko memiliki fasilitas mobil ambulans, mobil patroli, dan tenaga medis yang memadai. Kelengkapan fasilitas ini sangat menunjang kecekan pelayanan

*Command Center* 112. Lalu bagaimana koordinasi dalam *Command Center* 112 dilakukan? Setiawati (2018) dalam penelitiannya menjelaskan koordinasi dalam *Command Center* 112 dilakukan dengan skema sebagai berikut:

1. Penerapan SOP dengan baik dan benar. Dalam SOP *Command Center* 112 tertera bahwa jangka waktu sejak diterimanya pengaduan hingga petugas datang menuju lokasi kejadian, maksimal berdurasi tujuh menit. Ketentuan ini sesuai dengan perhitungan medis.
2. Tim *Call Taker* menjadi penerima aduan dari masyarakat dan Tim Tanggap Bencana bertugas memberikan bantuan di lokasi kejadian. Setiap posko *Command Center* 112 memiliki Tim *Call Taker* dan Tim Tanggap Bencana.
3. Terdapat peran penghubung yang menjadi tugas bagi satu orang dari BPB Linmas dan satu orang dari Perlindungan Masyarakat. Kedua peran ini bertugas untuk melakukan koordinasi dengan posko-posko lainnya.
4. Komunikasi antar petugas memanfaatkan berbagai inovasi teknologi informasi dan komunikasi. Melalui HT, percakapan grup dalam sosial media *WhatsApp*, dan radio RIG.

Shodiqien (2018) dalam penelitiannya, memaparkan hierarki mulai dari pengaduan masyarakat kepada petugas *Command Center* 112 hingga penginputan data dalam internet, sebagai berikut:

1. Masyarakat yang mengalami keadaan darurat menghubungi *call center* dari layanan *Command Center* 112.



2. Petugas secara sigap menerima dan membendung aduan yang dilaporkan oleh masyarakat. Nantinya pengaduan tersebut akan dilaporkan kepada aplikasi siaga Kota Surabaya yang telah dirancang.
3. Petugas yang menerima aduan melalui telepon, akan mengidentifikasi aduan tersebut. Apabila dibayangkan dapat mengatasi dan memberi arahan lewat telepon hal tersebut akan dilakukan saat itu juga.
4. Namun, apabila kejadian yang dialami oleh masyarakat tidak hanya dapat diberikan arahan melalui telepon, petugas sesegera mungkin menindaklanjuti dengan menghubungi posko yang sekiranya dekat dengan zona kejadian darurat yang terjadi.
5. Seusai bantuan disalurkan dan diberikan kepada pengadu yang membutuhkan bantuan, petugas tidak boleh lupa untuk melaporkan kondisi selanjutnya kepada aplikasi siaga dan melengkapi data selanjutnya dalam sistem.

**Tabel 1.1 Penghargaan yang Diperoleh *Command Center* 112 Kota Surabaya**

NO.	SUMBER	PENGHARGAAN	TINGKAT
1.	<a href="https://www.menpan.go.id/site/download/file/5704-top-99-inovasi-pelayanan-publik-tahun-2017">https://www.menpan.go.id/site/download/file/5704-top-99-inovasi-pelayanan-publik-tahun-2017</a>	TOP 99 Inovasi Pelayanan Publik 2017 oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PAN RB).	Nasional
2.	<a href="https://ewa.surabaya.go.id/id/berita/50717/command-center-112-raih-pengha">https://ewa.surabaya.go.id/id/berita/50717/command-center-112-raih-pengha</a>	Penghargaan dari asosiasi global <i>Contact Center World</i> dan Kementerian Komunikasi dan Informatika (Kominfo).	Nasional
3.	<a href="https://www.jawapos.com/nasional/22/11/2021/command-center-112-kota-surabaya-jadi-percontohan-nasional/">https://www.jawapos.com/nasional/22/11/2021/command-center-112-kota-surabaya-jadi-percontohan-nasional/</a>	Ditunjuk oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PAN RB) sebagai percontohan nasional.	Nasional
4.	<a href="https://news.detik.com/berita-jawa-timur/d-3697671/command-center-112-raih-penghargaan-bhumandala-award-2017">https://news.detik.com/berita-jawa-timur/d-3697671/command-center-112-raih-penghargaan-bhumandala-award-2017</a>	Penghargaan Bhumandala Award dengan predikat terbaik dalam Inovasi Pemanfaatan Infomasi Geospasial tahun 2017	Nasional

Sumber : Data Sekunder (diolah)

Berdasarkan tabel diatas, *Command Center 112* sebagai inovasi pelayanan publik di Kota Surabaya berhasil meraih beberapa penghargaan selama berproses. Artinya, Pemerintah Kota Surabaya berhasil memaksimalkan penggunaan teknologi sebagai alat untuk menangani dan memenuhi kebutuhan masyarakat sebagaimana mestinya. Dengan demikian, *Command Center 112* menjadi inovasi

pelayanan publik yang siap dan tanggap dalam menangani keluhan masyarakat Kota Surabaya.

*Command Center* 112 mengutamakan kecepatan dalam bekerja sehingga aduan darurat yang masuk dapat ditanggapi dalam waktu kurang dari delapan menit. Untuk mendukung kebutuhan pelayanan akan kondisi darurat Pemerintah Kota Surabaya mengintegrasikan berbagai elemen untuk digabungkan dan dibentuk beberapa pos yang tersebar di wilayah Kota Surabaya. Masyarakat yang ingin mengadakan suatu kondisi darurat dapat menghubungi nomor 112 melalui gawai masing-masing tanpa potongan biaya. Mengingat tidak setiap panggilan yang masuk berupa kondisi darurat, petugas *call center* mensortir kondisi-kondisi mana sajakah yang memerlukan bantuan. Seluruh panggilan-panggilan masuk tersebut merupakan kategori data sebab sifatnya sangat luas dan belum memenuhi konteks layanan *Command Center* 112.

Berikutnya kategori informasi, setelah panggilan aduan darurat yang masuk teridentifikasi sebagai kondisi darurat yang memerlukan bantuan di sinilah panggilan tersebut berubah menjadi informasi sebab data mulai dapat diproses. Selanjutnya panggilan darurat tersebut diteruskan pada instansi terkait yang dapat memberikan pertolongan seperti Dinas Pemadam Kebakaran bila terjadi peristiwa kebakaran, ambulans bila terjadi kecelakaan, dan sebagainya. Pengorganisasian instansi menyesuaikan kebutuhan kondisi darurat ini memberi implikasi pada pengorganisasian data yang masuk sehingga data tahap ini dapat disebut sebagai *knowledge*. Selanjutnya instansi-instansi tersebut segera menuju lokasi untuk memberikan bantuan pada pelapor yang membutuhkan bantuan. Pada tahap ini

panggilan darurat yang masuk semula masih bersifat sebagai data kini menjadi *wisdom* sebab dapat langsung diaplikasikan dan dikelola. Di mana data berupa *wisdom* sendiri merupakan data yang telah dapat dicari solusinya (Surowiecki, 2014 dalam Stagars hal. 14, 2016).

Pemerintah kota Surabaya juga gencar melakukan sosialisasi layanan melalui sosial media resmi yang dikelola Pemerintah Kota. Perkembangan masyarakat modern yang selalu *update* akan kondisi teraktual melalui sosial media, dilihat menjadi sebuah peluang bagi Pemkot. Pemerintah berusaha menjangkau seluruh lapisan masyarakat dengan beradaptasi melalui budaya sosial media masyarakat. Saat ini, masyarakat cenderung menyukai kecepatan dan kemudahan terhadap respons atas suatu kejadian. Dengan demikian, pemerintah memberi kemudahan bagi masyarakat melalui sosial media untuk melaporkan pengaduan dan mengajukan pertanyaan mengenai berbagai informasi pelayanan serta alur birokrasi.

Masyarakat juga dapat menyampaikan saran, kritikan, dan testimoni dari pelayanan *Command Center* 112. Masukan yang diperoleh akan menjadi evaluasi dan data umpan balik bagi Pemerintah Kota Surabaya. Masukan ini dapat disampaikan melalui pesan maupun komentar di akun instagram resmi *Command Center* 112 yakni, *@call112surabaya*. Untuk melaporkan pengaduan, masyarakat dapat memanfaatkan fitur cerita dan unggahan dalam aplikasi instagram, kemudian menandai akun instagram resmi *Command Center* 112, dan memberikan keterangan mengenai situasi darurat yang dilaporkan. Selain memudahkan masyarakat, akun instagram resmi milik *Command Center* 112 ini

juga memudahkan pemerintah dalam mendukung dan menyampaikan berbagai informasi terbaru. Informasi yang disampaikan dapat berupa sosialisasi kebijakan, peraturan, alur birokrasi, dan kondisi darurat yang telah ditangani.

**Gambar 1.1. Ulasan Masyarakat Layanan  
Command Center 112 Kota Surabaya**



Sumber : Akun Instagram Resmi *Command Center 112 @call112surabaya*,

Bulan November Tahun 2022

Keberhasilan ini mendorong pemerintah pusat untuk mengadopsi layanan ini menjadi program percontohan nasional. Dalam berita jawapos.com dijelaskan bahwa Menteri Sosial Tri Rismaharini mengatakan, pelayanan publik *Command Center* 112 di Kota Pahlawan bisa dijadikan percontohan nasional untuk Pemerintah Pusat sebab dengan layanan tersebut pemerintah pusat dapat cepat tanggap mengetahui, mendengar, dan membantu masyarakat yang membutuhkan pertolongan atau keluhan. Adopsi layanan dari *Command Center* 112 Kota Surabaya yang ditekankan adalah pada integrasi antar OPD untuk memberikan informasi dan layanan publik yang lebih baik pada masyarakat. Selain itu, layanan ini dicanangkan untuk dapat diintegrasikan dengan pemerintah pusat. Percontohan dari layanan ini juga diharapkan dapat diterapkan di daerah lain guna mempermudah masyarakat mendapatkan bantuan dari pemerintah ketiga dihadapkan pada kondisi darurat dan mendesak.

Inovasi ini dilakukan agar masyarakat senang dan puas terhadap sistem kerja pelayanan darurat yang ada di Kota Surabaya. Terlebih, ketika masyarakat senang dan menikmati, secara tidak langsung pemerintah Kota Surabaya berhasil mewujudkan strategi yang telah dirancang dan tentunya berhasil mewujudkan kinerja yang baik dan sempurna. Keberhasilan inilah yang membuat peneliti tertarik untuk melakukan penelitian agar mendapatkan informasi yang memadai mengenai *street level* pada layanan ini, khususnya pada petugas penerima telepon darurat. Tanggapan dan respons yang diberikan oleh *street level bureaucrat* yang bertugas menerima telepon menentukan tindakan yang akan dilaksanakan dalam menyelesaikan aduan yang masuk. Petugas penerima telepon ini menjadi birokrat

garda terdepan yang memiliki tanggung jawab untuk meneruskan aduan kondisi darurat yang masuk ke layanan ini.

*Street level bureaucrat* dihadapkan pada dilema tuntutan pekerjaan mereka dalam mencapai tujuan kebijakan dan dibutuhkan sikap responsif hingga improvisasi terhadap kasus individu yang ditemui di lapangan (Lipsky, 2010). Keputusan yang diambil sering kali memengaruhi peluang kesejahteraan hidup seseorang. Pelayanan yang diselenggarakan oleh *street level bureaucrat* dominan mengarah pada kebijakan yang sifatnya langsung dan personal. Pada pelaksanaannya, sering kali keputusan harus diambil ditempat sehingga memungkinkan terjadi diskresi karena berfokus pada kasus individu (Lipsky, 2010). Sejalan dengan *street level bureaucrat* dalam perspektif manajemen yang menjadi bagian dari sumber daya sebuah unit kerja, tetapi karena sifat tugasnya maka pekerjaan yang mereka jalani cenderung bersifat individual.

Pada lingkungan kerja yang seperti itu, mereka harus terbiasa dengan respons setiap warga terhadap keputusan yang diambilnya, khususnya apabila reaksi tersebut berupa protes dan kemarahan. Situasi inilah yang menjadi kelalaian otoritas pusat dan lembaga pemerintah yang tidak dapat memenuhi amanah dari tanggung jawab beban kasus tersebut. Kegagalan ini mungkin disebabkan karena kurangnya pemahaman peran dan tanggung jawab, kapasitas, pelatihan, hingga pengalaman dalam menjalankan tugasnya (Lipsky, 2010)

Michael Lipsky (2010) menegaskan bahwa kebanyakan sebuah dilema yang dihadapi oleh *street level bureaucrat* dalam menjalankan pekerjaannya. Dilema

pada *street level bureaucrat* disebabkan oleh peran ganda sebagai bagian dari masyarakat yang mengakomodasi kebutuhan untuk disampaikan kepada pemerintah dan peran sebagai pelaksana birokrasi yang berorientasi pada struktur serta legitimasi kebijakan. Dilema ini mengantarkan *street level bureaucrat* pada dua nilai yang berdampingan. Pada nilai sosial, mereka akan mengedepankan distribusi pelayanan publik secara maksimal untuk memenuhi kebutuhan masyarakat yang sayangnya terkadang menyalahi beberapa aturan. Sebaliknya, nilai administratif yang terlalu dominan akan mengedepankan implementasi kebijakan yang berpotensi mengabaikan realitas sosial dalam masyarakat. Diskresi kemudian muncul sebagai istilah yang digunakan untuk mengambil keputusan di jalan tengah, yakni dengan mengutamakan distribusi pelayanan publik untuk sebisa mungkin memenuhi kebutuhan masyarakat, tetapi konsisten dalam koridor kebijakan yang berlaku. Diskresi dilakukan karena kebijakan tidak mampu menjawab beberapa tantangan yang ditemui di lapangan.

Konsep *public accountability* merujuk pada penjabaran konseptual yang dikemukakan oleh Hupe & Hill (2007) untuk menjelaskan prinsip dasar akuntabilitas publik dan menunjukkan hubungan antara *accountors* dan *accountee* agar dapat memetakan tipe akuntabilitas pada *street level bureaucracy*. Tipologi ini kemudian dikembangkan dalam penelitian yang dilakukan oleh Thomann et al., (2018), Lieberherr & Thomann (2019), dan Sager et al. (2019) sehingga menghasilkan *framework* akuntabilitas pelayan publik pada *street level* yang lebih detail. *Framework* inilah yang akan digunakan sebagai pengantar menuju tipe *public accountability*, yakni *participatory accountability* sebagai landasan untuk



menganalisis akuntabilitas pada penelitian ini. Pemilihan tipe *participatory accountability* didasarkan pada elemen tuntutan kerja *street level* pada petugas penerima telepon darurat *Command Center* 112 yang dihadapkan pada tekanan sosial dari masyarakat dan hubungan dengan publik secara luas. Pada konteks ini *street level bureaucrat* dihadapkan pada dilema antara memenuhi ekspektasi performa tugas dari pemerintah dan tuntutan sosial dari masyarakat. *Participatory accountability* memberikan gambaran hubungan antara *street level bureaucrat* dengan masyarakat, lembaga pemerintah, dan aktor lainnya. Pada titik ini *street level bureaucrat* memiliki persepsi masing-masing berkaitan dengan diferensiasi tugas maupun aktor yang dihadapinya. Persepsi terhadap peran individual memengaruhi performa kinerja yang berimplikasi pada perspektif akuntabilitas dalam melaksanakan kewajiban, antara orientasi pada tuntutan kebijakan atau kondisi yang ditemui di lapangan.

Michael Lipsky (2010) menegaskan bahwa kendala yang dihadapi *street level bureaucrat* terdiri dari harapan masyarakat, kualifikasi organisasi, serta implementasi kebijakan publik yang terus mengalami perkembangan. Implementasi kebijakan berkaitan erat dengan akuntabilitas proses, khususnya bagaimana interaksi antaraktor yang memengaruhi performa (Lieberherr & Thomann, 2019). Akuntabilitas *street level bureaucrat* merupakan bentuk tanggung jawab dalam distribusi informasi dan *disclosure* terhadap tugasnya. Akuntabilitas dan performa aktor pelayanan publik menjadi konsep utama dalam literatur studi *street level bureaucracy* (Thomann 2015; Bovens, Goodin &

Schillemans 2014; Hupe & Buffat 2014; Hupe & Van der Krogt 2013; Brodtkin 2008; Hupe & Hill 2007 dalam Lieberherr & Thomann, 2019)

Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya terletak pada penekanan persepsi makna *street level bureaucrat* berkaitan dengan upaya dalam memenuhi tuntutan kebutuhan data pemerintah yang mutakhir sekaligus tuntutan nilai sosial untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Fokus penelitian ini adalah persepsi terhadap pemaknaan peran *street level bureaucrats* dalam menyelenggarakan akuntabilitas. Akuntabilitas mencerminkan tanggung jawab petugas *call center* 112 dalam merespons aduan bahaya dan bencana yang disampaikan oleh warga Kota Surabaya. Berdasarkan latar belakang di atas maka peneliti tertarik untuk meneliti hal tersebut dengan judul penelitian “*Public Accountability pada Street Level Bureaucrat Layanan Command Center 112 Kota Surabaya*”.

## **1.2 Rumusan Masalah**

1. Bagaimana peran *street level bureaucrat* dalam *public accountability* pada Layanan *Command Center* 112 Kota Surabaya?
2. Bagaimana karakteristik *street level bureaucrat* yang membentuk *public accountability* dalam menghadapi dilema tuntutan perannya untuk menerima aduan telepon darurat?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

1. Menganalisis peran *street level bureaucrat* dalam *public accountability* pada Layanan *Command Center* 112 Kota Surabaya

2. Mendapatkan gambaran karakteristik *street level bureaucrat* yang membentuk *public accountability* dalam menghadapi dilema tuntutan perannya.

## **1.4 Manfaat Penelitian**

### **1.4.1 Manfaat Akademis**

Penelitian ini bermanfaat untuk memberikan kontribusi dalam perkembangan studi akuntabilitas *street level*, khususnya pada studi tipe akuntabilitas yang dipilih. Selain itu, penelitian ini mampu menjadi pengembangan dari studi akuntabilitas birokrat garis terdepan yang terlibat secara bertingkat dalam suatu tahapan proses kebijakan publik pada penyelenggaraan layanan darurat yang disediakan oleh pemerintah dengan berfokus pada *street level bureaucracy*. Lebih lanjut, penelitian ini diharapkan dapat menjadi rujukan maupun perbandingan dalam mengembangkan penelitian mengenai akuntabilitas *street level bureaucrat*.

### **1.4.2 Manfaat Praktis**

Penelitian ini bermanfaat untuk memberikan potret akuntabilitas personal yang dirasakan oleh petugas penerima aduan darurat pada layanan *Command Center* 112 Kota Surabaya sebagai *street level bureaucrat*. Potret yang tergambar dalam penelitian ini diharapkan dapat menjadi salah satu rujukan bagi Layanan *Command Center* 112 Kota Surabaya dalam mengevaluasi mekanisme aduan darurat yang dilakukan oleh petugasnya. Penelitian ini juga diharapkan dapat

menjadi bahan rujukan bagi program layanan darurat lain sehingga prosedur kerja program dapat berjalan lebih baik lagi.

## 1.5 Kajian Teori

Konsep dan teori dasar Konsep dan teori dasar yang digunakan sebagai rujukan tentunya bertujuan untuk mempermudah proses pemahaman terhadap permasalahan penelitian. Berdasarkan permasalahan dalam penelitian ini maka konsep *street level bureaucracy* digunakan untuk menganalisis birokrat garda terdepan yang menghadapi aduan darurat dari masyarakat secara langsung melalui *call center* 112. Konsep *public accountability* merujuk pada penjabaran konseptual yang dikemukakan oleh Hupe & Hill (2007) untuk menjelaskan prinsip dasar akuntabilitas publik dan menunjukkan hubungan antara *accountors* dan *accountee* agar dapat memetakan tipe akuntabilitas pada *street level bureaucracy*. Pada konteks ini *street level bureaucrat* dihadapkan pada dilema antara memenuhi ekspektasi performa tugas dari pemerintah dan tuntutan sosial dari masyarakat. *Street level bureaucrat* memiliki persepsi masing-masing berkaitan dengan diferensiasi tugas maupun aktor yang dihadapinya. Persepsi terhadap peran individual mempengaruhi performa kinerja yang berimplikasi pada perspektif akuntabilitas dalam melaksanakan kewajiban dari kondisi yang ditemui di lapangan. Berikut ini merupakan penelitian terdahulu serta pembahasan secara rinci terkait konsep dan teori dasar yang akan digunakan dalam penelitian ini.

### 1.5.1 Penelitian Terdahulu

Tabel 1.2. Penelitian Terdahulu

No.	Peneliti & Tahun	Tujuan Penelitian	Landasan Teori	Metode	Hasil Penelitian
1.	Liebeherr dan Thomann, S. 2019.	Menganalisis bagaimana perluasan kerangka akuntabilitas publik menggambarkan akuntabilitas secara hierarkis pada kasus birokrat garis depan nirlaba dalam kebijakan pangan Swiss, pemerintah regional serta organisasi privat dalam kebijakan kehutanan Swiss.	Penelitian ini menggunakan teori Mashaw (2005) mengenai kerangka rezim akuntabilitas sebagai solusi yang menjanjikan yakni <i>accountability; hierarchical perspective; and street level perspective.</i>	Menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif.	Hasil penelitian menunjukkan bahwa konflik justru terjadi pada aktor sektor publik antara kebijakan dengan tekanan insentif, bukan pada aktor privat seperti ekspektasi awal. Pekerja garis depan di sektor publik mengalami hampir seluruh dilema yang termuat dalam kerangka, termasuk dilema aturan dan insentif.
2.	Murphy dan Skillen. 2018.	Melakukan analisis akuntabilitas <i>street level bureaucrat</i> yang mana dibahas dari perspektif hukum.	Penelitian ini menggunakan teori konsekuensi pengukuran <i>street level bureaucrats</i> yakni ketidakpastian profesional; tanggung jawab paparan; dan kompleksitas regulasi hukum.	Menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif.	Peningkatan akuntabilitas turut berdampak pada peningkatan risiko hukum di sektor publik dengan konsekuensi pada cara <i>street level bureaucrat</i> memandang hubungan mereka dengan publik. Birokrat garis depan secara profesional memperhatikan pengukuran dampak terhadap pekerjaannya, peningkatan ketidakpastian profesional yang mendorong diskresi, liabilitas pekerjaan, serta kompleksitas regulasi.

3.	Alom, M. M. 2018.	Melakukan analisis dan menjelaskan orientasi <i>akuntabilitas street level bureaucrat</i> melalui beberapa faktor yang mempengaruhi perilaku transparansi.	Penelitian ini menggunakan teori faktor organisasional Lipsky (2010) yang terhubung dengan perilaku transparansi proaktif dan orientasi akuntabilitas yang tampak dari luar.	Penelitian ini menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif dan <i>literature review</i> .	Hasil penelitian menunjukkan bahwa budaya organisasi yang berhubungan dengan nilai proaktif transparansi membentuk perilaku proaktif transparansi pada <i>street level bureaucrat</i> . Perilaku ini juga didukung oleh struktur dan dukungan organisasional. Perilaku proaktif transparansi menentukan orientasi akuntabilitas eksternal bagi <i>street level bureaucrat</i> .
4.	Thomann., Hupe, dan Sager. 2017.	Menganalisis dan menjelaskan bagaimana perubahan yang tercermin khususnya pada <i>street level</i> dari sektor privat mengingat prinsip pasar saat ini telah menyebabkan transformasi pada <i>public service delivery</i> menuju gabungan ke arah privat.	Penelitian ini menggunakan teori tiga tipe akuntabilitas yang dikemukakan oleh Hupe & Hill (2007), yakni <i>public-administrative accountability; professional accountability; dan participatory</i> .	Penelitian ini menggunakan metode campuran secara kuantitatif dan penjabaran konseptual melalui perluasan kerangka akuntabilitas publik.	Hasil penelitian menunjukkan bahwa akuntabilitas plural <i>street level bureaucrat</i> meningkatkan dilema dalam pekerjaan mereka.

5.	Tuurnas et al 2016.	Melakukan analisis pengaruh bentuk kolaborasi antara <i>street level bureaucrat</i> dengan aparat lain..	Menggunakan teori akuntabilitas birokrat garis depan pada pekerja profesional dan sukarelawan dipandang melalui tiga tipe akuntabilitas yang dikemukakan oleh Hupe & Hill (2007), yakni <i>public-administrative accountability</i> ; <i>professional accountability</i> ; dan <i>participatory accountability</i> .	Penelitian ini menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif,.	Hasil penelitian menunjukkan bahwa kolaborasi antara <i>street level bureaucrat</i> dan aparat profesional meningkatkan akuntabilitas dalam melaksanakan tugasnya memberikan pelayanan konsultasi.
6.	James., dan Julian. 2021.	Melakukan analisis serta menjelaskan mengenai pandangan teoritis <i>street level bureaucrat</i> dari sisi implementasi kebijakan dan sisi program.	Penelitian ini menggunakan teori yang dikemukakan oleh Lipsky (2010) bahwa <i>street level bureaucrat</i> memahami perbedaan objektivitas yang menjadi kendala yakni harapan masyarakat; kualifikasi organisasi; dan implementasi	Penelitian ini menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif.	Hasil penelitian menunjukkan bahwa <i>street level bureaucrat</i> memahami perbedaan objektivitas kebijakan dan implementasinya secara jelas. <i>Street level bureaucrat</i> menginterpretasikan kebijakan dan program dengan melibatkan pandangan, nilai, serta manfaat pelayanan yang mereka berikan secara individual.

			kebijakan publik.		
7.	Van der Tier dkk. 2021.	Melakukan analisis pertumbuhan Desa pengaruh akuntabilitas pekerja sosial dengan suatu kekuasaan.	Penelitian ini menggunakan teori tiga mekanisme tingkat makro yang mampu membedakan kasus yakni, <i>degree of funding; decentralization of social policy; dan steering model of government.</i>	Penelitian ini menggunakan metode campuran, yakni wawancara, fokus grup, dan analisis dokumen.	Hasil Pembahasan praktik akuntabilitas pada pekerja sosial berkaitan erat dengan hubungan kekuasaan secara kontekstual sehingga memengaruhi peran <i>street level bureaucrat</i> dalam proses akuntabilitas. Interaksi antara <i>street level bureaucrat</i> dengan pemerintah terjadi dua arah melalui dialog mengenai data yang ditemui di lapangan untuk menilai performa kinerja.
8.	Rohrer dan Ingo., 2020.	Menganalisis bagaimana peningkatan citra yang dilakukan oleh Badan Teritorial Argentina melalui peningkatan akuntabilitas formal yang didukung oleh akuntabilitas informal.	Penelitian ini menggunakan teori informal mode akuntabilitas yang menggarisbawahi kinerja lembaga; dampak; dan relevansi.	Penelitian ini menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif.	Hasil pembahasan menunjukkan bahwa akuntabilitas informal mampu memperjelas analisis budaya dan perilaku <i>street level bureaucrat</i> yang tidak tergambar pada tekanan oleh masyarakat tetapi dapat dipahami sebagai fenomena sosial seperti rasa malas, tidak efisien, dan subjektivitas <i>street level bureaucrat</i> .
9.	Yanuard Antonius., 2019.	Menjelaskan peran masing-masing <i>street level bureaucrat</i> dalam proses implementasi program Bantuan Stimulan Perumahan Swadaya di desa Kanyoran.	Menggunakan teori Michale Lipsky tentang beberapa tekanan yang mempengaruhi peran masing-masing yaitu keterbatasan sumberdaya; target yang ditetapkan; dan hubungan	Penelitian ini menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif.	Hasil penelitian menunjukkan bahwa peran <i>street level bureaucrat</i> dalam pelaksanaan kebijakan belum maksimal dan ditemui banyak permasalahan di lapangan.



			dengan publik.		
10.	Togola, A. U., Pandie, D. B., dan Rani, L. P. S. .2020.	Menjelaskan akuntabilitas <i>street level bureaucrat</i> dalam isu implementasi program pemberdayaan masyarakat.	Penelitian ini menggunakan teori Hill dan Hupe (2007) mengenai tipologi rezim akuntabilitas <i>street level bureaucracy</i> , yakni model implementasi pelaksanaan; kinerja; dan co-produksi.	Penelitian ini menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif.	Hasil penelitian menunjukkan bahwa respon <i>street level bureaucrat</i> terhadap isu yang ada masih rendah mengingat terjadinya rendahnya kesadaran, tumpang tindih, korupsi, hingga keaktifan masyarakat yang bersangkutan.

Sumber: Diolah dari Berbagai Jurnal

Berdasarkan penelitian terdahulu pada Tabel 1.2 dapat diidentifikasi bahwa *street level bureaucrat (SLB)* pada kebijakan maupun akuntabilitasnya juga ditemukan pada penelitian terdahulu, khususnya di bidang pemberdayaan dan kesejahteraan sosial. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya terletak pada penekanan persepsi makna SLB dengan upaya dalam memenuhi tuntutan kebutuhan data pemerintah yang mutakhir sekaligus tuntutan nilai sosial untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Adapun persamaan penelitian terdahulu dengan penelitian ini adalah kebanyakan dari penelitian ini akan selalu menyinggung definisi konsep akuntabilitas dan menggunakan akuntabilitas dalam menganalisis performa pengambilan keputusan profesional pada *street level*. Selain itu, persamaan didapat dari objek penelitian yang mana merupakan SLB pada bidang sosial, meneliti akuntabilitas, persepsi,

serta interaksi. Fokus penelitian ini adalah persepsi terhadap pemaknaan peran dalam menyelenggarakan akuntabilitas. Akuntabilitas mencerminkan tanggung jawab petugas *call center* 112 dalam merespons aduan bahaya dan bencana yang disampaikan oleh warga Kota Surabaya.

### **1.5.2 Administrasi Publik**

Definisi dari administrasi sendiri jika dilihat dari sudut pandang etimologi berasal dari bahasa latin yang mengandung dua kata yaitu “*ad*” dan “*ministrate*” yang berartikan melayani atau memenuhi. Sedangkan definisi dari administrasi publik sendiri merupakan bentuk dari usaha-usaha yang dilakukan oleh dua orang atau lebih dalam lingkup kerja publik yang tersusun dari tiga cabang, yaitu yudikatif, legislatif, dan eksekutif. Henry dalam Harbani (2008:8) menegaskan bahwa suatu kombinasi yang kompleks antara teori dan praktik, dengan tujuan mempromosikan pemahaman terhadap pemerintah dalam hubungannya dengan masyarakat yang diperintah, dan juga mendorong kebijakan publik agar lebih responsif terhadap kebutuhan sosial. Dengan demikian, administrasi publik merupakan sebuah kegiatan yang bertujuan untuk memproduksi barang atau jasa yang berguna untuk memenuhi segala kebutuhan konsumen.

### **1.5.3 Paradigma Administrasi Publik**

Paradigma adalah konsep yang menjabarkan sesuatu yang diterapkan oleh para ahli dalam menjelaskan suatu kondisi akan

perkembangan ilmu pengetahuan atau sudut pandang ilmu pengetahuan yang memiliki tujuan untuk melakukan analisis suatu peristiwa sosial yang berkembang di tengah masyarakat. Berikut adalah paradigma administrasi publik yang dikemukakan oleh Nicholas Henry (dalam Pasalong, 2007: 28):

- (1) Paradigma 1 (1900 – 1926) atau sering dikenal dengan paradigma Dikotomi Politik dan Administrasi. Pada paradigma ini dijelaskan bahwa politik wajib memiliki fokus pada kebijakan yang sesuai dengan keinginan rakyat dan administrasi akan mengamati jalannya implementasi kebijakan tersebut. Terdapat penggolongan antara politik dan administrasi menyebabkan penggolongan juga di dalam pemerintah menjadi badan legislatif yang memiliki tujuan untuk menyalurkan kehendak rakyat, badan eksekutif yang merupakan badan yang akan menjalankan kehendak tersebut, dan badan yudikatif akan membantu badan legislatif dalam pembentukan sebuah kebijakan sehingga dapat berjalan beriringan dengan tujuan akan rancangan kebijakan.
- (2) Paradigma 2 (1927 – 1937) paradigma ini dapat juga dikenal dengan paradigma Prinsip-prinsip Administrasi. Konsep prinsip-prinsip administrasi ini dikenalkan oleh Willoughby, Gullick, dan Urwick sebagai fokus dari administrasi publik. Prinsip-prinsip tersebut adalah *Planning*, *Organizing*,

*Staffing, Directing, Coordinating, Reporting, dan Budgeting.*

Perbedaan yang tampak dengan paradigma 1 adalah fokus dan lokus dari administrasi publik itu sendiri. Pada paradigma 2 dijelaskan bahwa fokus administrasi publik yang merupakan fungsi serta prinsip manajemen, sedangkan pemaparan lokus tidak terpapar secara rinci.

- (3) Paradigma 3 (1950 – 1970) merupakan paradigma dari Administrasi Negara sebagai ilmu politik. Herbert Simon melayangkan sebuah kritikan mengenai berubahnya prinsip dari administrasi sehingga prinsip tersebut tidak dapat dikatakan sebagai sebuah prinsip yang universal. Melalui paradigma ini berlanjut menjadikan administrasi publik sebagai sebuah ilmu politik yang memiliki lokus pada birokrasi pemerintahan dan sifat fokus yang abstrak karena prinsip dari administrasi publik memiliki kekurangan.
- (4) Paradigma 4 (1956 – 1970) paradigma ini menjelaskan bahwa Administrasi Negara sebagai Ilmu Administrasi. Pada paradigma 4 ini mengembangkan prinsip yang sempat populer. Paradigma ini berfokus pada perilaku organisasi, analisis manajemen, penerapan teknologi modern seperti metode kuantitatif, analisis sistem, riset operasi dan sebagainya. Pada paradigma 4 ini memiliki perkembangan menjadi 2 arah yaitu perkembangan di dalam ilmu

administrasi secara murni yang diperkuat dengan disiplin psikologi sosial dan orientasi di dalam kebijakan publik.

- (5) Paradigma 5 (1970 – sekarang) pada paradigma Administrasi Negara sebagai Administrasi Negara yang titik fokus dan lokusnya telah dijelaskan dengan seksama. Fokus yang diberikan pada paradigma ini adalah teori organisasi, teori manajemen, dan kebijakan publik. Sedangkan lokus dari paradigma ini adalah masalah dan kepentingan publik.
- (6) Paradigma 6 (1990 – sekarang) atau dapat dikenal sebagai paradigma *Governance*. Paradigma keenam menjadi suatu paradigma yang terbaru berdasarkan proses dari perkembangan ilmu administrasi publik yang tersusun atas serangkaian paradigma yang sebelumnya telah dipaparkan. Pergantian dari *government* ke arah *governance* merincikan perihal perpaduan di dalam stabilitas pemerintahan, sektor swasta, dan masyarakat madani. Arah perkembangan yang terjadi pada paradigma ini menuju pada pemerintahan yang baik atau *good governance*.

Penelitian ini termasuk dalam lingkup bahasan pada paradigma 6 mengingat *Command Center 112* merupakan pengimplementasian *e-government* yang dirancang untuk memudahkan kinerja instansi internal pemerintah dalam merancang kebijakan. Pemerintah semakin

memanfaatkan perkembangan teknologi informasi dengan memperluas penggunaannya. Tidak hanya digunakan dalam sektor privat pemerintahan, tetapi juga untuk mengelola sektor swasta dan non-pemerintahan, serta memberikan pelayanan publik yang lebih maksimal.

#### **1.5.4 *Public Accountability***

Akuntabilitas merupakan pertanggungjawaban kepada pihak lain melalui klaim yang sah untuk menuntut pelaporan. Perilaku aktor ini memiliki acuan pada norma-norma substantif yang secara nalar bernilai baik. Bovens (2010) menegaskan bahwa akuntabilitas memiliki definisi luas yang berbeda-beda bahkan saling tidak terhubung. Pada beberapa konteks praktik, akuntabilitas sering kali digunakan untuk menunjukkan transparansi, efektivitas, efisiensi, kesetaraan, responsivitas, tanggung jawab hingga integritas. Ilmuwan Amerika, khususnya dalam diskursus politik memandang akuntabilitas sebagai konsep normatif dan seperangkat standar untuk melakukan evaluasi perilaku aktor publik. Pada studi mayoritas di Eropa, akuntabilitas dipandang melalui penalaran deskriptif yang lebih sempit. Akuntabilitas dipandang sebagai mekanisme sosial yang menggambarkan hubungan pertanggungjawaban antaraktor dalam sebuah institusi.

*Public accountability* dirancang sebagai mekanisme bagi pegawai negeri sipil dalam rangka distribusi kekuasaan dan tanggung

jawab pemerintahan. Kedudukan pejabat publik tidak dipandang berdasarkan status kepegawaian dan posisi jabatan melainkan berdasarkan akuntabilitas publiknya (Hupe & Hill, 2007). Tidak hanya sebagai istilah politik, *public accountability* menggambarkan praktik hubungan sosial aktor sektor publik. Setidaknya para aktor harus memenuhi lima kualifikasi untuk mewujudkan *public accountability* sebagai praktik hubungan sosial. Pertama, terbukanya aksesibilitas publik terhadap tugas akuntabilitas yang diberikan oleh aktor. Kedua, informasi yang diberikan kepada masyarakat umum bersifat jelas dan bukan merupakan propaganda. Ketiga, informasi publik disampaikan secara langsung dalam sebuah forum spesifik. Keempat, aktor merasa berkewajiban untuk maju. Kelima, terbukanya kemungkinan diskusi, debat, dan penilaian oleh forum, termasuk dikenakan sanksi informal.

Aktor dalam akuntabilitas publik dapat berupa individu maupun lembaga. Terdapat tiga elemen tahapan untuk memahami mekanisme hubungan antara aktor dan forum dalam akuntabilitas publik (Meijer & Bovens, 2003). Pertama, aktor memiliki kewajiban untuk menyediakan berbagai data terkait performa dalam melaksanakan tugas, *outcome*, hingga prosedur kerjanya. Kedua, masyarakat sebagai penerima akuntabilitas berhak untuk mengajukan pertanyaan dan meminta transparansi informasi sebagai bentuk pengadaan legitimasi.

Ketiga, forum dapat memberikan penilaian terhadap pelaksanaan akuntabilitas.

*Public accountability* dapat dikonseptualisasikan dalam partisipasi masyarakat. Akuntabilitas dalam konteks ini dapat dipahami melalui pengalaman partisipasi masyarakat dalam menjalin komunikasi antara publik dengan birokrat. Diskursus mengenai *public accountability* sering kali dikaitkan dengan perspektif demokrasi dalam konteks kontrol rakyat terhadap pemerintah.

Praktik akuntabilitas publik membutuhkan seperangkat norma dan ekspektasi yang berbeda sesuai masing-masing bidang. Perbedaan level antaraktor akuntabilitas menuntut pula perbedaan pada seperangkat alat observasi yang digunakan. Hupe & Hill (2007) mengidentifikasi tiga tipe akuntabilitas publik yang berbeda seperti yang tertera pada tabel berikut.



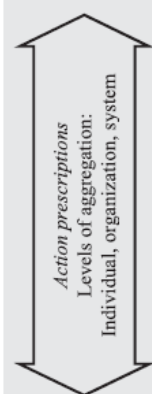
**Tabel 1.3. Tipe *Public Accountability* oleh Hupe & Hill (2007)**

Action scale	Types of public accountability		
	Public-administrative accountability	Professional accountability	Participatory accountability
System	Representative organs Courts Minister / Cabinet Inspectorates Auditors	Vocational associations	National associations of Patients / parents / clients Communication media National interest groups
Organization	Representative organs Institutions for appeal Local officials Executives Controllers	Peers**	Local associations Local news media Client councils Citizen's initiatives
Individual	Chiefs Collaborators Subject of law Patients / pupils / clients	Colleagues	Citizens Association members Voters Parents / residents / etc.

Sumber : Hupe & Hill, 2007

Tipe ini kemudian dikembangkan oleh Thoman et al., (2018) sehingga menghasilkan *accountability regimes framework* yang menambahkan *action prescriptions*, level agregasi, hingga tekanan pekerjaan pada masing-masing tipe. *Action prescriptions* memuat norma dan permintaan perilaku birokrat pada tiga level, yakni institusional, organisasional, dan individual. Perbedaan karakteristik masing-masing tipe diperjelas melalui perbedaan tekanan pekerjaan.

**Gambar 1.2. Pengembangan Kerangka Tipe Akuntabilitas Publik pada Birokrat Garis Depan**

Key source	State	Market	Profession	Society
<i>Accountability</i>	Political-administrative	Customer and shareholder oriented	Vocational	Participatory
	Formal rules	<b>Cost minimization</b> <b>Benefit maximization</b> <b>Customer satisfaction</b> <b>Shareholder value creation</b> <b>Competition</b>	Professional values, norms, and attitudes Good practice Peer review	Societal expectations Perceived clients' needs
	Rule pressure	Incentive pressure	Vocational pressure	Societal pressure

Sumber : Thomann dkk., 2017

Pengembangan *framework* yang memperjelas identifikasi *work pressure* ini kemudian menambah studi lanjutan yang dilakukan oleh Lieberherr & Thomann (2019). Studi tersebut menekankan fokus pada dilema akuntabilitas, khususnya yang dihadapi *street level* dalam melaksanakan kewajibannya. Pembahasan mengenai dilema akuntabilitas ini lebih menekankan pada dilema horizontal antartekanan pekerjaan daripada dilemma vertikal dengan perbedaan level agregasi.

Pada konteks penelitian ini, dilema yang dihadapi *street level bureaucrat* terjadi tara tekanan aturan dalam kebijakan dengan tekanan sosial dari masyarakat. Kondisi tersebut sejalan dengan pendapat Lieberherr & Thomann (2019) bahwa dilema ini hanya dihadapi oleh aktor publik. *Street level* dihadapkan pada

ketidakcocokan antara aturan dalam kebijakan dengan kebutuhan maupun kondisi masyarakat yang ditemui di lapangan sehingga mempersulit proses implementasi kebijakan. Studi lain juga mengemukakan argumen serupa yang menunjukkan bahwa *street level bureaucrat* tidak hanya bagian dari negara sebagai agen melainkan juga sebagai bagian dari masyarakat melalui hubungan *citizen-to-citizen service*. Sager et al. (2019) kemudian mengembangkan *framework* tersebut untuk menambahkan gambaran interaksi mekanisme antara akuntabilitas formal dan informal pada implementasi oleh *street level* yang dapat dilihat pada tabel berikut.

**Tabel 1.4. Kerangka Tipe Akuntabilitas Publik pada Birokrat Garis Depan**

Key source	State	Profession	Society	Market
Accountability	Political administrative accountability	Vocational accountability	Participatory accountability	Customer shareholder oriented accountability
Action prescriptions	Case loads Policy goals Performance targets	Good practices Peer review Training Professional values, norms and attitudes	Media Expectations of target groups Perceived client's needs	Cost minimization Benefit maximization Customer satisfaction Competition
Element of work pressure	Rule pressure	Vocational pressure	Societal pressure	Incentive pressure

Sumber : Sager dkk., 2019

Bentuk akuntabilitas birokrat berasal dari perilaku dan tindakan yang cenderung dipilih untuk mengatasi salah satu dari tekanan yang menyebabkannya mengalami dilema. Lieberherr & Thomann (2019, hal. 230) menyebutkan bahwa ketika acuan tindakan birokrat saling bertentangan maka akan membentuk dilema yang tidak dapat disejajarkan sehingga mengorbankan tekanan lain untuk dapat mengatasi salah satu tekanan. Dengan demikian, diketahui bahwa dibutuhkan tindakan yang berorientasi untuk mengatasi salah satu tekanan yang menjadi sumber dilema. Pada uraian tipologi perilaku dan dilema oleh Thomann dkk. (2017) dipahami bahwa dilema tersebut berasal dari pertentangan antara tekanan kebijakan dan tekanan pekerjaan lapangan yang dihadapi di waktu yang bersamaan. Oleh karena itu, digunakan dua tipe, yakni *public-administrative accountability* dan *participatory accountability* untuk memahami peran melalui perilaku dan tindakan *street level bureaucrat* dalam penelitian ini.

#### **1.5.5 *Street Level Bureaucracy***

Pendapat dari Kebijakan publik menurut Michael Lipsky tidak hanya melibatkan *top level* dalam pemerintahan maupun administrator melainkan melibatkan birokrat pada *street level* yang setiap harinya bersinggungan dengan aspek-aspek dalam kebijakan. Pada penelitian ini *street level bureaucrat* memegang peran kunci dalam layanan darurat *Command Center* 112.

Daripada aturan formal dalam peraturan perundang-undangan, kebijakan publik yang dijalankan oleh *street level bureaucrat* adalah keputusan birokrat di level bawah, rutinitas yang dibangun sendiri, perangkat kerja yang diciptakan untuk mengantisipasi ketidakpastian, serta tekanan kerja. Pada bukunya, Lipsky mengidentifikasi dua karakteristik krusial *street level bureaucrat* dalam pekerjaannya, yakni tingkat kebijaksanaan yang tinggi dan otonomi relatif dari otoritas organisasi. Perilaku birokrat pada level ini kerap kali belum mendapat persetujuan, tetapi dalam konotasi positif. Hal ini disebabkan karena kebijakan sering kali bertentangan dengan struktur pekerjaan mereka sehingga sulit untuk memenuhi harapan pekerjaan. Birokrat pada level ini memiliki kesempatan untuk melakukan diskresi dengan syarat dalam kebijakan tertentu tercantum wewenang untuk melakukannya demi pelaksanaan kewajiban. Singkatnya, *street level bureaucrat* adalah orang yang membuat keputusan tentang orang lain.

Terdapat tiga perspektif teoritis dalam memahami *street level bureaucracy*, yakni perspektif kebijakan, perspektif praktik kerja, serta perspektif profesional dan kelompok profesional (Tuurnas et al., 2016). Perspektif pertama didasarkan pada implementasi kebijakan dimana *street level bureaucrat* dipahami sebagai sumber reformasi dan aktor berkuasa yang mempengaruhi implementasi kebijakan (Hill 2003; May & Winter, 2007 dalam Tuurnas et al., 2016). Pada perspektif ini terdapat aturan formal dan kontrol vertikal terhadap

pelaksanaan kerja birokrat, tetapi dalam penerapannya mereka membuat kode etik tersendiri. Perspektif kedua adalah metode, nilai, dan praktik kerja *street level bureaucrat* yang dikaitkan dengan analisis perspektif mengenai diskresi, kebebasan, serta ketertarikan individu pada organisasi publik. Perspektif ketiga menekankan pada peran dan kepemilikan *street level bureaucrat* sebagai bagian dari administrasi dan sistem distribusi layanan. Hupe & Hill (2007) menegaskan bahwa kedudukan *street level bureaucrat* dalam birokrasi “*Street level bureaucrats .. seen as part of civil society ... As public actors in the public domain, they are held publicly accountable for the results of their work.*”

Brodin (2008) Birokrat pada level bawah kerap membuat kebijakan yang efektif ketika aturan formal bersifat ambigu atau kontradiktif dan membutuhkan pengambilan keputusan yang bijaksana di lapangan. Moody & Portillo (2011) menegaskan bahwa terdapat lima karakteristik struktur dasar untuk memahami pengaruh penting *street level bureaucrat*.

- a) Pertama, status *frontline* yang diberikan menunjukkan bahwa posisi birokrat pada level ini terletak di posisi terbawah dalam hierarki organisasi. Kedudukan sebagai *frontline* sering kali menyebabkan posisi birokrat level bawah dipandang tidak berharga, tidak bernilai, dan mudah digantikan. Posisi *frontline* juga identik dengan istilah

*caseworkers* yang berhadapan langsung dengan klien, sering diabaikan, terpinggirkan, tidak memiliki sumber daya yang memadai serta harus mengembangkan pelatihan sendiri agar dapat mengatasi tantangan kerjanya. Pekerjaan ini membentuk pengalaman interaksi rutin dengan permasalahan rumit dan situasi tidak menyenangkan yang dihadapi setiap hari. Kebijakan keputusan *street level bureaucrat* dibutuhkan untuk menghadapi permintaan yang bersifat luar biasa dari pekerjaan mereka.

- b) Kedua, interaksi dengan klien dan warga negara yang merupakan tuntutan dari situasi pekerjaan mereka. Beberapa interaksi antara birokrat garda terdepan dengan kliennya terjadi secara sekilas, tetapi pada beberapa profesi interaksi ini berlangsung dalam waktu yang lama bahkan hingga bertahun-tahun. Contohnya, pada sipir penjara dengan tahanan dan guru dengan muridnya. Pekerjaan mereka sering kali menuntut persepsi peran yang tepat karena dihadapkan pada kasus individual klien yang berbeda-beda. Birokrat *street level* tidak jarang turut merasakan belas kasih, takut, dan marah ketika menghadapi klien mereka. Realita ini sejalan dengan argumen Lipsky yang mana pekerjaan akan selalu membutuhkan kemampuan improvisasi dan respons yang baik terhadap kasus individual. Kemampuan ini

diidentifikasi sebagai *people processing* (Moody & Portillo, 2011). Jeffrey Prottas mempertegas karakter ini melalui pernyataan bahwa : “*The core characteristic of public service bureaucracies is not that they deliver public goods to clients which they “manufacture” for that express purpose... It is this inseparable bond ... of public services that gives public service bureaucracies their unique nature*”

- c) Ketiga, kebijaksanaan yang melekat pada status pekerjaan sebagai frontline. Kebijaksanaan ini menjadi pembeda antara birokrat *street level* lain yang tidak memiliki kekuatan dan otoritas dalam pengambilan keputusan. Kebijaksanaan pada birokrat *street level* dipandang sebagai sebuah paradoks karena adanya aturan dan prosedur yang luas. Aturan yang berlebihan ini berdampak pada masuknya kebijaksanaan dalam sistem formal. Sulitnya mewujudkan pengawasan yang efektif menyebabkan dibutuhkan kebijaksanaan dalam perlakuan tiap kasus yang berbeda. Kebutuhan dan keadaan warga serta klien sering kali tidak cocok dengan kategori berbasis aturan formal. Birokrat *street level* tidak bisa mereduksi aturan formal maka mereka memberikan respons menggunakan perspektif kemanusiaan. Pekerjaan yang sering kali menghadapi situasi tidak menyenangkan, menguras emosi, serta berisiko tinggi menyebabkan birokrat



mengandalkan kebijaksanaan nya untuk mengelola emosi sebagai bagian dari permintaan dalam pekerjaannya.

- d) Keempat, otonomi *street level bureaucrat* dalam pengambilan keputusan. Pekerjaan birokrat level bawah menyebabkan pengawasan rutinitas mereka menjadi sulit sehingga birokrat pada level ini memiliki otonomi untuk membuat penilaian diskresioner yang sesuai dengan preferensinya. Oleh karena itu, *street level bureaucrat* tidak hanya memiliki karakter *high discretionary*, tetapi juga *largely autonomous*. Birokrat level bawah memiliki prioritas yang berbeda dari pengawas dan organisasinya. Lipsky memberikan argumen yang mendukung pernyataan tersebut bahwa birokrat level bawah memiliki motivasi untuk meminimalkan bahaya dan ketidaknyamanan serta memaksimalkan pendapatan serta gratifikasi. Oleh karena itu, mereka dituntut untuk menemukan alternatif dalam menyelesaikan kompleksitas pekerjaannya sembari mengelola dan memperluas otonominya. Kekuasaan dan otonomi berkaitan erat sehingga *street level bureaucrat* yang sukses memanfaatkan otonominya untuk dapat memiliki hubungan yang baik dengan pemegang kekuasaan melalui informasi yang dimilikinya. Menyinggung sumber daya yang disebutkan sebelumnya bahwa sumber daya *street level*

*bureaucrat* cenderung tidak memadai untuk dapat merespons kebutuhan dalam mandat kebijakan. Oleh karena itu, birokrat level bawah didorong untuk membuat keputusan yang menentukan siapa yang berhak menerima bantuan pemerintah.

- e) Kelima, pada akhirnya *street level bureaucrat* terlibat dalam pembuatan kebijakan akhir. Sebenarnya, birokrat pada level bawah bukan merupakan pembuat kebijakan. Keterlibatan *street level bureaucrat* dalam proses kebijakan terletak di akhir dan paling sedikit mempengaruhi tahap implementasi kebijakan. Pendapat ini kontras dengan argument Lipsky dan Richard Weatherly bahwa *street level bureaucrat* terlibat dalam pembuatan kebijakan akhir melalui dua makna ganda. Menurut kedua tokoh tersebut, *street level bureaucrat* merupakan final dan pembuat kebijakan paling berpengaruh dalam proses kebijakan. Hal ini didasarkan pada argument bahwa sebuah kebijakan masih bersifat abstrak sampai kebijakan tersebut direalisasikan dan didistribusikan kepada masyarakat. Pada titik inilah realisasi kebijakan oleh *street level* memberikan gambaran yang jelas terhadap kebijakan. Penyimpangan *street level* terhadap kebijakan dan prosedur tidak dipandang sebagai kegagalan melainkan perbaikan dari mandat yang tidak praktis (Wildavsky, 1979; Goggin et al.,

1990; Weatherly, 1980 dalam Moody & Portillo, 2011).

Karakter ini memperjelas argumen Lipsky berikut.

*“I agree that the decisions of street level bureaucrats, the routines they establish, and the devices they invent to cope with uncertainties and work pressures, effectively become the public policies they carry out. I argue that public policy is not best understood as made in legislatures or top- floor suites of high-ranking administrators, because in important ways it is actually made in the crowded offices and daily encounters of street- level workers”. (Moody & Portillo, 2011)*

Karakteristik yang diuraikan di atas menggambarkan kompleksitas pengambilan keputusan dalam pelaksanaan tugas birokrat *street level*. Mulai dari identifikasi pemahaman status yang menggambarkan peran birokrat sebagai *frontline*; kebijaksanaan dan diskresi yang melekat pada birokrat; adanya otonomi yang luas dalam pengambilan keputusan; hingga keterlibatan dalam merealisasikan kebijakan. Berdasarkan penjabaran karakteristik *street level bureaucrat* secara konseptual tersebut maka akan digunakan untuk menganalisis persepsi dan orientasi *street level bureaucrat* pada penelitian ini.

## **1.6 Operasionalisasi Konsep**

### *1. Public Accountability*

Bentuk pertanggungjawaban birokrat sebagai aktor sektor publik melalui praktik hubungan sosial dengan masyarakat maupun publik secara luas dalam rangka pelaksanaan tugas dan kewajibannya. Fenomena dalam penelitian ini adalah tanggapan dan respons yang diberikan oleh *street level bureaucrat* yang bertugas menerima telepon menentukan tindakan yang akan dilaksanakan dalam menyelesaikan aduan yang masuk. Dengan demikian diketahui bahwa dibutuhkan tindakan yang berorientasi untuk mengatasi salah satu tekanan yang menjadi sumber dilema. Dilema tersebut berasal dari pertentangan antara tekanan kebijakan dan tekanan pekerjaan lapangan yang dihadapi di waktu yang bersamaan. Oleh karena itu, digunakan dua tipe, yakni *public-administrative accountability* dan *participatory accountability* untuk memahami peran melalui perilaku dan tindakan *street level bureaucrat*.

- a) *Public-Administrative Accountability*, dapat dilihat melalui perbedaan tekanan pekerjaan dan acuan tindakan yang menjadi pedoman pelaksanaan tugas oleh birokrat garis depannya. Tekanan pekerjaan yang dihadapi oleh birokrat pada tipe ini merupakan tekanan aturan kebijakan. Acuan tindakan yang menjadi pedoman dalam pelaksanaan kerja bagi birokrat garis depan pada tipe ini adalah target performa, beban kasus, tujuan kebijakan, hingga pelimpahan tugas khusus.

- b) *Participatory Accountability*, merupakan bentuk akuntabilitas publik yang terorganisir secara horizontal melalui keterlibatan elemen masyarakat secara partisipatif sehingga melebur menjadi bagian dari masyarakat dan dapat memberikan dampak kontribusi yang lebih luas.

## 2. *Street Level Bureaucrats*

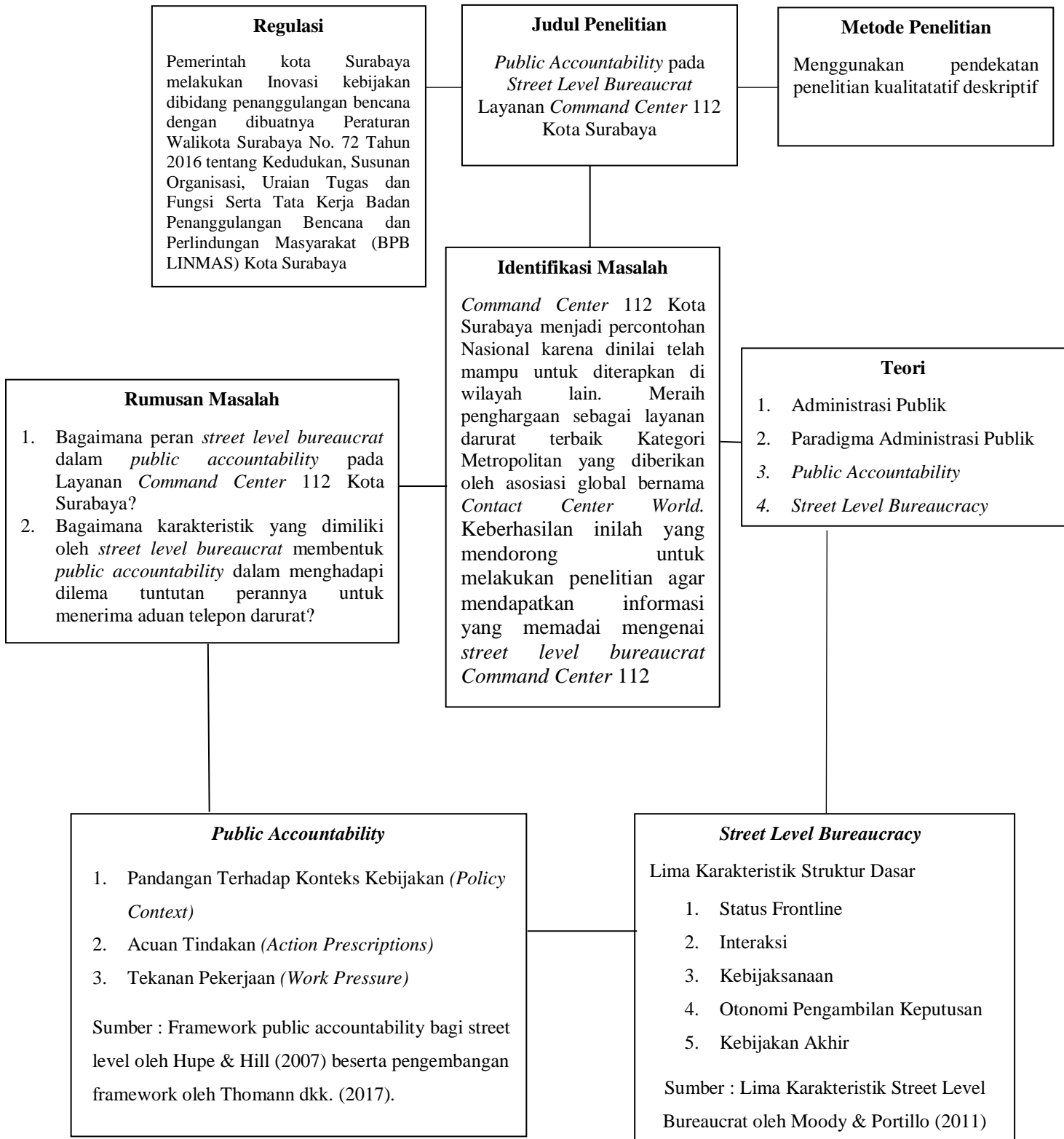
Birokrat garda terdepan yang berhadapan langsung dengan masyarakat sekaligus sebagai implementor kebijakan akhir yang memiliki otonomi kekuasaan dalam pengambilan keputusan langsung di lapangan. Dilema yang dihadapi dalam pelaksanaan tugasnya terdiri atas tuntutan kebijakan dan tekanan sosial yang berasal dari ekspektasi masyarakat terhadap output maupun *outcome* tugasnya. Fenomena dalam penelitian ini adalah petugas penerima telepon ini menjadi birokrat garda terdepan yang memiliki tanggung jawab/akuntabilitas untuk meneruskan aduan kondisi darurat yang masuk ke layanan ini. Sebagai aktor penting dalam melaksanakan kebijakan maupun inovasi program yang selalu dipengaruhi norma dan budaya masyarakat.

- a) Status *frontline* yang diberikan menunjukkan bahwa posisi birokrat pada level ini di posisi terbawah dalam hierarki organisasi.;
- b) Kebijaksanaan melalui wewenang diskresi yang melekat pada status pekerjaan sebagai *frontline*;

- c) Otonomi *street level bureaucrat* dalam pengambilan keputusan. *Street level bureaucrats* dituntut untuk menemukan alternatif dalam menyelesaikan kompleksitas pekerjaannya sembari mengelola dan memperluas otonominya;
- d) Karakter yang menunjukkan kemampuan dalam *people process*. Pekerjaan yang sering kali menuntut persepsi peran yang tepat karena kebanyakan yang dihadapi adalah kasus individual;
- e) *Street level bureaucrat* akan selalu terlibat dalam pembuatan kebijakan akhir. Pada titik inilah realisasi kebijakan oleh *street level* memberikan gambaran yang jelas terhadap kebijakan.

## 1.7 Kerangka Pemikiran

### Bagan 1.1 Kerangka Pemikiran



## 1.8 Argumen Penelitian

Adopsi layanan dari *Command Center* 112 Kota Surabaya yang ditekankan adalah pada integrasi antar OPD untuk memberikan informasi dan layanan publik yang lebih baik pada masyarakat. Selain itu, layanan ini dicanangkan untuk dapat diintegrasikan dengan pemerintah pusat. Percontohan dari layanan ini juga diharapkan dapat diterapkan di daerah lain guna mempermudah masyarakat mendapatkan bantuan dari pemerintah ketika dihadapkan pada kondisi darurat dan mendesak.

Keberhasilan inilah yang membuat peneliti tertarik untuk melakukan penelitian agar mendapatkan informasi yang memadai mengenai *street level* pada layanan ini, khususnya pada petugas penerima telepon darurat. Tanggapan dan respons yang diberikan oleh *street level bureaucrat* yang bertugas menerima telepon menentukan tindakan yang akan dilaksanakan dalam menyelesaikan aduan yang masuk. Petugas penerima telepon ini menjadi birokrat garda terdepan yang memiliki tanggung jawab untuk meneruskan aduan kondisi darurat yang masuk ke layanan ini.

Pada lingkungan kerja yang seperti itu, *street level bureaucrat* harus terbiasa dengan respons setiap warga terhadap keputusan yang diambilnya, khususnya apabila reaksi tersebut berupa protes dan kemarahan. Situasi inilah yang menjadi kelalaian otoritas pusat dan lembaga pemerintah yang tidak dapat memenuhi amanah dari tanggung jawab beban kasus tersebut.

Fenomena dalam penelitian ini bentuk tanggapan dan respons yang diberikan oleh *street level bureaucrat* yang bertugas menerima telepon untuk



menentukan tindakan yang akan dilaksanakan dalam menyelesaikan aduan yang masuk. Petugas penerima telepon ini menjadi birokrat garda terdepan yang memiliki tanggung jawab/akuntabilitas untuk meneruskan aduan kondisi darurat yang masuk ke layanan ini.

## **1.9 Metode Penelitian**

Sebuah cara untuk memperoleh data dalam penelitian untuk tujuan maupun kegunaan tertentu secara ilmiah disebut sebagai metode penelitian. Pendekatan dalam metode penelitian bertujuan untuk menentukan perspektif peneliti dalam penelitian. Berdasarkan penjabaran latar belakang masalah, rumusan masalah, dan tujuan dalam penelitian ini maka pendekatan yang sesuai adalah kualitatif. Penelitian kualitatif sering dikaitkan dengan paradigma interpretif karena realitas sosial dilihat sebagai sebuah kesatuan yang dinamis dan dimaknai secara mendalam. Neuman (2006) menegaskan bahwa dalam pendekatan interpretif mempelajari aksi sosial yang dilakukan manusia secara mendalam melalui pemaknaan dan perilaku. Pada penelitian ini, akuntabilitas dipandang secara konstruktif melalui pemaknaan keyakinan dan interaksi. Pada penelitian ini, akuntabilitas dipandang secara konstruktif melalui pemaknaan dan persepsi *street level bureaucrat*. Peneliti dalam penelitian kualitatif menjadi human instrumen sehingga pengetahuan yang luas dan pemahaman yang mendalam baik terhadap realitas sosial maupun teori akan menjadi modal utama dalam melaksanakan penelitian (Creswell, 2017; Neuman, 2006; Sugiyono, 2013)

Proses penelitian pada penelitian kualitatif terdiri dari empat tahap. Tahap pertama disebut orientasi atau deskripsi meliputi apa saja yang dilihat, didengar,

dirasakan, dan ditanyakan oleh peneliti dideskripsikan sebagai pengenalan terhadap informasi serta situasi sosial. Kedua adalah tahap mereduksi seluruh informasi awal untuk mendapatkan fokus masalah. Ketiga adalah tahap untuk menguraikan fokus-fokus pada kategorisasi yang dilakukan pada tahap sebelumnya. Data dikonstruksikan untuk mendapatkan pengetahuan, hipotesis, bahkan ilmu baru. Tahap terakhir adalah melahirkan informasi yang bermakna. Pada sub bab ini akan dibahas mengenai cara-cara untuk memperoleh data dan informasi yang mendukung penelitian ini melalui identifikasi tipe penelitian agar mendapatkan teknik penentuan informan, pengumpulan data, analisis data, dan penarikan kesimpulan yang tepat.

### **1.9.1 Tipe Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah penelitian maka tujuan dalam penelitian ini adalah memotret dan mengeksplorasi situasi sosial secara menyeluruh agar mendapatkan penjelasan yang mendalam. Tujuan ini sejalan dengan tipe rumusan masalah deskriptif sehingga tipe penelitian ini adalah deskriptif. Pemilihan tipe ini dilakukan karena gambaran jelas mengenai fenomena telah ada sehingga tidak memenuhi kriteria penelitian eksploratif. Kemudian, penelitian ini tidak bertujuan untuk menjelaskan hubungan sebab akibat dari fenomena seperti pada tipe eksplanatif.

Tipe penelitian deskriptif sesuai dengan namanya maka peneliti mendeskripsikan realitas sosial sesuai dengan hasil penemuan di lapangan. Oleh karena itu, data yang dikumpulkan dalam penelitian

ini tidak menekankan angka melainkan narasi, gambar, audio, dan dokumen yang mendeskripsikan situasi sosial. Sugiyono (2013) menegaskan bahwa penelitian kualitatif mengejar kedalaman makna dan informasi sehingga hasil penelitian ini tidak untuk digeneralisasi secara umum melainkan untuk dapat dialihkan/ditransfer/diterapkan pada tempat lain yang memiliki karakteristik serupa. Oleh karena itu, tipe deskriptif dinilai tepat karena tujuan penelitian ini untuk memberikan penjelasan yang memadai terkait makna akuntabilitas melalui *street level* dalam memahami perannya dan orientasi akuntabilitasnya.

### **1.9.2 Situs Penelitian**

Situs penelitian merupakan lokasi atau tempat peneliti melakukan penelitian guna memperoleh data dan informasi mengenai keadaan yang sebenarnya terjadi pada suatu objek. Berdasarkan fokus penelitian yang digunakan, yakni terkait makna akuntabilitas melalui *street level bureaucrats* dalam memahami perannya dan orientasi akuntabilitasnya maka lokus penelitiannya berada di Layanan *Command Center* 112 Kota Surabaya yang terletak di Mal Pelayanan Publik Jl. Tunjungan Genteng, Kota Surabaya. Pemilihan Mal Pelayanan Publik *Command Center* 112 merupakan instansi yang bertanggung jawab dalam menanggapi aduan darurat masyarakat Kota Surabaya.

### 1.9.3 Subjek Penelitian

Pada penelitian kualitatif tidak ada istilah populasi melainkan situasi sosial yang turut mencakup seluruh elemen yang membentuk situasi sosial tersebut secara konstruktif. Spradley menyebutkan tiga elemen dalam situasi sosial yang terdiri dari *place* atau tempat, *actors* atau pelaku, dan *activity* atau aktivitas. Istilah sampel juga tidak digunakan dalam penelitian kualitatif karena subjek maupun objek dalam penelitian sifatnya memberikan informasi sehingga disebut sebagai narasumber, partisipan, ataupun informan. Pada konteks penelitian, pejabat BPB Linmas Kota Surabaya dan seperangkat pegawai pada layanan *Command Center* 112 merupakan informan yang dipilih secara *purposive* berdasarkan tugas dan tanggung jawabnya. Kemudian melalui informan yang dipilih secara *purposive* tersebut diperoleh informan lain sebagaimana disebut sebagai pemilihan *snowball*. Pemilihan teknik *snowball* bertujuan untuk mendapatkan kejenuhan data. Sementara informan lain yakni petugas penerima telepon darurat pada layanan *Command Center* 112 dipilih karena keterlibatannya dalam proses pengaduan dan pelayanan masyarakat. Pada konteks penelitian ini subjek dalam penelitian ini terdiri dari:

- 1) Pejabat BPBD Kota Surabaya yang meliputi Ketua Koordinator Sub Kedaruratan (*Command Center* 112).

- 2) Petugas penerima telepon pada layanan *Command Center* 112 Kota Surabaya yang menjadi operator di setiap perwakilan OPD Dinas yang tergabung dalam *Command Center* 112;

#### **1.9.4 Jenis Data**

Data dalam penelitian merupakan data empiris yang memenuhi kriteria sebagai data yang valid. Validnya suatu data menggambarkan ketepatan antara data dengan realitas sosial yang sesungguhnya terjadi. Reliabilitas data menunjukkan konsistensi data dalam jangka waktu tertentu, mudahnya dalam aktivitas manusia maka reliabilitas sering dikaitkan dengan rutinitas. Sementara obyektivitas merupakan *interpersonal agreement* atau kesepakatan mayoritas orang. Konsistensi dan kesepakatan mayoritas tidak lantas menghasilkan data yang valid atau benar-benar terjadi. Oleh karena itu, data yang valid sifatnya pasti reliabel dan obyektif sedangkan data yang reliabel dan obyektif belum tentu valid. Data yang berhasil dikumpulkan terbagi menjadi beberapa jenis, rincian dari masing-masing jenis data seperti beberapa penghargaan yang diperoleh setiap tahunnya, ulasan masyarakat mengenai layanan *Command Center* 112 Kota Surabaya, hingga teknis koordinasi pelaksanaan pengaduan hingga pelayanan.

#### **1.9.5 Sumber Data**

Sumber data terbagi menjadi data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh, diberikan, atau disampaikan secara langsung kepada peneliti. Sedangkan data sekunder tidak melalui sumber data

secara langsung melainkan melalui media perantara. Data primer dan sekunder pada penelitian kualitatif dapat diperoleh melalui observasi, wawancara, dokumen, serta audio dan visual (Creswell, 2017; Sugiyono, 2013). Observasi, wawancara, audio, dan visual merupakan teknik pengumpulan data yang dapat menghasilkan data primer. Sementara pengumpulan dokumen, audio, dan visual menjadi teknik pengumpulan data untuk memperoleh data sekunder.

#### 1) Data Primer

Data primer merupakan data yang diperoleh langsung oleh peneliti melalui pengamatan langsung atau wawancara dengan informan. Pada penelitian ini informan yang digunakan sebagai data primer adalah informan dari Pejabat BPBD Kota Surabaya dan Petugas penerima telepon pada layanan darurat *Command Center* 112 Kota Surabaya.

#### 2) Data Sekunder

Data sekunder merupakan data yang diperoleh secara tidak langsung dari objek penelitian. Sumber data ini berasal dari sumber dan literatur berupa buku-buku, laporan, dokumen-dokumen, hasil penelitian terdahulu, publikasi pemerintah ulasan masyarakat melalui sosial media, dan sumber lain yang memiliki keterkaitan dengan permasalahan penelitian.

### **1.9.6 Teknik Pengumpulan Data**

Pada penelitian ini, pengumpulan data akan dilakukan melalui *qualitative observation, qualitative interview, qualitative documents, dan qualitative audio and visual materials*. Pada konteks penelitian ini, pejabat Ketua Koordinator Sub Kedaruratan BPBD Kota Surabaya merupakan informan yang dipilih secara *purposive* berdasarkan tugas dan tanggung jawabnya. Pemilihan ini sesuai dengan kriteria pemilihan informan yang dikemukakan oleh Spradley, yakni pemahaman terhadap proses dan masih berkecimpung dalam proses tersebut. Kemudian melalui informan yang dipilih secara *purposive* tersebut akan diperoleh informan lain sebagaimana disebut sebagai pemilihan *snowball*. Pemilihan teknik *snowball* bertujuan untuk mendapatkan kejenuhan data. Sebagaimana yang disampaikan oleh Lincoln & Guba bahwa kejenuhan data tercapai apabila tidak ada informasi baru yang diperoleh lagi. Informan yang berasal dari penerima telepon dan pegawai terkait pada layanan *Command Center* 112 Kota Surabaya secara individu diharapkan diperoleh melalui rekomendasi dari informan yang dipilih secara *purposive* berdasarkan kepemilikan informasi dan data tertentu. Pencarian informan akan berhenti apabila data telah diperoleh secara tuntas.

### **1.9.7 Analisis dan Interpretasi Data**

Analisis data dilakukan untuk mengolah data agar dapat menjawab rumusan masalah penelitian. Banyaknya data yang

diperoleh di lapangan membutuhkan pengolahan agar data dapat menghasilkan interpretasi dalam penelitian. Penelitian ini menggunakan analisis data yang dikemukakan oleh Miles & Huberman yang terdiri dari tiga tahapan, yakni reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan.

Pada tahap reduksi data tentunya bertujuan untuk mempermudah proses kategorisasi dan analisis data. Proses reduksi data dapat dilakukan melalui *coding* data. Sebelum melakukan kategorisasi, seluruh data yang hendak diolah dipersiapkan seperti menetik transkrip wawancara atau membuat tabel. *Coding* data dilakukan untuk mengorganisasi data melalui pengumpulan data secara menyeluruh untuk kemudian dimasukkan dalam kategori-kategori tertentu. Tahapan dalam melakukan *coding* data dimulai dari menyimpulkan pemahaman umum untuk mendapatkan gagasan inti untuk kemudian diidentifikasi makna dasarnya. Setelah itu, makna dasar tersebut dituliskan berdasarkan topik-topiknya sehingga data dapat diklasifikasikan berdasarkan topiknya. Reduksi data juga melibatkan proses pemilihan data berdasarkan apakah data tersebut, penting, menarik, dan berguna. Data-data yang dirasa tidak dibutuhkan dapat disisihkan agar dapat mengerucutkan data. Pemilihan juga mengacu pada tujuan penelitian.

Data yang telah dipadatkan pada tahap reduksi data disajikan dalam bentuk narasi, tabel, grafik, dan lain sebagainya. Atau biasa



dikenal dengan penyajian data. Penyajian data yang telah terorganisir akan mempermudah proses pengambilan makna, pemahaman, dan interpretasi. Penyajian data juga dapat menunjukkan adanya hubungan interaktif maupun pola hubungan tertentu yang sebelumnya masih buram bahkan tidak diketahui. Penulisan hasil analisis data dalam penelitian kualitatif banyak menggunakan pendekatan naratif untuk mendeskripsikan kronologi peristiwa, ilustrasi, atau keterhubungan antar topik.

Kondensasi data juga melibatkan proses pemilihan data berdasarkan apakah data tersebut penting, menarik, dan berguna. Pemilihan juga mengacu pada tujuan penelitian. Data-data yang dirasa tidak dibutuhkan, disisihkan untuk mengerucutkan data. Pada penelitian ini kondensasi data dilakukan untuk mempermudah kategorisasi pemahaman informan terhadap konteks kebijakan nilai administratif atau jurstru condong ke arah nilai sosial masyarakat, acuan yang digunakan, hingga tindakan dalam mengatasi tekanan pekerjaan oleh *street level bureaucrats* layanan *Command Center* 112 Kota Surabaya.

Terakhir yakni penarikan kesimpulan yang tentunya dapat dilakukan sebanyak dua kali apabila pada kesimpulan yang ditarik di awal ternyata tidak didukung data yang valid. Sebelumnya, telah dijelaskan bahwa penelitian kualitatif tidak bertujuan untuk diterapkan secara umum melalui generalisasi. Interpretasi dan kesimpulan dalam

penelitian kualitatif akan menjadi temuan baru yang mendorong dilakukannya penelitian lanjutan agar dapat berkembang menjadi sebuah hipotesis.

#### **1.9.8 Kualitas Data atau Validitas Data**

Pemeriksaan terhadap keabsahan data berkaitan dengan validasi untuk menentukan kebenaran data. Salah satu cara untuk menentukan kebenaran data adalah menggunakan triangulasi melalui proses validasi silang kualitatif untuk menilai kecukupan data sesuai dengan konvergensi berdasarkan beberapa sumber data maupun beberapa prosedur pengumpulan data. Triangulasi juga menjadi cara untuk menguji kredibilitas data yang diperoleh dari berbagai sumber, cara, maupun waktu (Miles dkk., 2014, hal.258). Triangulasi terbagi menjadi tiga. Pertama, triangulasi sumber untuk menguji kredibilitas data yang sama pada sumber berbeda. Pada penelitian ini, sumber data diperoleh melalui informan yang berbeda dari kalangan pejabat, hingga pelaksana lapangan. Kedua, triangulasi teknik untuk menguji kredibilitas data dari sumber yang sama menggunakan teknik berbeda. Pengumpulan sumber data dalam penelitian ini dilakukan melalui metode yang berbeda, yakni wawancara mendalam, dokumen, serta observasi lapangan. Triangulasi teknik umumnya digunakan untuk mengidentifikasi kebenaran pernyataan informan dalam wawancara dengan kenyataan melalui observasi. Ketiga, triangulasi waktu yang dilakukan untuk menguji kredibilitas data pada waktu dan situasi yang

berbeda secara berulang untuk mendapatkan kepastian data. Penelitian ini dilakukan dalam rentang waktu 1 bulan yakni Oktober-November 2023. Pengujian ini tidak dilakukan dengan menyamaratakan melainkan mendeskripsikan satu per satu data untuk kemudian diidentifikasi mana data yang menghasilkan kesamaan makna ataupun pandangan.