

BAB I

PENDAHULUAN

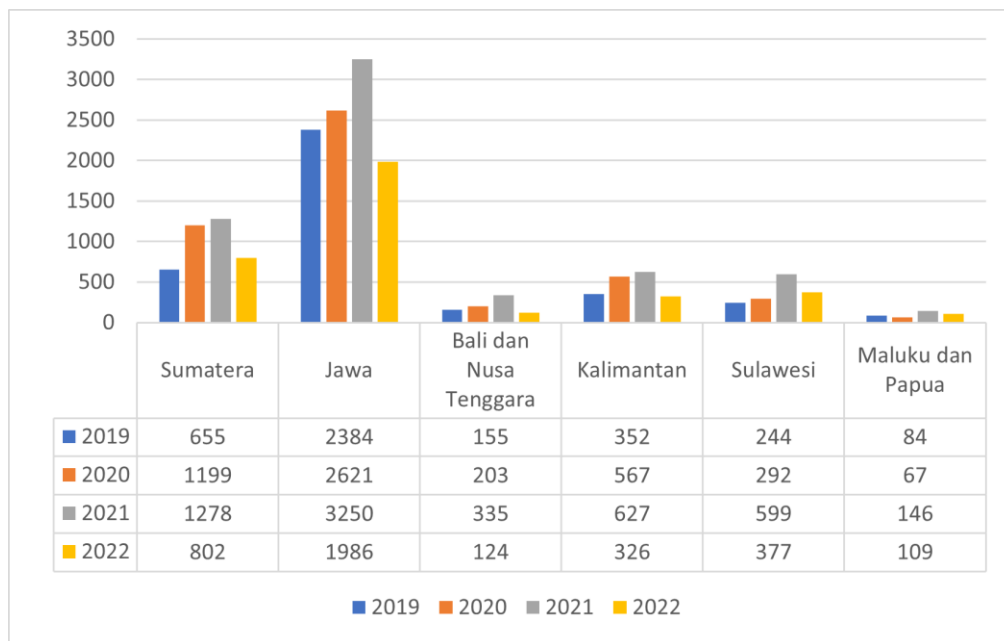
1.1 Latar Belakang Masalah

Indonesia sebagai negara dengan beragam wilayahnya yang rentan dan berisiko hebat terhadap bencana alam. Berdasarkan laporan *World Risk Report 2022*, Indonesia menduduki posisi ketiga sebagai negara paling berisiko bencana terbesar di dunia dengan skor sebesar 41,46 poin pada tahun 2021. Hal tersebut tercermin dari kondisi geografis yang terletak di wilayah cincin api pasifik sehingga banyak gugusan pulau menjadi berpotensi bencana karena pergerakan lempeng tektonik, pergerakan magma gunung berapi, fenomena El-Nino dan La Nina terkait perubahan suhu, tekanan air maupun angin. Kondisi tersebut mengakibatkan Indonesia mengalami bencana alam dan nonalam. UNISDR (2009) mendefinisikan bencana sebagai rintangan genting terhadap fungsi khalayak yang melibatkan malapetaka pada makhluk hidup, komponen, ekonomi atau ekologi yang melampaui kapasitas masyarakat yang tertimpa efek untuk menghadapinya (Parasari & Nurhaeni, 2021). Nurjanah dkk (2013:21) mengartikan bencana alam (*natural disaster*) terjadi atas gejala alam tanpa intervensi manusia, sedangkan bencana nonalam (*non-natural disaster*) terjadi tanpa gejala alam maupun intervensi manusia (Ussolikhah & Kurniawan, 2022). Mencermati UU No. 24 Tahun 2007, bencana alam mencakup gempa bumi, tsunami, gunung meletus, banjir, kekeringan, angin badai, dan tanah longsor. Bencana nonalam termasuk kegagalan teknologi, kegagalan pemutakhiran, endemi, wabah penyakit, kebakaran, musibah industri, musibah transportasi,

dan polusi bahan kimia. Grafik berikut menunjukkan bencana yang melanda Indonesia pada tahun 2019 hingga 2022.

Gambar 1. 1

Grafik Jumlah Bencana Menurut Pulau di Indonesia Tahun 2019-2022



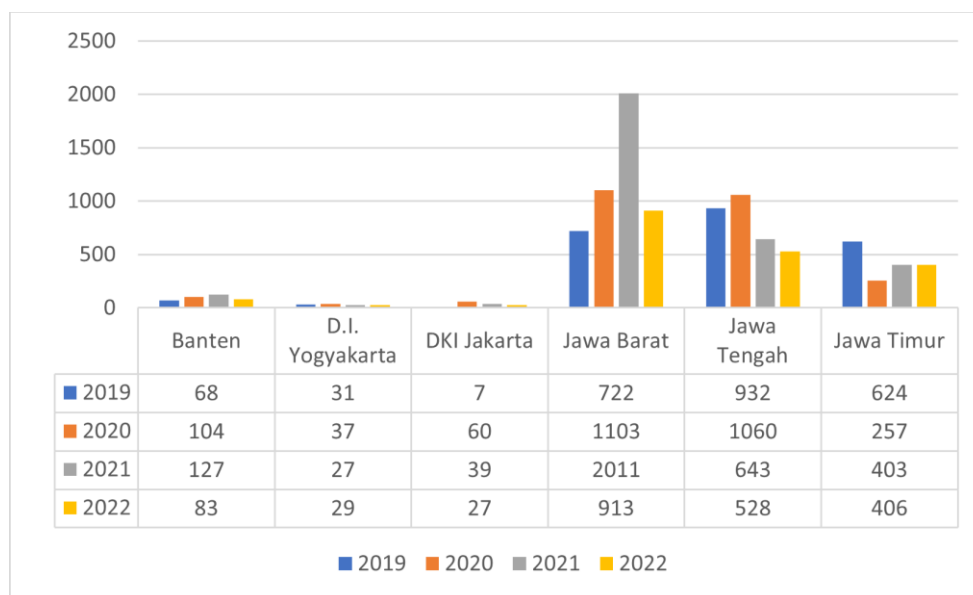
Sumber: Geoportal Data Bencana Indonesia Tahun 2019-2022, BNPB (2019-2022). (<https://gis.bnpb.go.id/>)

Berdasarkan grafik tersebut, mengindikasikan bahwa total keseluruhan bencana di wilayah Indonesia pada tahun 2019 hingga tahun 2022 sebanyak 18.782 kejadian dengan perincian bencana yang terjadi di Pulau Sumatera sebanyak 3.934; Pulau Jawa sebanyak 10.241; Pulau Bali dan Nusa Tenggara sebanyak 817; Pulau Kalimantan sebanyak 1.872; Pulau Sulawesi sebanyak 1.512; dan Pulau Maluku dan Papua sebanyak 406. Selama empat tahun terakhir, pulau yang menempati posisi pertama terkait jumlah

bencana yang terjadi menurut pulau di Indonesia adalah Pulau Jawa. Kejadian bencana menjadi masalah yang sangat kompleks karena telah tersebar merata di seluruh wilayah Indonesia. Sementara itu, wilayah Indonesia yang berisiko terhadap bencana menjadi masalah serius yang harus dihadapi di setiap provinsi. Secara detail, jumlah bencana yang terjadi menurut provinsi di Pulau Jawa pada tahun 2019 hingga tahun 2020 terlihat pada grafik ini.

Gambar 1. 2

Grafik Jumlah Bencana Menurut Provinsi di Pulau Jawa Tahun 2019-2022



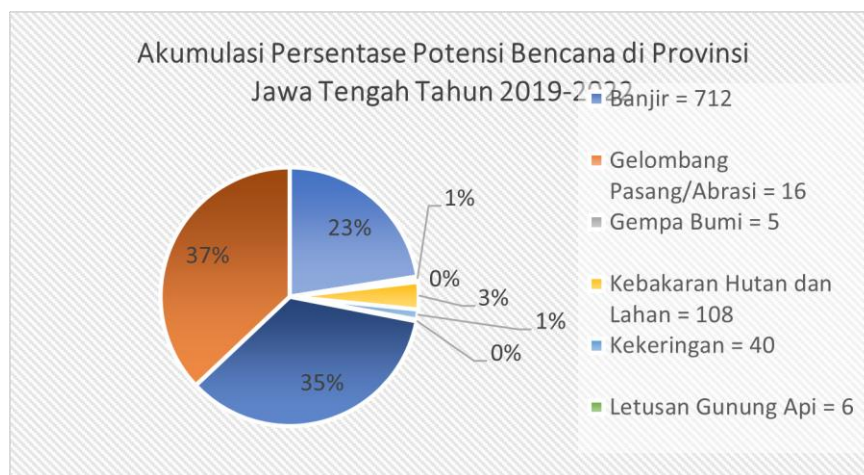
Sumber: Geoportal Data Bencana Indonesia Tahun 2019-2022, BNPB (2019-2022).
(<https://gis.bnpb.go.id/>)

Berdasarkan grafik tersebut, total keseluruhan bencana yang terjadi di Pulau Jawa pada tahun 2019 hingga tahun 2022 sebanyak 10.241 kejadian dengan perincian bencana di Provinsi Banten sebanyak 382; Provinsi D.I. Yogyakarta sebanyak 124; Provinsi DKI Jakarta sebanyak 133; Provinsi Jawa Barat sebanyak 4.749; Provinsi Jawa Tengah

sebesar 3.163; dan Provinsi Jawa Timur sebesar 1.690. Provinsi Jawa Barat menempati posisi pertama, Provinsi Jawa Tengah menempati posisi kedua, dan Provinsi Jawa Timur menempati posisi ketiga. Jumlah tersebut membuat Provinsi Jawa Tengah menjadi sorotan karena menjadi daerah tertinggi kedua dengan banyaknya jumlah bencana di Pulau Jawa. Provinsi Jawa Tengah rentan terhadap risiko bencana dari faktor geografis, demografis, topografi, dan iklim yang beragam mencakup lapangnya dataran rendah, sungai, pegunungan, laut, dan curah hujan yang tinggi (Bencana, 2020). Secara detail, persentase potensi bencana di Provinsi Jawa Tengah pada tahun 2019 hingga tahun 2022 dapat diamati pada grafik berikut.

Gambar 1. 3

Grafik Akumulasi Persentase Potensi Bencana di Provinsi Jawa Tengah Tahun 2019-2022



Sumber: Geoportal Data Bencana Indonesia Tahun 2019-2022, BNPB (2019-2022).
(<https://gis.bnpb.go.id/>)

Grafik tersebut memperlihatkan bahwa terdapat 8 bencana yang dinilai berpotensi di Provinsi Jawa Tengah antara lain, banjir, abrasi, gempa bumi, kebakaran hutan dan

lahan, kekeringan, gunung meletus, punca beliung, dan tanah longsor dengan perincian potensi bencana yang memiliki persentase terbesar adalah tanah longsor sebesar 37%. Pada tahun 2019 hingga tahun 2022 melalui Geoportals Data Bencana Indonesia diketahui jumlah bencana di Provinsi Jawa Tengah sebanyak 3.163 yang tersebar di kabupaten/kota. Secara detail, bencana di berbagai kabupaten/kota di Jawa Tengah dapat ditilik melalui tabel ini.

Tabel 1. 1

Jumlah Bencana dan Persentase di Provinsi Jawa Tengah Tahun 2019-2022

No.	Kota/Kabupaten	Jumlah Bencana Tahun 2019-2022	Persentase	Rasio Penduduk
1.	Cilacap	84	3%	101,7
2.	Kota Semarang	213	7%	97,9
3.	Banyumas	27	1%	101,3
4.	Magelang	65	2%	101,5
5.	Brebes	51	2%	102,8
6.	Kendal	149	5%	102,1
7.	Jepara	353	11%	101,2
8.	Temanggung	42	1%	101,1
9.	Wonogiri	108	3%	99,7
10.	Grobogan	146	5%	100,8
11.	Kudus	48	2%	99,5
12.	Purbalingga	52	2%	102,4
13.	Sragen	148	5%	99,3
14.	Pati	49	2%	99,4
15.	Banjarnegara	1	0%	103,2
16.	Pemalang	25	1%	102,8
17.	Purworejo	2	0%	100,1
18.	Tegal	275	9%	102,8
19.	Kab. Semarang	23	1%	99,4
20.	Wonosobo	30	1%	103,9

No.	Kota/Kabupaten	Jumlah Bencana Tahun 2019-2022	Persentase	Rasio Penduduk
21.	Blora	104	3%	100,1
22.	Kebumen	191	6%	102,7
23.	Boyolali	86	3%	101,2
24.	Klaten	38	1%	99,1
25.	Karanganyar	80	3%	99,4
26.	Demak	94	3%	101,9
27.	Pekalongan	76	2%	102,9
28.	Kota Tegal	26	1%	102,8
29.	Batang	70	2%	101,9
30.	Rembang	87	3%	101,1
31.	Kota Pekalongan	24	1%	102
32.	Sukoharjo	73	2%	100,1
33.	Kota Surakarta	144	5%	96,8
34.	Kota Salatiga	112	4%	97,6
35.	Kota Magelang	67	2%	98,2
Total Bencana		3.163		101,1

Sumber: Geoportal Data Bencana Indonesia Tahun 2019-2022, BNPB (2019-2022).

(<https://gis.bnpb.go.id/>)

Berlandaskan tabel tersebut, jumlah bencana di Provinsi Jawa Tengah tahun 2019 hingga tahun 2022 sebanyak 3.163 kejadian dengan rasio penduduk 99,5. Sejalan dengan itu, bencana di Kabupaten Kudus pada tahun 2019 hingga tahun 2022 sebanyak 104 kejadian dengan rasio penduduk 99,5. Selama empat tahun terakhir, Kabupaten Kudus menempati posisi 11 dari 35 kabupaten/kota Jawa Tengah dengan kejadian bencana mencapai 3% (lihat tabel 1.1). Hal tersebut membuat Kabupaten Kudus menjadi salah satu kabupaten/kota yang berpotensi mengalami bencana. Berdasarkan data LPPD Kabupaten Kudus tahun 2022, Kabupaten Kudus adalah daerah yang dipengaruhi oleh kondisi topografi yang rendah, intensitas panas dan

cahaya yang tinggi, serta kelerengan antara 20% hingga >45% yang dihegemoni oleh tanah latosol dan grumosol rawan longsor (Kudus, 2023).

Kejadian bencana di Indonesia selama bertahun-tahun menjadi risalah penting bahwa sangat mengancam kehidupan manusia. Dalam riwayat kebencanaan, kejadian dapat terulang di area yang sama kendatipun dengan kedahsyatan, frekuensi, dan penyebaran yang beragam (Yulianto et al., 2021). Pemerintah mendirikan Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) di skala pusat dan Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) di skala kabupaten/kota. Pembentukan lembaga adalah amanat dari UU RI Nomor 24 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana. Banyaknya jumlah kasus bencana darurat di wilayah Indonesia mendorong Kementerian Kominfo dengan memublikasikan Permenkominfo RI No. 10 Tahun 2016 tentang Layanan Nomor Tunggal Panggilan Darurat 112 sebagai sistem pusat panggilan darurat terpadu untuk yang memungkinkan masyarakat mengingat nomor darurat, mempercepat tindaklanjut kejadian, dan meringankan koordinasi instansi yang terlibat. Salah satu daerah yang menyelenggarakan layanan tersebut adalah Kabupaten Kudus. Berdasarkan laporan ISK News tahun 2019, dalam rasio provinsi, Kabupaten Kudus selaku daerah pemelihara ke-4 selepas Grobogan, Semarang, dan Solo dan menjadi kabupaten ke-34 yang mengaplikasikan nomor panggilan darurat 112.

Pemerintah Kabupaten Kudus mengeluarkan terobosan baru dengan menerapkan program layanan kegawatdaruratan 112 yang diatur dalam SK Bupati Kudus No. 460/46/2019 tentang Pembentukan Unit Siaga Darurat dan Bencana 112

(Muryatami, 2020). Unit Siaga Darurat dan Bencana 112 yang dikenal dengan U-Garuda 112 disahkan pada 19 April 2019. U-Garuda 112 sebagai layanan yang dijembatani oleh Dinas Kominfo Kabupaten Kudus untuk meningkatkan pelayanan kegawatdaruratan dan kebencanaan secara terpadu, mencegah akibat masalah kesehatan dan kebencanaan yang lebih besar, untuk mempermudah masyarakat melapor karena praktis, nomor mudah diingat, dan bebas biaya panggilan. Surat keputusan tersebut berisikan tentang pembentukan satuan tugas layanan, posko induk U-Garuda 112 di Kantor BPBD, *Call Center* 112 dengan frekuensi radio 160.375 MHz, membentuk pos wilayah U-Garuda 112 di kecamatan serta dijelaskan terkait melakukan evaluasi tugas secara periodik setidaknya dua kali dalam satu tahun.

Pemerintah dalam implementasinya sering menggunakan peraturan kebijakan sebagai dasar hukum untuk melaksanakan kebijakan. Kaidah kebijakan menyandang esensi dan harkat menuntut yang sama dengan regulasi perundang-undangan, namun dalam pandangan hukum tidak mengklasifikasikan kaidah kebijakan sebagai regulasi perundang-undangan (Nalle, 2016). Ketentuan yang dibuat oleh eksekutif atau badan lain untuk melaksanakan kebijakan disebut peraturan pelaksanaan kebijakan. Menurut Sekretariat Kabinet Republik Indonesia, peraturan perlu diamanahkan karena mendesaknya pengesahan suatu aturan, perlunya pengaturan yang rinci dan keahlian khusus, serta harus sesuai dengan spesifikasi tiap-tiap daerah. Hal ini didukung oleh hasil penelitian Muryatami tentang inovasi pemeliharaan kedaruratan U-Garuda 112 atas Dinas Kominfo Kabupaten Kudus yang menemukan bahwa pelaksanaan layanan

keawatdaruratan Unit Garuda 112 Kabupaten Kudus belum mempunyai peraturan daerah yang mengatur tentang layanan U-Garuda 112. Dengan tidak adanya peraturan yang mengatur tentang layanan U-Garuda 112 membuat pemerintah seakan-akan tidak serius dalam melakukan suatu hal yang berlebih untuk merespon berbagai masalah yang ada. Pemerintah cenderung bersikap tenang untuk menghadapi permasalahan yang ada namun yang terpenting program tersebut dapat terlaksana sesuai dengan rencana awalnya dan telah mencapai target yang diharapkan oleh pemerintah.

Masalah ini kemudian membuat program layanan kegawatdaruratan U-Garuda 112 Kabupaten Kudus hanya sebatas keputusan tentang pembentukan U-Garuda 112. Peraturan yang resmi dan jelas diperlukan untuk menjalankan program agar pemerintah dan masyarakat dapat mengikutinya. Menurut Albertjan Tollenaar, kaidah kebijakan adalah langkah maju untuk memberantas rintangan fundamen kesahihan yang menyebabkan pengambilan keputusan lamban dan tidak efektif dalam khalayak yang berkembang dengan tangkas (Nalle, 2016). Fondasi hukum bagi mendirikan konstitusi perundang-undangan di tingkat sentral dan regional adalah Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Konstitusi tersebut diciptakan untuk menegaskan bahwa pembuatan peraturan perundang-undangan dapat teratur, konsepsi dan perumusan normanya jelas, konsisten, tidak saling tumpang tindih satu sama lain. Lembaga yang berwenang harus membuat peraturan yang pasti, baku, terstandarisasi, terencana, dan terpadu.

Daerah selain Kabupaten Kudus yang menerbitkan peraturan penyelenggaraan layanan tersebut, satu diantaranya adalah Kota Semarang. Semarang sebagai salah satu penyelenggara layanan kegawatdaruratan atau *call center* 112 sebelum Kabupaten Kudus. Layanan *call center* 112 telah diresmikan pada 2 Mei 2018, dan berdasarkan bulan Juni 2018 telah menerima setidaknya sebanyak 4.600 telepon pengaduan dari masyarakat. Berbicara tentang dasar hukumnya, adapun bukti data terkait Perwali Semarang Nomor 20 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Layanan Nomor Tunggal Panggilan Darurat 112 yang menyatakan Perwali ini sebagai pedoman pelaksanaan layanan panggilan darurat 112 yang membahas tentang *service*, institut, pekerjaan dan komitmen, sinkronisasi layanan, pemantauan, peninjauan, dan pengawasan, serta Organisasi Perangkat Daerah, Instansi Pemerintah, dan badan lainnya yang berintegrasi dengan layanan. Melalui peraturan tersebut diterangkan lebih jelas mengenai tugas untuk menangani kejadian darurat yang disesuaikan dengan fungsi-fungsi lembaga terkait.

Hal tersebut tentunya menunjukkan adanya perbedaan secara jelas antara dasar hukum Perwali Semarang Nomor 20 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Layanan Nomor Tunggal Panggilan Darurat 112 dan SK Bupati Kudus No. 460/46/2019 tentang Pembentukan Unit Siaga Darurat dan Bencana 112. Bahwa dasar hukum tentang layanan kegawatdaruratan 112 di Kabupaten Kudus belum menerbitkan peraturan secara khusus dan menyatakan secara jelas terkait pedoman pelaksanaan, ruang lingkup peraturan, dan bentuk integrasi jenis layanan panggilan darurat 112. Penyusunan instrumen hukum dalam pemerintahan daerah harus mendapatkan perhatian dari

seluruh aparatur, sebab peraturan daerah adalah produk hukum yang sangat mendasar sekaligus menjadi acuan dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Hal penting bagi Pemerintah Kabupaten Kudus adalah memperhatikan peraturan dalam pelaksanaan kebijakan secara jelas, sistematis, dan mendasar.

Salah satu hal untuk menilai evaluasi adalah perlu mengetahui kriteria pelaksanaan kebijakan yang dapat dilihat dari ketersediaan sumber daya. Sumber daya adalah peranan penting dan potensi yang dapat dimanfaatkan untuk mencapai keberhasilan dan tujuan dalam melaksanakan suatu kebijakan. Hal tersebut diperkuat dengan pernyataan dari George C. Edward III dalam Winarno (2005:91) (Yalia, 2014) yang menjelaskan bahwa sumber daya penting untuk pelaksanaan kebijakan, tanpa sumber daya kebijakan hanya akan menjadi dokumen di atas kertas saja. Meskipun perintah implementasi dapat secara tepat disalurkan, jelas dan konsisten, namun jika pelaksana kekurangan sumber daya, maka implementasi kebijakan menjadi tidak efektif. Menurut Abidin (2004:199) bahwa instrumen kebijakan adalah komponen vital dalam pengerjaan prosedur. Perangkat kebijakan ini berkenaan diiringi personalia, terutama birokrat dan lembaga (Haswira et al., 2019). Edward III menyatakan sumber daya untuk pelaksanaan kebijakan meliputi, staf yang memiliki kapabilitas dan kecakapan dalam menjalankan tugas; informasi dan data yang relevan tentang metode pelaksanaan kebijakan; kewenangan yang dibutuhkan implementor sesuai kebijakan yang harus dilaksanakan; fasilitas sebagai sarana prasarana berupa peralatan atau perlengkapan dan bangunan. Secara detail, pelaksanaan layanan *call center* U-Garuda

112 di Kabupaten Kudus terdapat ketersediaan sumber daya berupa SDM, sarana prasarana, dan anggaran, antara lain:

Tabel 1. 2

Laporan Kinerja Anggota U-Garuda 112 Kabupaten Kudus Tahun 2022

No.	Instansi	Indikator Kinerja	Capaian/ Satuan	Rata-Rata Capaian Kinerja	Predikat Capaian Kinerja
1.	BPBD	Bertanggung jawab atas warga negara yang mendapat layanan pusdalops penanggulangan bencana dan sarana prasarana penanggulangan bencana	10,97%	35,35	Sedang
		Merespon kurang dari 24 jam untuk setiap status darurat bencana			
		Memiliki petugas yang aktif dalam penanganan darurat bencana			
		Melakukan evakuasi dan menolong korban terhadap kejadian bencana			
		Menyediakan sarana prasarana pemadaman, penyelamatan dan evakuasi			
2.	Petugas U-Garuda 112 (Dinas Komunikasi dan Informatika)	Bertanggungjawab atas menindaklanjuti laporan panggilan masyarakat		41,41	Tinggi
		Mendistribusikan laporan kepada BPBD			
3.	Dinas Kesehatan	Bertanggungjawab atas dukungan logistik yang tersedia		25,35	Sangat Rendah
		Jumlah SDM Kesehatan	3.163 (Tergabung dengan Puskesmas Kecamatan)		
4.	Dinas PUPR	Bertanggungjawab atas pemangkasan pohon tumbang di sepanjang jalan raya		20,49	Sangat Rendah
5.	Dinas PKPLH	Bertanggungjawab atas rumah warga yang berada pada kawasan rawan bencana dan rencana penanganannya		45,80	Tinggi
6.	Dinas Sosial P3AP2KB	Bertanggung jawab atas pangan, sandang, dan tempat		6,67	Sangat Rendah

		penampungan pengungsi bagi korban bencana			
		Bertanggungjawab atas korban bencana yang menerima pelayanan dukungan psikososial			
		Jumlah pekerja sosial profesional/tenaga kesejahteraan sosial dan/atau relawan sosial yang tersedia			
7.	Satpol PP	Menyediakan sarana prasarana pemadaman, penyelamatan dan evakuasi		79,40	Sangat Tinggi
		Menyediakan aparatur pemadam kebakaran yang memenuhi Standar Kualifikasi Pemadam sesuai Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2009 tentang Standar Kualifikasi Aparatur Pemadam Kebakaran			
		Menyediakan pos sektor damkar yang dilengkapi sarana prasarana			

Sumber: Laporan Akuntabilitas Kinerja Kabupaten Kudus (2022)

Berdasarkan tabel di atas, diketahui bahwa laporan akuntabilitas kinerja anggota U-Garuda 112 di Kabupaten Kudus tahun 2022 menunjukkan bahwa capaian kinerjanya sangat beragam dengan perincian BPBD rata-rata sebanyak 35,35 yang predikatnya sedang, Petugas U-Garuda 112 (Dinas Kominfo) rata-rata 41,41 dengan predikat tinggi, Dinas Kesehatan rata-rata 23,35 dengan predikat sangat rendah, Dinas PUPR rata-rata 20,49 dengan predikat sangat rendah, Dinas PKPLH rata-rata 45,80 dengan predikat tinggi, Dinas Sosial P3AP2KB rata-rata 6,67 dengan predikat sangat rendah, serta Satpol PP rata-rata 79,40 dengan predikat sangat tinggi. Hasil capaian kinerja tersebut diketahui melalui kegiatan yang dilakukan dalam pelaksanaan program *call center* U-Garuda 112. Melihat adanya laporan tersebut, menunjukkan bahwa terdapat beberapa pihak yang kinerjanya belum mencapai predikat yang optimal.

Berkaitan dengan ketersediaan sumber daya manusia dalam pemenuhan kebutuhan posko induk U-Garuda 112 di Kabupaten Kudus didukung oleh penelitian Fernandya Khoirina Muryatami tentang inovasi pemeliharaan kedaruratan U-Garuda 112 atas Dinas Kominfo Kabupaten Kudus yang mengemukakan bahwa jumlah petugas operator (*call taker*) adalah 8 (delapan) orang, administrator berjumlah 3 (tiga) orang, *dispatcher* berjumlah 3 (tiga) orang dan jumlah petugas lapangan kurang lebih berjumlah 30 orang. Hal ini juga didukung oleh pernyataan Bupati Kudus H.M. Tamzil dalam Kudus News (17/07/2019) terkait penyempurnaan ketersediaan sumber daya yang menyatakan bahwa Bupati Kudus mengapresiasi kinerja posko U-Garuda untuk layanan nomor kegawatdaruratan 112 bebas pulsa dan layanan Laport Tamzil untuk pengaduan masyarakat. Meskipun, menurutnya perlu peningkatan pada layanan U-Garuda 112 dalam hal sarana dan prasarana. Sedangkan untuk Laport Tamzil, OPD terkait diminta tanggap ketika ada laporan yang masuk dari masyarakat, baik melalui *WhatsApp*, *Instagram*, *Twitter* dan *Facebook*. Menurutnya, kegawatdaruratan 112 sudah berjalan dengan baik dan bagus. Namun, perlu penyempurnaan mulai peralatan pendukung, misalnya ambulan dan seragam.

Hal tersebut menunjukkan bahwa keseluruhan ketersediaan sumber daya untuk pemenuhan kebutuhan posko induk U-Garuda 112 di Kabupaten Kudus masih terbatas, inefisiensi, dan belum mencapai target yang telah ditetapkan. Sehingga, ketersediaan sumber daya dapat mempengaruhi efektivitas dalam melaksanakan kebijakan. Lembaga pemerintah daerah terkait di Kabupaten Kudus dalam rangka mengatasi permasalahan kebutuhan posko induk untuk unit siaga darurat dan bencana 112 perlu memperhatikan pengelolaan

ketersediaan sumber daya sesuai APBD yang telah dianggarkan agar sumber daya penunjang program *call center* U-Garuda 112 dapat memenuhi target yang telah diputuskan.

Implementasi kebijakan adalah dimensi krusial dari kebijakan publik. Suatu program kebijakan yang disusun semata-mata hendak menjadi impian bahkan proyek unggul yang tertanam kukuh dalam catatan resmi, apabila program tersebut tidak dipraktikkan (Kusnadi & Baihaqi, 2020). Kebijakan yang telah diputuskan akan dijalankan oleh organisasi. Implementasi kebijakan dapat ditemukan bukti-bukti ketidakmampuan pemerintah dalam pelaksanaannya yang telah dirumuskan, kebijakan yang telah disahkan tidak menjamin bahwa akan memberikan perubahan dan dampak yang signifikan demi kepentingan umum. Menurut Abdoellah dan Rusfiana (2016:58) dalam buku *Teori dan Analisis Kebijakan Publik*, gejala tersebut dikenal dengan istilah *implementation gap* yang menjelaskan keadaan bahwa proses kebijakan selalu terungkap mengenai prospek variasi antara hal-hal yang diharapkan atau ingin dicapai dengan kenyataan yang terjadi. Semakin banyaknya perbedaan antara harapan dan kenyataan tergantung pada *implementation capacity* atau kemampuan dari organisasi maupun aktor-aktor birokrasi.

Kabupaten Kudus memiliki terobosan baru dengan menerapkan program layanan kegawatdaruratan 112 yang diatur dalam SK Bupati Kudus No. 460/46/2019 tentang Pembentukan Unit Siaga Darurat dan Bencana 112. Pembentukan tersebut memiliki beberapa elemen salah satunya adalah layanan kegawatdaruratan yang bernama program *Call Center* U-Garuda 112 yang disahkan pada 19 April 2019. Program tersebut berperan sebagai kebijakan penanggulangan bencana tahap tanggap darurat untuk meningkatkan

pelayanan kegawatdaruratan dan kebencanaan secara terpadu, mencegah akibat masalah kesehatan dan kebencanaan yang lebih besar, serta mempermudah masyarakat untuk melapor karena praktis, nomor mudah diingat, dan bebas biaya panggilan. Untuk mengetahui sejauh mana pemanfaatan program layanan kegawatdaruratan tersebut, maka perlu mengetahui jumlah data yang melapor hal-hal darurat kebencanaan melalui program *call center* U-Garuda 112. Secara detail, terdapat data yang mendukung terkait data bencana yang terjadi di Kabupaten Kudus dan data yang melapor kejadian bencana melalui program *call center* U-Garuda 112, antara lain:

Tabel 1. 3

Kejadian Bencana di Kabupaten Kudus Tahun 2019-2022

No.	Jenis Bencana	Kejadian Bencana yang Terjadi				Kejadian Bencana yang Dilaporkan melalui <i>Call Center</i> U-Garuda 112			
		Tahun				Tahun			
		2019	2020	2021	2022	2019	2020	2021	2022
1	Banjir	30	46	50	20	0	1	2	0
2	Tanah Longsor	12	38	22	66	0	1	0	1
3	Angin Kencang/Puting Beliung	48	104	66	66	9	14	13	13
4	Kebakaran	174	37	47	63	26	16	28	25
5	Kekeringan/Kekurangan Air	81	29	0	0	0	0	0	0
6	Evakuasi Sarang Tawon	15	228	120	141	53	87	111	100
7	Kecelakaan	90	63	67	31	13	32	10	11
8	Evakuasi Warga Sakit	4	26	4	9	12	36	1	1
9	Pohon Tumbang	61	12	78	138	8	15	21	15
10	Evakuasi Hewan Liar	122	19	27	40	1	4	16	23
Total		637	602	481	574	122	206	202	189

Sumber: Perbup Kudus Nomor 54 Tahun 2022 tentang RPBD Kab. Kudus 2022 2026, Data Infografis Pemkab Kudus dan BPBD (2019-2022) (data diolah)

Berdasarkan data tersebut, diketahui bahwa insiden bencana yang berulah di Kabupaten Kudus tahun 2019 hingga 2022 mengalami fluktuatif. Bencana di Kabupaten Kudus yang terjadi berupa alam dan nonalam (keawatdaruratan). Pada tahun 2019 hingga 2022 kedua data menunjukkan adanya kesenjangan antara data bencana yang terjadi di Kabupaten Kudus dan data yang melapor kejadian bencana melalui program *call center* U-Garuda 112. Kejadian yang sering dilaporkan adalah evakuasi sarang tawon dan kebakaran. Melihat dari jumlah bencana di Provinsi Jawa Tengah dan Kabupaten Kudus yang berbeda juga menjadi indikasi masalah tersebut. Menurut BPS (2018) perbedaan data pusat dan daerah disebabkan oleh metode pengumpulan data dan perbedaan waktu dalam mengumpulkan data. Bahkan BNPB (2018) menyatakan bahwa perbedaan data dan pusat yang sering terjadi memang sudah biasa karena setiap instansi menggunakan data sendiri dan kecepatan dalam melaporkan data juga mempengaruhi, sehingga data yang diperoleh setiap instansi tidak ada yang salah karena berdasarkan data yang diperoleh di lapangan. Sebagai simpulan, pemanfaatan program *call center* U-Garuda 112 untuk melaporkan kejadian bencana di Kabupaten Kudus masih belum mencapai tujuan yang telah ditargetkan.

Proses pengaktualan kebijakan memadukan misi kebijakan dan produk aktivitas yang dilaksanakan oleh pemerintah dengan melibatkan beragam pihak. Salah satu pelaku yang berperan penting dalam kebijakan publik adalah masyarakat, sebab masyarakat adalah pihak yang terdampak dan penerima manfaat atas keberjalanannya kebijakan. Implementasi kebijakan juga didukung oleh kondisi lingkungan karena

untuk mengetahui pengaruhnya positif atau negatif. Implementasi kebijakan harus melihat kepatuhan kelompok sasaran sebagai hasil langsung pelaksanaan yang dapat memberikan dampak terhadap masyarakat (Simatupang & Akib, 2015). Sehingga, suatu kebijakan yang telah diputuskan belum menjamin dapat memberikan efek dan manfaat yang positif. Kebijakan program *Call Center* U-Garuda 112 dalam pelaksanaannya menemukan kendala. Salah satu kendala adanya panggilan coba-coba (*prank call*) seperti yang dikatakan oleh Kepala Seksi Penanggulangan Kesiapsiagaan BPBD Kudus Atok Darmobroto dalam berita Muria News (Sabtu 11/05/19) bahwa sebulan diluncurkan, layanan *call center* kedaruratan U-Garuda 112 ternyata diwarnai dengan laporan fiktif. Padahal, layanan tersebut dibuat untuk mempercepat penanganan gawat darurat di Kabupaten Kudus. Para petugas U-Garuda 112 dibuat heran dengan laporan-laporan yang terkesan sembarangan, beberapa laporan tentang kegawatdaruratan namun kebanyakan tentang candaan. Mulai dari nomor telepon terblokir, hingga mengetes keaktifan layanan masih kerap didengar dalam aduan-aduan di nomor layanan. Laporan-laporan palsu juga sesekali mampir dan membuat petugas bingung. Lalu terdapat beberapa kejadian urgent yang dilaporkan, namun setelah dicek ke lokasi tidak benar.

Permasalahan ini tentunya membuat pelaksanaan program *call center* U-Garuda 112 menjadi terganggu. Berkaitan dengan *prank call*, hal ini juga didukung oleh beberapa implementasi layanan nomor 112 di berbagai daerah yang juga mengalami hal sama tentang adanya *prank call* pada layanan nomor 112.

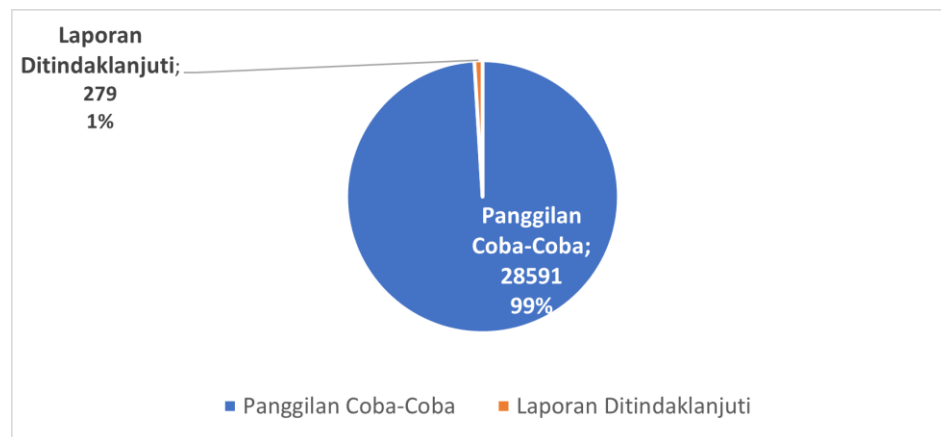
Berdasarkan berita dari Jawa Pos (19/08/2022) Layanan nomor darurat 112 di Gresik belum dimanfaatkan maksimal oleh masyarakat. Di antara 9.382 panggilan sepanjang Januari hingga Juli 2022, *prank call* masih mendominasi dengan 87,9 persen. Sejak Januari lalu, terdapat 9.382 panggilan ke nomor darurat 112. Sementara itu, 8.250 di antaranya merupakan *prank call*. Hal itu diduga karena masyarakat usil lantaran panggilan tersebut tidak dikenai biaya. Kepala Bidang Statistik dan Informasi Publik Dinas Komunikasi dan Informatika (Diskominfo) Pemkab Gresik Zurrion Arifin menyatakan, mayoritas *prank call* tersebut melakukan panggilan, kemudian tidak berbicara apa pun. Lalu, ada pula yang memanggil, kemudian menutupnya. Meski 87,9 persen di antaranya *prank call*, Zurrion menyebutkan bahwa belum pernah ada panggilan yang memberikan informasi palsu. Karena itu, pihaknya memperkirakan *prank call* tersebut karena panggilan tidak dikenai biaya. Sehingga banyak warga yang iseng-iseng.

Febi Dwi Putri dan Fauzi Bahar (2020) dalam jurnal tentang penanganan bencana melalui pemeliharaan Jakarta Siaga 112 yang mengemukakan Layanan Jakarta Siaga 112 juga memiliki angka *prank call* atau telepon iseng yang tinggi. Jumlah telepon iseng yang masuk selama Januari sampai dengan Oktober 2017 sebanyak 1.114.155 panggilan dari total panggilan masuk 2.390.618 panggilan yakni 46.6% dari seluruh panggilan adalah telepon iseng. *Prank call* atau telepon iseng menjadi permasalahan yang sering terjadi pada setiap implementasi layanan nomor 112 di berbagai wilayah. Sebab, layanan panggilan darurat 112 adalah

layanan panggilan yang tidak dikenakan biaya. Sehingga, membuat masyarakat penasaran dan iseng-iseng untuk mencoba layanannya. Berkaitan dengan permasalahan tersebut, secara detail terdapat rekapitulasi panggilan masuk program layanan *call center* U-Garuda 112 di Kabupaten Kudus pada tahun 2021 hingga tahun 2022 yang diakumulasikan seperti grafik berikut ini:

Gambar 1. 4

Akumulasi Rekapitulasi Panggilan Masuk *Call Center* U-Garuda 112 Tahun 2021-2022



Sumber: Rekapitulasi Panggilan Masuk U-Garuda 112, BPBD (2021-2022)

Berdasarkan grafik tersebut, dapat dilihat bahwa jumlah panggilan coba-coba (*prank call*) pada program *call center* U-Garuda 112 di Kabupaten Kudus tahun 2021 hingga tahun 2022 sebanyak 28.591 panggilan, kemudian laporan yang ditindaklanjuti oleh petugas sebanyak 279 panggilan. Hal ini menunjukkan bahwa jumlah panggilan coba-coba (*prank call*) lebih besar daripada panggilan atau laporan yang ditindaklanjuti, sekaligus menyatakan bahwa program *call center* U-Garuda 112 masih kerap disalahgunakan dan belum dimanfaatkan secara maksimal oleh masyarakat.

Padahal, segala informasi terkait laporan kejadian darurat dapat diakomodasi melalui program *call center* U-Garuda 112. H.M. Tamzil selaku Bupati Kabupaten Kudus dalam berita ISK News (Kamis 11/04/2019) meminta agar masyarakat tidak menyalahgunakan program layanan *call center* U-Garuda 112 terlebih menginformasikan kejadian yang tidak sebenarnya (*hoax*) karena menyangkut kepentingan umum. Jika ada warga yang memberi informasi *hoax*, tentu akan diberi sanksi yakni pemblokiran nomor.

Sehubungan dengan hal ini, Dirjen PPI Kemenkominfo RI yang diwakili oleh Agung Setyo Utomo Kasie Perencanaan dan Pembangunan Infrastruktur Telekomunikasi Khusus Pitalebar dalam berita ISK News (Kamis 11/04/2019) mengungkapkan bahwa sistem U-Garuda 112 akan menyimpan nomor telepon yang masuk, dan nomor pemanggil yang terus mengadakan laporan palsu hendak dicatat dan dilacak. Sehingga tidak diperbolehkan melaporkan berita bohong karena akan berimbas nomor diblokir dan tidak dapat mendapatkan pelayanan kembali. Tindakan yang telah disampaikan tersebut ditujukan untuk menertibkan masyarakat agar tidak menyalahgunakan layanan nomor 112 karena penyalahgunaan terhadap fasilitas ini dapat menghambat kinerja petugas untuk melayani warga yang memang membutuhkan. Walaupun pemerintah telah menegaskan adanya sanksi kepada masyarakat yang melakukan panggilan coba-coba (*prank call*) dengan pemblokiran nomor, pemerintah harus tetap memiliki dasar hukum atas menerapkan sanksi tersebut seperti dikemukakan oleh Fernandya Khoirina Muryatami (2020) tentang inovasi pemeliharaan kedaruratan U-Garuda 112 atas Dinas Kominfo Kabupaten Kudus yang

menyatakan bahwa dalam pelaksanaan layanan U-Garuda 112 di Kabupaten Kudus ini belum mempunyai peraturan hukum resmi yang mengatur tentang layanan tersebut maka untuk melakukan sanksi tegas terhadap masyarakat, sehingga petugas U-Garuda 112 tidak bisa semudah itu memberi sanksi karena tidak ada peraturan yang mengaturnya.

Hal ini juga didukung oleh pernyataan Kepala UPT Pusdatin Kebencanaan BPBD Provinsi DKI Jakarta, M. Ridwan dalam artikel berita Genpi (Jumat, 12/07/19) yang menyampaikan bahwa Fenomena telepon iseng kerap dialami operator kontak darurat. Di 911 operator gawat darurat di Amerika Serikat juga sering dapat *prank call*. Namun tidak seperti di AS, penelpon iseng tidak langsung mendapat hukuman pidana. Karena belum ada regulasi yang mengatur soal hukuman pidana bagi para penelpon iseng. Layanan nomor 112 dihadirkan sebagai layanan yang menyangkut kepentingan umum sehingga untuk mengatasi gangguan seperti panggilan coba-coba (*prank call*), pemerintah perlu menerbitkan regulasi yang mengatur soal sanksi bagi para penelepon iseng agar masyarakat lebih bijak dalam memanfaatkan layanan. Ripley dalam Subarsono (2009:12) memaklumkan bahwa untuk memastikan implementasi kebijakan berjalan dengan baik, seringkali ada mekanisme insentif dan hukuman dalam proses implementasi (Badan et al., 2018).

Keterbukaan informasi publik adalah salah satu perspektif penting dalam mewujudkan sistem *good governance* sebagai media pertanggungjawaban dan pengawasan masyarakat terhadap kinerja maupun pelaksanaan pemerintahan (Febriananingsih, 2012). Menurut UU No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, badan pemerintah diharuskan untuk membagikan informasi tentang

kinerjanya kepada masyarakat umum. Undang-undang tersebut memberikan ruang bagi masyarakat menunaikan haknya untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan dan pembuatan kebijakan. Masyarakat dapat menilai kinerja, menyampaikan masukan atau kritik tentang penyelenggaraan pemerintah. Namun, keterbukaan informasi publik masih menjadi tantangan bagi pejabat karena beranggapan jika melibatkan masyarakat dapat memicu penilaian yang buruk. Menurut Eko Sutanto (2010:167) upaya untuk mewujudkan keterbukaan informasi harus didukung oleh badan publik dengan sungguh-sungguh. (Nababan, 2020). Sehingga, keterbukaan informasi publik bergantung pada kehendak dan komitmen dari pemegang otoritas dalam menyediakan informasi publik.

Kabupaten Kudus adalah salah satu daerah yang menerapkan kebijakan publik penanggulangan bencana secara tanggap darurat melalui program *call center* U-Garuda 112 untuk melaporkan kejadian bencana. Dalam pelaksanaan program tersebut, *call center* U-Garuda 112 telah memiliki media sosial berupa Instagram yang dimanfaatkan sebagai penyebaran informasi dalam pelaksanaan *call center* U-Garuda 112 seperti menyebarkan berita terkini terkait bencana yang sudah ditangani oleh satuan tugas U-Garuda 112 dan pihak BPBD Kabupaten Kudus. Namun, pemanfaatan media yang dijalankan oleh pihak pengurus publikasi U-Garuda 112 belum dikelola dengan baik dan belum mengamankan UU No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik. Hal tertera karena belum menyediakan *website* resmi secara khusus bagi program *call center* U-Garuda 112. UU yang termaktub pada Pasal 7 ayat (1) memaklumkan Badan publik diwajibkan untuk

memberikan dan menerbitkan informasi publik kepada pemohon informasi publik selain informasi yang tidak termasuk dalam ketentuan.

Program *Call Center* U-Garuda 112 belum memiliki *website* resmi secara khusus namun telah memiliki platform publikasi berupa Instagram dan hanya mempublikasikan berita kegiatan saja, selebihnya informasi tentang Program *Call Center* U-Garuda 112 masih terintegrasi dengan *website* BPBD Kabupaten Kudus dan beberapa ada tergabung dengan publikasi media sosial Instagram Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Kudus. Berikut adalah informasi dasar tentang publikasi informasi Program *Call Center* U-Garuda 112, antara lain.

Tabel 1. 4

Publikasi Informasi Program Layanan *Call Center* U-Garuda 112 di Kabupaten Kudus

No.	Lima Jenis Informasi Dasar Menurut UU KIP	Publikasi	Platform
1.	Profil Daerah atau Badan Publik	Tersedia, namun hanya badan publik tentang BPBD Kudus	Website BPBD Kabupaten Kudus
2.	Berita kegiatan Pemerintah Kabupaten Kudus	Tersedia, namun pada website jarang update	Website dan Instagram @bpbdkuduskab dan @ugaruda112
3.	Akses Informasi Publik	Tersedia	Website BPBD Kabupaten Kudus

No.	Lima Jenis Informasi Dasar Menurut UU KIP	Publikasi	Platform
4.	Program dan Kegiatan Badan Publik	Tersedia	Website dan Instagram @bpbdkuduskab dan @ugaruda112
5.	Informasi Keuangan	Tersedia, namun hanya jumlah kerugian	Instagram @bpbdkuduskab
6.	Peraturan/Kebijakan yang Berpengaruh pada Publik	Tidak tersedia	-

Sumber: BPBD (<https://bpbd.kuduskab.go.id>) (<https://instagram.com/bpbdkuduskab>) dan U-Garuda 112 (<https://instagram.com/ugaruda112>)

Rincian tersebut menunjukkan bahwa publikasi informasi Program *Call Center* U-Garuda 112 belum terkelola dengan baik. Sebagai simpulan, publikasi informasi Program *Call Center* U-Garuda 112 di Kabupaten Kudus belum mengamatkan UU No. 14 Tahun 2008 tentang KIP karena belum memiliki portal *website* resmi secara khusus. Hal tersebut, berbeda dengan Kota Malang yang juga menerapkan layanan nomor 112 dan memiliki portal *website* untuk memudahkan dalam mengakses informasi berupa Website NGALAM 112 dengan menampilkan berita penanganan kejadian dan status penanganan kejadian darurat yang dilaporkan oleh masyarakat. Website ini bisa diakses melalui <https://112.malangkota.go.id/>. Portal website tersebut memiliki manfaat seperti membantu masyarakat mengetahui informasi layanan kedaruratan 112, membantu masyarakat melihat status penanganan kejadian secara *real time* hingga membantu masyarakat mengetahui grafik kejadian yang telah ditangani oleh layanan kedaruratan 112.

Program *call center* U-Garuda 112 sebagai sistem inovasi layanan oleh Dinas Kominfo Kabupaten Kudus dilaksanakan untuk mengatasi permasalahan

kegawatdaruratan dan kebencanaan secara terpadu dengan merespon masyarakat dalam meminta bantuan saat terjadi keadaan darurat. Program ini berupaya untuk mengatasi permasalahan dengan dikelola oleh beberapa Pihak Satuan Tugas U-Garuda 112. Namun, dalam praktiknya menemui permasalahan. Penelitian ini untuk mengevaluasi kebijakan, mendeskripsikan faktor pendukung dan faktor penghambat evaluasi program *call center* U-Garuda 112 sesuai dengan kaidah dan arahan yang akan dicapai terhadap kebijakan penanggulangan bencana darurat.

1.2 Identifikasi Masalah dan Perumusan Masalah

1.2.1 Identifikasi Masalah

Berlandaskan latar belakang masalah yang telah disajikan, maka permasalahan penelitian dapat diidentifikasi, antara lain:

1. Belum memiliki peraturan daerah secara khusus dan jelas yang mengatur tentang layanan panggilan darurat U-Garuda 112, peraturan yang diterbitkan masih sebatas Surat Keputusan.
2. Kinerja sumber daya manusia yang predikatnya belum optimal dan ketersediaan infrastruktur untuk memenuhi kebutuhan posko induk maupun kecamatan masih terbatas.
3. Kesenjangan data antara bencana yang terjadi di Kabupaten Kudus dan data yang melapor kejadian bencana dalam program *call center* U-Garuda 112.

4. Program call center U-Garuda 112 masih kerap disalahgunakan karena adanya panggilan coba-coba (*prank call*) yang mengganggu pelaksanaan program.
5. Kurangnya keterbukaan informasi publik dan belum memiliki portal website resmi secara khusus tentang U-Garuda 112.

1.2.2 Perumusan Masalah

Berlandaskan latar belakang yang telah diterangkan tersebut, sejumlah pertanyaan penelitian dalam rumusan masalah ini, antara lain:

1. Bagaimana evaluasi kebijakan penanggulangan bencana darurat melalui program *call center* U-Garuda 112 di Kabupaten Kudus?
2. Apa saja faktor pendukung dan faktor penghambat dalam evaluasi program *call center* U-garuda 112 di Kabupaten Kudus?

1.3 Tujuan Penelitian

Berlandaskan rumusan masalah yang telah diajukan tersebut, tujuan penelitian yang hendak dicapai, antara lain:

1. Untuk mengevaluasi kebijakan penanggulangan bencana darurat melalui program *call center* U-Garuda 112 di Kabupaten Kudus.
2. Untuk mendeskripsikan faktor pendukung dan faktor penghambat dalam evaluasi program *call center* U-Garuda 112 di Kabupaten Kudus.

1.4 Kegunaan Penelitian

Peneliti berharap bahwa penelitian mengenai evaluasi kebijakan penanggulangan bencana darurat melalui program *call center* U-Garuda 112 di Kabupaten Kudus ini dapat memberikan kegunaan yang diperoleh secara positif baik menyangkut kegunaan teoritis dan praktis, antara lain:

1.4.1 Kegunaan Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memperkaya pengetahuan dan wawasan Ilmu Administrasi Publik dalam mengembangkan teori kajian administrasi publik dan kebijakan publik tentang evaluasi kebijakan penanggulangan bencana darurat melalui *call center* U-Garuda 112 di Kabupaten Kudus.

1.4.2 Kegunaan Praktis

Hasil penelitian ini diinginkan dapat membagikan sumbangsih praktis di lapangan, kegunaan praktis penelitian ini adalah:

1. Bagi Peneliti

Penelitian ini dapat dipergunakan sebagai pembelajaran dan menambah informasi dalam mengembangkan ilmu tentang evaluasi kebijakan penanggulangan bencana darurat melalui program serta sebagai media pengaplikasian ilmu yang dipelajari selama perkuliahan.

2. Bagi Pemerintah atau Instansi Terkait

Penelitian ini dapat digunakan sebagai faktor rujukan dan masukan bagi pihak Pemerintah Kabupaten Kudus untuk memperbaiki program layanan *Call Center U-Garuda 112* dan sebagai acuan dalam mengevaluasi kebijakan penanggulangan bencana darurat.

3. Bagi Pembaca dan Masyarakat

Penelitian ini dikehendaki pembaca dapat menyertakan pustaka sebagai literatur tambahan yang relevan dengan penelitian.

1.5 Kerangka Pemikiran Teoritis

1.5.1 Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu menurut Fathoni (2023:86) adalah acuan peneliti dalam melakukan penelitian untuk melihat perbandingan, persamaan, serta kebaruan (*state of the art*) dari penelitian sebelumnya sehingga terhindar dari plagiasi, dan juga menemukan inspirasi baru untuk penelitian selanjutnya. Penelitian terdahulu sebagai alat pemetaan, pengetahuan, dan pembaruan dari penelitian yang akan dijalankan. Berikut adalah sejumlah penelitian terdahulu dalam penelitian ini.

Tabel 1. 5 Penelitian Terdahulu

No.	Peneliti	Tujuan	Teori dan Metode	Hasil Penelitian
1.	Edwin Pramana Putra dan Tukiman (2019)	Menggambarkan dan ingin mengetahui tentang Implementasi Kebijakan Layanan Tanggap Darurat Bencana pada Badan Penanggulangan Bencana dan Perlindungan Masyarakat di Surabaya.	<p>Teori: Faktor keberhasilan dan kegagalan implementasi yang dikemukakan oleh George C. Edward III</p> <p>Metode: Kualitatif Deskriptif, Teknik pengumpulan data dengan wawancara, catatan lapangan, dan dokumentasi.</p>	Implementasi Pengaduan Darurat Bencana <i>Command Center</i> 112 pada Badan Penanggulangan Bencana dan Perlindungan Masyarakat di Surabaya berdasarkan teori Implementasi George C. Edward III dimana melihat Implementasi itu dengan 4 variabel yaitu komunikasi, sumberdaya, disposisi dan struktur birokrasi sudah terimplementasi namun masih belum maksimal karena masih ada beberapa indikator yang belum sesuai dengan ketentuan.
2.	Mochamad Rizki Fitrianto (2020)	Mengetahui tentang sejauh mana kebijakan tersebut telah dilaksanakan dan mengamati tentang kesiapan dalam menghadapi berbagai potensi ancaman bencana dimasa mendatang.	<p>Teori: Evaluasi Kebijakan William N. Dunn (1999)</p> <p>Metode: Kualitatif Deskriptif, Teknik pengumpulan data dengan observasi lapangan, wawancara, dan studi dokumen pendukung.</p>	Pelaksanaan kebijakan penanggulangan bencana di Kabupaten Kediri merujuk pada indikator evaluasi (Dunn, 1999) yang belum tercapai dengan optimal, indikator efisiensi belum terpenuhi karena pemborosan materiil maupun non materiil, kendala dari sisi internal yakni keterbatasan personil atau SDM, keterbatasan yang dimaksud adalah keterbatasan dari segi kuantitas, kendala dari sisi eksternal, diantaranya adalah luas wilayah dan kurangnya kesadaran masyarakat potensi bencana di lingkungan sekitar.

No.	Peneliti	Tujuan	Teori dan Metode	Hasil Penelitian
3.	Muhammad Farhan (2022)	Mengetahui sejauh mana efektivitas layanan carester dalam 2 penanggulangan bencana banjir, faktor apa saja yang menghambatnya serta upaya untuk mengatasi hambatan tersebut.	<p>Teori: Tahapan Manajemen Bencana dan Efektivitas</p> <p>Metode: Deskriptif Kualitatif, Teknik pengumpulan data dengan wawancara, observasi, dan dokumentasi.</p>	Layanan Carester dalam penanggulangan bencana banjir sudah berjalan dengan efektif. Hal tersebut dapat dilihat dari ukuran efektivitas yang dijadikan tolak ukur yaitu dari sisi Pencapaian Tujuan, Integrasi, dan Adaptasi sudah berjalan dengan baik. Terlepas dari hal tersebut, tidak bisa dipungkiri masih terdapat sedikit hambatan baik hambatan internal dan eksternal, namun hambatan tersebut sudah bisa diatasi oleh pihak Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kota Makassar melalui upaya-upaya untuk mengatasi hambatan tersebut.
4.	Erica Gabrielle Turang, dkk, (2022)	Menjelaskan proses implementasi pelayanan darurat Call Center Manado Siaga 112 dalam kajian ilmu administrasi publik.	<p>Teori: Proses implementasi dan faktor keberhasilan implementasi</p> <p>Metode: Kualitatif Deskriptif, Teknik pengumpulan data dengan observasi, wawancara, dan dokumentasi.</p>	Implementasi pelayanan darurat <i>Call Center</i> Manado Siaga 112 dari aspek daya tanggap, keandalan, bukti langsung, jaminan/kepastian) maupun empati belum berjalan dengan baik dalam mempercepat penanganan keadaan darurat serta mempermudah koordinasi antar instansi terkait.
5.	Dimas Prayogo (2022)	Melihat tingkat efektivitas, faktor penghambat dan memberikan saran strategi pengembangan layanan untuk meningkatkan efektivitas layanan penanggulangan keadaan darurat dan bencana di Kota Samarinda.	<p>Teori: Efektivitas Pelayanan Sondang P. Siagian (2003:27) dan Teori Ukuran Efektivitas dari Hessel Nogi S. Tangkilisan (2005:141)</p>	<i>Command Center</i> layanan Samarinda Siaga 112 sebagai pusat pengendali penanggulangan keadaan darurat dan bencana di Kota Samarinda belum efektif. Sebab masih terdapat permasalahan dalam penataan sumber daya manusia (SDM) yang buruk, alokasi anggaran yang kurang baik, buruknya koordinasi antar Samarinda Siaga 112 dan OPD/instansi terkait serta maraknya laporan palsu (<i>prank/fake call</i>).

No.	Peneliti	Tujuan	Teori dan Metode	Hasil Penelitian
6.	Zikri Alhadi, et. al., (2021)	Mendeskripsikan dan memahami efektivitas program Papa Sadar Bana (papa aware <i>call center</i> 112) dalam Penanggulangan Bencana di Kabupaten Padang Pariaman.	<p>Teori: Efektivitas dalam perspektif program.</p> <p>Metode: Kualitatif Deskriptif, teknik pengumpulan data dengan wawancara, observasi, dan dokumentasi.</p>	Program Papa Sadar Bana (Papa Aware) <i>Call Center</i> 112 di Kabupaten Padang Pariaman merupakan inovasi pelayanan publik yang bertujuan untuk melayani pengaduan darurat terkait bencana yang terjadi di masyarakat dengan memberikan bantuan cepat. Kendala inovasi adalah banyak masyarakat yang kurang memahami program, peralatan tidak memadai, dan lebih dari dua tempat BPBD kesulitan untuk mendistribusikan peralatan evakuasi.
7.	Bobby Mandala Putra dan Azhar Abbas (2019)	Mendeskripsikan dan menganalisis program pengentasan kemiskinan di Kota Batam.	<p>Teori: Langkah Evaluasi Kebijakan Edward A. Suchman</p> <p>Metode: Kualitatif Deskriptif, teknik pengumpulan data dengan wawancara, observasi, dan dokumentasi.</p>	Program penanggulangan kemiskinan yaitu PKH, KKI, KIP, IHRP, dan Bantuan Sembako Murah bekum mampu mengurangi kemiskinan di Kota Batam; kelompok sasaran merasa hidupnya lebih baik setelah menerima program penanggulangan kemiskinan; kelompok sasaran terus hidup dalam kemiskinan; kelompok sasaran merasa bahwa negara hadir dalam kehidupan mereka; kelompok sasaran telah pasrah hidup dalam kemiskinan. Selain itu, program penanggulangan kemiskinan memiliki dua efek munculnya kecemburuan sosial di masyarakat dan meningkatkan elektabilitas incumbent.
8.	Karim Lasulika, et. al., (2021)	Memperoleh gambaran tentang Evaluasi Kebijakan Rumah Layak Huni	Teori: Evaluasi Kebijakan William N. Dunn	Kebijakan Program Rumah Layak Huni (Periode 2016-2018) adalah program memberikan bantuan berupa pembangunan rumah layak hini untuk masyarakat kurang

No.	Peneliti	Tujuan	Teori dan Metode	Hasil Penelitian
		Program di Kota Gorontalo (Periode 2016-2018).	Metode: Kualitatif Deskriptif, teknik pengumpulan data dengan wawancara, observasi, dan dokumentasi.	mampu. Kebijakan tersebut belum sepenuhnya berjalan optimal pada indikator efektivitas, pemerataan, dan ketepatan penerima program yang kurang tepat.
9.	Gina Lucita, et. al., (2022)	Memberikan gambaran evaluasi kebijakan program UMKM PEN di Provinsi Sulawesi Selatan.	Teori: Indikator Evaluasi William N. Dunn Metode: Kualitatif Deskriptif, Teknik pengumpulan data dengan wawancara, observasi dan review dokumen.	Program UMKM PEN adalah upaya yang ditempuh mengukur sejauh mana pencapaian program untuk meningkatkan kemampuan ekonomi pelaku usaha dalam menjalankan bisnis selama pandemi covid-19. Namun, dalam program tersebut akurasi data masih sangat kurang.
10.	Deding Ishak (2022)	Mengumpulkan informasi terkait hasil evaluasi pelaksanaan sekolah program bantuan operasional (BOS) di sekolah dasar di Kabupaten Mamasa	Teori: Indikator evaluasi William N. Dunn Metode: Kualitatif, Teknik pengumpulan data dengan wawancara, observasi, dan dokumentasi.	Dana BOS adalah program pemerintah yang membantu satuan pendidikan dasar sebagai pelaksanaan program wajib belajar dengan menyediakan dana untuk biaya operasional non personalia. Namun, dalam pelaksanaannya dana BOS masih terdapat titik kelemahan atau kekurangan dalam mendukung berjalannya program.

Sumber: Diolah dari Beberapa Literatur, 2022.

Penelitian ini yang berjudul “Evaluasi Kebijakan Penanggulangan Bencana Darurat Melalui *Call Center* U-Garuda 112 di Kabupaten Kudus” mempunyai kemiripan dengan penelitian yang berjudul “Efektivitas *Command Center* sebagai Pusat Pengendali Penanggulangan Keadaan Darurat dan Bencana di Kota Samarinda Provinsi Kalimantan Timur (Studi Kasus Layanan Samarinda Siaga 112)” oleh Dimas Prayogo yang saling membahas tentang layanan nomor 112. Penelitian Dimas Prayogo memiliki masalah tentang kurangnya tenaga *call taker* dan tenaga kesehatan, adanya *prank call*, dan skema birokrasi yang memperumit koordinasi antar instansi terkait. Kedua penelitian ini memiliki perbedaan isu penelitian yang membahas tentang efektivitas dan evaluasi kebijakan, teori pada penelitian terdahulu merujuk pada teori efektivitas Siagian (2007) dan ukuran efektivitas menurut Tangkilisan (2005), sedangkan teori peneliti mengarah pada indikator evaluasi kebijakan Brigman dan Davis (2000), serta faktor pendorong dan faktor penghambat evaluasi program Muh. Mujab (2005). Perbedaan lainnya terletak pada lokus bahwa penelitian terdahulu dilakukan di Kota Samarinda, sedangkan peneliti melakukan penelitian di Kabupaten Kudus. Penelitian ini memiliki kesamaan dalam metode penelitian berupa pendekatan deskriptif kualitatif.

1.5.2 Administrasi Publik

Administrasi publik ditujukan untuk menambah pemahaman tentang koneksi pemerintah dengan khalayak umum, membangkitkan komitmen kebijakan terhadap keperluan publik, dan menciptakan tindakan manajerial agar rutin melangsungkan

aktivitas secara mangkus, sangkil, dan logis dalam Pasolong (2017:1). Nicholas Henry (2017:9) administrasi publik adalah perpaduan konsep dan aktualisasi yang kompleks bagi meningkatkan pemahaman tentang relasi pemerintah dengan publik yang diarahkan, dan menggerakkan kebijakan publik supaya lebih tanggap kepada kepentingan sosial.

Administrasi publik telah terlibat dalam pembenahan organisasi kultural, faktor sumber daya sebagai penentu keberhasilan lembaga publik untuk bertahan dan memajukan pelayanan prima bagi masyarakat. Nigro dalam Syafie (2010:24) mengemukakan (1) persekutuan fraksi dalam pemerintahan; (2) mencakup ketiga delegasi pemerintahan yaitu eksekutif, legislatif, dan yudikatif serta afiliasinya; (3) memegang kedudukan urgen dalam menggagas kebijaksanaan pemerintah sebagai proses politik proses politik; (4) saling berasosiasi dengan komunitas swasta dan perorangan dalam menyuguhkan pelayanan kepada publik; (5) beberapa ihwal berlainan pada peletakan penafsiran dengan administrasi perseorangan. Pandangan yang tertera selaras dengan pemikiran Chandler dan Plano dalam Keban (2008:3) administrasi publik adalah mekanisme tata kelola dan kolaborasi atribut dan staf publik untuk memformulasikan, menerapkan, dan mengoperasikan kebijakan publik.

Berdasarkan keempat teori yang dipaparkan, dapat disimpulkan bahwa administrasi publik adalah gabungan antara teori dan praktik yang sangat bersinggungan dengan lingkungan pemerintahan dan swasta dalam mendorong perumusan kebijakan publik serta melembagakan praktik manajemen agar kegiatan

berjalan secara efektif, efisien, dan responsif terhadap pemenuhan kebutuhan masyarakat.

1.5.3 Paradigma Administrasi Publik

Robert T. Golembiewski (1977:157) Syafiie (1999:28) menyatakan paradigma adalah kriteria disiplin ilmu yang diperhatikan dari fokus dan lokusnya. Fokus mempertanyakan (*what of the field*) atau cara bagaimana menetasakan (*solution*) persoalan. Lokus mempertanyakan (*where of the field*) atau zona aplikasi keilmu (Pasolong, 2019). Berdasarkan pernyataan tersebut, Nicholas Henry (1988:33) mengklasifikasikan paradigma administrasi publik, antara lain:

1. Dikotomi Politik dan Administrasi (1900 hingga 1926)

Buku Frank J. Goodnow "*Politics and Administration*" dan Leonard D. White "*Introduction to the Study of Public Administration*" menjelaskan tentang politik berhubungan dengan kebijakan dari kehendak negara, sedangkan administrasi berhubungan dengan pelaksana dari kebijakan. Buku Woodrow Wilson (1887:197) "*The Study of Administration*" menjelaskan kebijakan yang dijalankan hanya dapat dijamin apabila administrasi dikeluarkan dari politik. Paradigma ini terletak pada lokus yang harus berada di birokrasi pemerintah, namun tidak dipersoalkan tentang fokusnya.

2. Prinsip-Prinsip Administrasi (1927 hingga 1937)

Paradigma ini berkenaan dengan “fokus” administrasi publik berupa keahlian esensial dalam bentuk prinsip-prinsip administrasi. Lokus administrasi publik tidak menjadi persoalan karena dianggap di semua administrasi organisasi publik maupun privat, tanpa ada batasan kultural. Prinsip administrasi Gulick dan Urwick (1937:195) dikenal dengan akronim POSDCoRB (*Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting, Budgeting*).

3. Administrasi Negara sebagai Ilmu Politik (1950 hingga 1970)

Periode ini administrasi publik kembali ke ilmu politik akibat dari kritikan-kritikan dan mengalami krisis identitas karena ilmu politik dianggap disiplin yang sangat dominan dalam dunia administrasi publik. Pengaruh dari gerakan mundur ini karena pembaruan definisi mengenai lokus namun melepaskan hal yang berkaitan dengan fokus.

4. Administrasi Publik sebagai Ilmu Administrasi (1956 hingga 1970)

Periode ini tokoh administrasi publik mulai mencari alternatif lain untuk menjadikan administrasi sebagai ilmu. Opsi manajemen menjadi alternatif. Manajemen menyediakan suatu fokus bukan lokus. Seluruh fokus yang dikembangkan dapat diterapkan tidak hanya dalam dunia bisnis namun juga dalam dunia administrasi publik. Karena itu lokusnya menjadi tidak jelas.

5. Administrasi Politik sebagai Administrasi Publik (1970 hingga sekarang)

Periode ini pada tahun 1960 kepercayaan diri dalam komunitas akademik dan praktisi terus meningkat. *The NASPAA* didirikan saat 1970 sebagai hasil pembedaan administrasi publik dari manajemen dan ilmu politik. Paradigma ini fokusnya pada organisasi, manajemen, kebijakan publik, dan *political-economy*, sebaliknya lokusnya pada persoalan dan keperluan publik.

6. Paradigma *Governance* (1990)

Peran administrasi publik dan pencapaian tujuan pembangunan berkelanjutan telah dipengaruhi oleh pergeseran paradigma administrasi publik ke arah *governance*. Paradigm aini desakan *clean governance* muncul yang berarti pemerintahan yang bersih dan berwibawa tanpa korupsi, dan *open governance* yang berarti pemerintahan yang terbuka.

Paradigma administrasi publik yang diterapkan pada penelitian ini adalah paradigma keenam atau *governance*. Paradigma ini dipilih karena berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan yang baik dalam mencapai tujuan berkelanjutan secara efektif dan memperhatikan transparansi dalam perencanaan maupun pelaksanaan kebijakan publik terhadap masyarakat. Hal ini akan disimak dalam pokok penelitian ini yang mengangkat tentang kebijakan program *call center* U-Garuda 112 yang bertujuan untuk mengevaluasi kebijakan penanggulangan bencana darurat di Kabupaten Kudus.

1.5.4 Kebijakan Publik

Kebijakan publik adalah otoritas pemerintah mengemban tugas dan fungsi dalam korelasinya dengan komunitas dan sektor usaha. Kepentingan publik adalah fokus kebijakan dalam mengatur berbagai aspek kehidupan masyarakat. Chief Udoji (1981:17) mengemukakan *public policy* adalah tindakan bersanksi yang ditujukan pada masalah yang mempengaruhi sebagian besar warga masyarakat untuk mencapai tujuan. Thomas R. Dye (1975:1) kebijakan publik adalah hal-hal yang diputuskan pemerintah untuk menjalankan atau tidak menjalankan sesuatu "*public policy is whatever government choose to do or not to do*". Konsep ini bermakna kebijakan sebagai kiprah yang dilaksanakan ataupun tak dilaksanakan berorientasi kepada kepentingan masyarakat (Abdoellah & Rusfiana, 2016).

Gerston L.N (1992:5) mengungkapkan kebijakan publik adalah aksi yang dijalankan oleh pejabat di setiap level pemerintahan untuk menetas masalah publik. Gerston menjabarkan proses penentuan kebijakan publik melingkupi lima tahapan, antara lain, (1) mengidentifikasi topik-topik kebijakan publik, (2) membabarkan proyek kebijakan publik, (3) melangsungkan pembelaan kebijakan publik, (4) mengaktualkan kebijakan publik, dan (5) mempertimbangkan kebijakan yang dijalankan. William N. Dunn dalam Winarno (2007:32) membagi penyusunan kebijakan publik menjadi beberapa tahapan (Meutia, 2017):

1. Tahap Penyusunan Agenda

Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Sebelumnya masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk dalam agenda kebijakan. Pada akhirnya, beberapa masalah masuk ke agenda kebijakan para perumus kebijakan.

2. Tahap Formulasi Kebijakan

Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah tersebut dicari pemecahan masalah terbaik melalui alternatif atau pilihan kebijakan (*policy alternatives/policy options*).

3. Tahap Adopsi Kebijakan

Dari banyaknya alternatif kebijakan oleh perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan diadopsi dengan dukungan mayoritas legislatif, konsensus antara direktur lembaga atau putusan pengadilan.

4. Tahap Implementasi Kebijakan

Program kebijakan hanya akan menjadi catatan elit, jika program tidak diimplementasikan oleh badan administrasi maupun agen pemerintah. Kebijakan yang diambil memobilisasikan sumber daya finansial dan manusia.

5. Tahap Evaluasi Kebijakan

Kebijakan publik akan dipertimbangkan untuk mengamati seberapa jauh kebijakan berhasil mencapai tujuan dalam meresolusi masalah yang dihadapi masyarakat. Ukuran-ukuran ini selaku dasar untuk menimbang terkait kebijakan publik telah mencapai tujuan atau efek yang diinginkan.

Berlandaskan dari keempat teori tersebut, dapat dirangkum bahwa kebijakan publik adalah serangkaian upaya yang diselenggarakan oleh pemerintah untuk memintasi masalah publik yang berorientasi kepada kepentingan masyarakat. Berdasarkan tahap kebijakan yang telah dirumuskan oleh William N. Dunn dalam riset ini tahapan yang digunakan adalah tahap evaluasi kebijakan. Proses tersebut akan digunakan sebagai alat untuk mengevaluasi program *call center* U-Garuda 112 dalam kebijakan penanggulangan bencana darurat di Kabupaten Kudus.

1.5.5 Evaluasi Kebijakan

Evaluasi adalah proses mengukur dan memberikan nilai secara rasional terkait pencapaian tujuan yang awalnya telah diputuskan. Menurut King dalam Wirawan (2012:64) evaluasi selaku rangkaian studi sistematis untuk memberikan keterangan yang amanah tentang atribut, kinerja, ataupun hasil (*outcome*) program atau kebijakan untuk tujuan riset. Cross (1973) dalam Sukardi (2009:1) menyebutkan evaluasi adalah fase yang memutuskan kondisi suatu tujuan telah dicapai. Evaluasi kebijakan menempati posisi setelah implementasi kebijakan publik. Menurut Mustopadidjaja

(2002:45) evaluasi kebijakan adalah proses menilai atau mengevaluasi seberapa baik atau buruk pelaksanaan kebijakan publik. Maka dari itu, evaluasi didefinisikan sebagai aktivitas memberikan nilai kepada “fenomena” melalui pertimbangan nilai (*value judgement*) tertentu (Hayat, 2018). Anderson dalam Winarno (2008:166) evaluasi kebijakan selaku aktivitas yang mencakup pengukuran kebijakan meliputi esensi, penerapan, dan konsekuensi pelaksanaan kebijakan.

Berdasarkan definisi dari kedua ahli tersebut, didapatkan jika evaluasi kebijakan publik adalah aktivitas yang bersinggungan dengan penilaian kebijakan untuk melihat keberhasilan maupun kegagalan yang mencakup esensi, pelaksanaan, dan efek dari kebijakan publik dalam program *call center* U-Garuda 112 di Kabupaten Kudus.

1.5.6 Tujuan Evaluasi Kebijakan

Subarsono (2005:238) menjabarkan sejumlah tujuan evaluasi kebijakan diantaranya, 1) mengukur taraf kinerja kebijakan untuk mengetahui seberapa baik kebijakan mencapai arahan dan sasarannya, 2) menakar taraf efisiensi suatu kebijakan untuk mengetahui dana dan manfaatnya, 3) menimbang taraf keluaran (*outcome*) kebijakan untuk menyelami seberapa besar dan kualitas pengeluaran (*output*) kebijakan, 4) menimbang efek kebijakan secara positif maupun negative, 5) menyandingkan tujuan dan sasaran dalam pencapaian target untuk mengidentifikasi potensi penyimpangan, dan 6) sebagai petunjuk masukan (*input*) untuk kebijakan mendatang untuk meningkatkan kebijakan selanjutnya yang lebih

unggul. Kebijakan haruslah mengandung tujuan, rencana, program, agar tercapai keputusan yang baik secara mayoritas sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan.

Sesuai dengan penelitian ini evaluasi dikehendaki dapat mewujudkan tujuan satu. Tujuan tersebut adalah mengukur tingkat kinerja kebijakan penanggulangan bencana darurat melalui program *call center* U-Garuda 112 di Kabupaten Kudus untuk mengetahui seberapa baik kebijakan dalam mencapai tujuan dan sasarannya berdasarkan target yang ditetapkan maupun realisasinya di lapangan. Penelitian ini juga dikehendaki mampu menjangkau tujuan keenam yang menyatakan evaluasi kebijakan sebagai bahan rujukan agar melahirkan kebijakan yang efektif.

1.5.7 Fungsi Evaluasi Kebijakan

Sebagian besar analisis kebijakan bergantung pada evaluasi. Apabila evaluasi dilakukan dengan benar dan mempertimbangkan seluruh aspek suatu program, maka manfaat positif akan diperoleh. Menurut Dunn (2003:609) terdapat 2 (tiga) fungsi fundamental evaluasi dalam analisis kebijakan, adalah (1) Evaluasi membagikan informasi yang terpercaya dan valid tentang kinerja kebijakan, (2) Evaluasi membantu menginterpretasikan dan mengkritik kadar-kadar yang melandasi penentuan arahan dan sasaran, (3) Evaluasi membantu implementasi metode analisis kebijakan yang mencakup pemformatan masalah dan usulan. Terlebih, menurut Wibawa (1994:10), evaluasi kebijakan publik mempunyai beberapa fungsi, yaitu:

1. Eksplanasi. Evaluasi membantu untuk menunjukkan empiris aktualisasi program dan membuat abstraksi tentang berbagai dimensi realitas yang diamati berhubungan satu sama lain.
2. Kepatuhan. Evaluasi membantu untuk mengetahui terkait kiprah pelaku, baik birokrasi maupun birokrat selaras dengan kebijakan.
3. Audit. Evaluasi membantu untuk mengetahui apakah *output* kebijakannya tepat sasaran atau sebaliknya terdapat penyimpangan atau kebocoran.
4. Akunting. Akibat sosial-ekonomi dari kebijakan dapat ditentukan melalui evaluasi.

Sesuai dengan fungsi evaluasi kebijakan Dunn (2003:609) riset ini berfungsi untuk menginterpretasikan dan mengkritik kadar-kadar yang melandasi penentuan arahan dan sasaran, bersumber pada data yang telah ditemukan dari program *call center* U-Garuda 112 terdapat ketersediaan sumber daya yang belum mencapai target yang ditetapkan dan pemanfaatan layanan belum optimal sesuai tujuan yang telah ditentukan. Riset ini diharapkan dapat memenuhi fungsi-fungsi, terutama fungsi eksplanasi untuk mengetahui realitas pelaksanaan program yang menyebabkan implementasi kebijakan belum maksimal, diharapkan mampu memenuhi fungsi kepatuhan yang dapat menilai sejauh mana tingkat kepatuhan pihak yang terlibat sesuai SOP yang berlaku, serta menilai sejauh mana kepatuhan masyarakat dalam memanfaatkan layanan.

1.5.8 Model Evaluasi Kebijakan

Model evaluasi kebijakan menurut Wirawan (dalam Akbar & Mohi 2018:55) dilakukan untuk mengevaluasi kebijakan, antara lain:

1. Model evaluasi responsif

Robert Stake (1975) mengembangkan model evaluasi responsif. Stake menjelaskan tiga kriteria evaluasi responsif, yaitu berorientasi pada aktivitas program dibandingkan dengan tujuan program, merespon pada kebutuhan informasi dan audiens, dan perspektif yang berbeda dari orang yang dilayani.

2. Model evaluasi kebijakan CIPP

Menurut Stufflebeam (2003) model ini adalah gagasan lengkap yang membantu pelaksana melaksanakan evaluasi formatif dan sumatif terkait elemen program, rancangan, personalia, hasil, institusi, dan struktur. Model tertera mencakup 4 (empat) kategori, antara lain:

a. Evaluasi Konteks

Evaluasi konteks bagi menjawab pertanyaan “apa yang perlu dilakukan?” “*what needs to be done*”. Evaluasi ini mengenali dan menimbang kebutuhan yang melandasi pengembangan program.

b. Evaluasi Masukan

Evaluasi masukan bagi menjawab pernyataan “apa yang harus dilakukan?”

“*what should be done*”. Evaluasi ini mendeteksi dan memperkirakan masalah, aktiva, dan kesempatan dalam rangka menunjang mengambil ketetapan tentang mengartikan arahan, preferensi, kegunaan, pendekatan opsi, agenda aktivitas, konsep staf, dan biaya bagi feasibilitas dan kemampuan *cost effectiveness* dalam memenuhi keperluan.

c. Evaluasi Proses

Evaluasi proses dalam rangka menjawab pernyataan “apakah program sedang dilaksanakan?” dengan membantu staf menjalankan aktivitas dan membantu kelompok menimbang program dan menafsirkan manfaatnya.

d. Evaluasi Produk

Evaluasi produk sebagai menjawab pernyataan “*Did it succeed?*” dengan menelusuri dan menempuh keluaran dan kegunaan yang diproyeksikan atau tidak, yang jangka pendek atau panjang.

3. Model Evaluasi Formatif dan Sumatif

Anggara (2014: 277-278) dan Yusuf (2008:37) menjelaskan jenis evaluasi formal yaitu evaluasi formatif dan evaluasi sumatif. Perbedaan antara model evaluasi formatif dan sumatif dapat dilihat pada tabel berikut ini.

Tabel 1. 6 Perbedaan Evaluasi Formatif dan Sumatif

Aspek	Evaluasi Formatif	Evaluasi Sumatif
Tujuan	Untuk mengetahui sebuah program diimplementasikan dan kondisi yang dapat diupayakan untuk meningkatkan keberhasilan.	Untuk mengukur efektivitas kebijakan atau program memberikan dampak yang nyata pada masalah yang ditangani.
Jangka Waktu	Evaluasi ini dilakukan secara terus-menerus dalam waktu yang panjang untuk memantau pencapaian tujuan.	Jangka waktu evaluasi pendek atau menengah.
Audiens	Hasil penemuan diberikan kepada pembuat program atau personalia program.	Hasil penemuan diberikan kepada konsumen yang potensial terhadap manfaat program.
Hasil Akhir	Mengarah kepada keputusan tentang perkembangan program yang berkaitan dengan perbaikan atau masukan dan sejenisnya.	Mengarah pada arah keputusan tentang bagaimana kelanjutan program, apakah dihentikan, diteruskan, pengadopsian, atau lainnya.

Sumber: Buku Anggara dan Yusuf (2008)

Berdasarkan model evaluasi kebijakan tersebut, peneliti menggunakan model evaluasi formatif karena kebijakan penanggulangan bencana darurat melalui program *call center* U-Garuda 112 masih berlangsung hingga sekarang. Kajian ini berupaya untuk menemukan program yang diaplikasikan dan kondisi yang dapat diusahakan untuk membangkitkan keberhasilan yang hasil akhirnya mengarah pada perbaikan atau masukan.

1.5.9 Dimensi Evaluasi Kebijakan

Secara garis besar ada dua dimensi penting yang harus diperoleh informasinya dari studi evaluasi kebijakan publik. Dimensi tersebut adalah:

1. Evaluasi kinerja pencapaian tujuan kebijakan, yaitu mengevaluasi kinerja orang-orang yang bertanggungjawab mengimplementasikan kebijakan. Dari hal tersebut akan memperoleh jawaban atau informasi mengenai kinerja implementasi, efektifitas dan efisiensi, dan sebagainya yang terkait.
2. Evaluasi kebijakan dan dampaknya, yaitu mengevaluasi kebijakan itu sendiri serta kandungan programnya. Sehingga akan memperoleh informasi mengenai manfaat (efek) kebijakan, dampak (*outcome*) kebijakan, kesesuaian kebijakan atau program dengan tujuan yang ingin dicapainya (kesesuaian antara sarana dan tujuan).

Dimensi yang digunakan dalam riset ini adalah evaluasi kebijakan dan dampak, karena saat akan mengevaluasi kebijakan tersebut sekaligus mengetahui isi program yang diciptakan. Melalui dimensi tersebut akan memperoleh informasi tentang manfaat, dampak, kesesuaian tujuan dan sasaran dari program *call center* U-Garuda 112 di Kabupaten Kudus. Kemudian evaluasi kebijakan yang melahirkan program tersebut melibatkan pengamatan setelah program diterapkan selama periode waktu tertentu dan memungkinkan untuk

mengidentifikasi fenomena, faktor pendukung, dan faktor penghambat selama proses evaluasi program dari *input* hingga *outcomes*.

1.5.10 Evaluasi Program

Evert Vendug (2000) menjelaskan “*Evaluation is limited to government intervention only, that is politically or administratively planned social change, like public policies, public programs, and public services*”. Konsep ini “evaluasi berkaitan dengan intervensi pemerintah bahwa perubahan sosial politik dan administratif yang direncanakan mencakup kebijakan publik, program publik, dan layanan publik”. Pentingnya evaluasi kebijakan akan menjadi penentu dalam mengukur keberhasilan dan program atau kebijakan dapat dilanjutkan atau tidak dilanjutkan. Tyler (1950) dalam Farida (2008:7) evaluasi program adalah siklus untuk menentukan terkait tujuan program telah dicapai maupun tertunda. Menurut Suharsmi Arikunto (2004:14) evaluasi program adalah langkah deklarasi dengan runtut terkait kadar, arahan, produktivitas atau keselarasan selaras dengan standar dan tujuan yang awalnya telah disepakati. Tujuan evaluasi program untuk menemukan dengan absolut pencapaian hasil, perkembangan, dan hambatan pelaksanaan agar program dapat dinilai dan dilaksanakan dengan baik sekaligus dalam perbaikan program. Menurut Setiawan, (1999:20) dimensi evaluasi mencakup pada produk, kegunaan, dan efek program. Evaluasi dapat dipantau melalui *input*, proses, *output*, dan *outcome* (Akbar & Mohi, 2018).

Dari definisi tertera, didapatkan bahwa evaluasi program adalah tindakan menimbang program untuk diketahui hasil pencapaian, keberhasilan, manfaat, kendala, dan dampak yang akurat dalam menempuh kepastian bagi keberlanjutan program. Pada penelitian ini, evaluasi program ditujukan untuk menyelami pendukung dan penghambat dalam penerapan program untuk perbaikan program. Evaluasi program diambil karena sejalan dengan sejalan dengan model evaluasi formatif dan dimensi evaluasi kebijakan dan dampak, serta program adalah salah satu unsur dari kebijakan.

1.5.11 Indikator Evaluasi Program

Menurut Bridgman dan Davis (2000) dalam (Marsha Krisnina, 2017) evaluasi program menumpu pada empat indikator inti adalah:

1. Indikator input

Input adalah masukan berupa sumber daya yang dibutuhkan dalam proses pelaksanaan kebijakan. Indikator input berkonsentrasi pada penentuan sumber daya pendukung dan bahan-bahan dasar yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan. Menurut Mutia (2009:24) input adalah indikator yang dibutuhkan dalam pelaksanaan kegiatan untuk menghasilkan keluaran sesuai tujuan yang mencakup SDM, dana, informasi/data, dan sebagainya (Widhiyanti & Pasaribu, 2020). Aspek yang diamati, yaitu:

- a. Sumber daya manusia;
- b. Uang/anggaran; dan

c. Insfrastruktur pendukung lainnya.

2. Indikator proses

Proses adalah runtutan perubahan dalam perkembangan kebijakan yang mengubah masukan (*input*) menjadi keluaran (*outcomes*). Indikator proses berkonsentrasi pada cara sebuah kebijakan dapat memberikan pelayanan langsung kepada masyarakat. Menurut KemenPAN-RB RI (2008:18) proses adalah rangkaian tindakan yang dilakukan untuk menghasilkan barang atau jasa berdasarkan ketaatan terhadap ketentuan atau standar. Aspek yang diamati, yaitu efektivitas dan efesiensi dari metode atau cara yang dipakai untuk melaksanakan kebijakan publik tertentu.

3. Indikator *output* (hasil)

Output menurut Badjuri dan Yuwono (2002:135) adalah hasil dari penerapan kebijakan. Indikator ini berkonsentrasi pada produk yang dapat dihasilkan dari proses kebijakan publik (Dengah et al., 2017). Menurut KemenPAN-RB (2008:18) *output* dapat didefinisikan sebagai kumpulan barang atau jasa yang dihasilkan dari suatu tindakan. Aspek yang diamati, yaitu berapa orang yang berhasil mengikuti program tertentu.

4. Indikator *outcomes* (dampak)

Outcomes menurut Badjuri dan Yuwono (2002:135) adalah penerapan kebijakan yang berdampak jelas terhadap kelompok target sesuai dengan tujuan kebijakan.

Aspek yang diamati dalam indikator ini, yaitu dampak yang diterima oleh masyarakat luas atau pihak yang terkena kebijakan.

Tabel 1. 7 Indikator Evaluasi Program

Indikator	Fokus Penelitian
<i>Input</i>	a. Apakah sumber daya pendukung dan bahan-bahan dasar yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan? b. Berapakah sumber daya manusia, uang atau infrastruktur pendukung lain yang diperlukan?
<i>Process</i>	a. Bagaimanakah sebuah kebijakan ditransformasikan dalam bentuk pelayanan langsung kepada masyarakat? b. Bagaimanakah efektivitas dan efisiensi dari metode/cara yang dipakai untuk melaksanakan kebijakan publik tersebut?
<i>Outputs</i>	a. Apakah hasil atau produk yang dihasilkan sebuah kebijakan publik? b. Berapa orang yang berhasil mengikuti program/kebijakan tersebut?
<i>Outcomes</i>	a. Apakah dampak yang diterima oleh masyarakat luas atau pihak yang terkena kebijakan? b. Berapa banyak dampak positif yang dihasilkan? c. Adakah dampak negatifnya? Seberapa seriuskah?

Sumber: Badjuri dan Yuwono (2012:140)

Berdasarkan teori tersebut dapat disimpulkan, input adalah masukan yang menyajikan ketersediaan sumber daya yang dibutuhkan dalam pelaksanaan kebijakan berupa SDM, anggaran, dan infrastruktur pendukung, proses adalah fase perubahan dalam pelaksanaan kebijakan yang mengubah masukan (*input*) menjadi keluaran (*outcomes*) dan berkaitan dengan ketaatan terhadap ketentuan, *output* adalah produk yang dapat dihasilkan dari pelaksanaan kebijakan, dan *outcome* adalah efek yang dirasakan oleh golongan-golongan yang berperan dalam pelaksanaan kebijakan. Penelitian ini menggunakan teori Bridgman dan Davis (2000) yang akan menjadi

indikator evaluasi program sebab sejalan dengan model evaluasi formatif dan dimensi evaluasi kebijakan dan dampak untuk membagikan rekomendasi dan evaluasi sejauh mana tujuan program telah dicapai.

1.5.12 Faktor Pendukung dan Faktor Penghambat Evaluasi Program

Analisis medan daya (*Force Field Analysis*) menurut Kurt Lewin (1951) adalah analisis yang diterapkan untuk mengklasifikasikan berbagai hambatan guna mencapai incaran dalam peralihan, mendeteksi berbagai faktor yang mungkin, serta resolusi dari suatu perkara (Nurdin, dkk., 2014). Hal ini membagi masalah menjadi dua bagian dalam faktor yang mendukung status quo (*restraining forces*) dan faktor yang mendukung perubahan ke landasan yang diinginkan (*driving forces*). Kurt Lewin (1951:5) menyatakan kekuatan/faktor pendukung (*driving forces*) adalah kekuatan yang ada saat ini dan cenderung mendukung, atau mendorong, perubahan yang diinginkan. Faktor pendukung biasanya positif, masuk akal, logis, sadar, dan ekonomis. Sedangkan, kekuatan/faktor penghambat (*restraining forces*) adalah kekuatan/faktor yang saat ini ada dan kemungkinan besar akan menghambat pelaksanaan tindakan perbaikan. Faktor penghambat biasanya negatif, emosional, tidak logis, tidak sadar dan sosial/psikologis (Zand, 2015).

Evaluasi program mengharuskan pemahaman terkait keberjalanan program, dan demikian rupa faktor yang mendukung dan menghambat program tersebut. Menurut Muh. Mujab (2005:40) dalam (Nasution et al., 2022) sejumlah faktor pendukung dan faktor penghambat evaluasi program mencakup:

1. Faktor Pendukung

- a. Adanya dukungan dana dari pemerintah
- b. Adanya dukungan manajemen umum
- c. Adanya petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis
- d. Adanya dukungan dari masyarakat

2. Faktor Penghambat

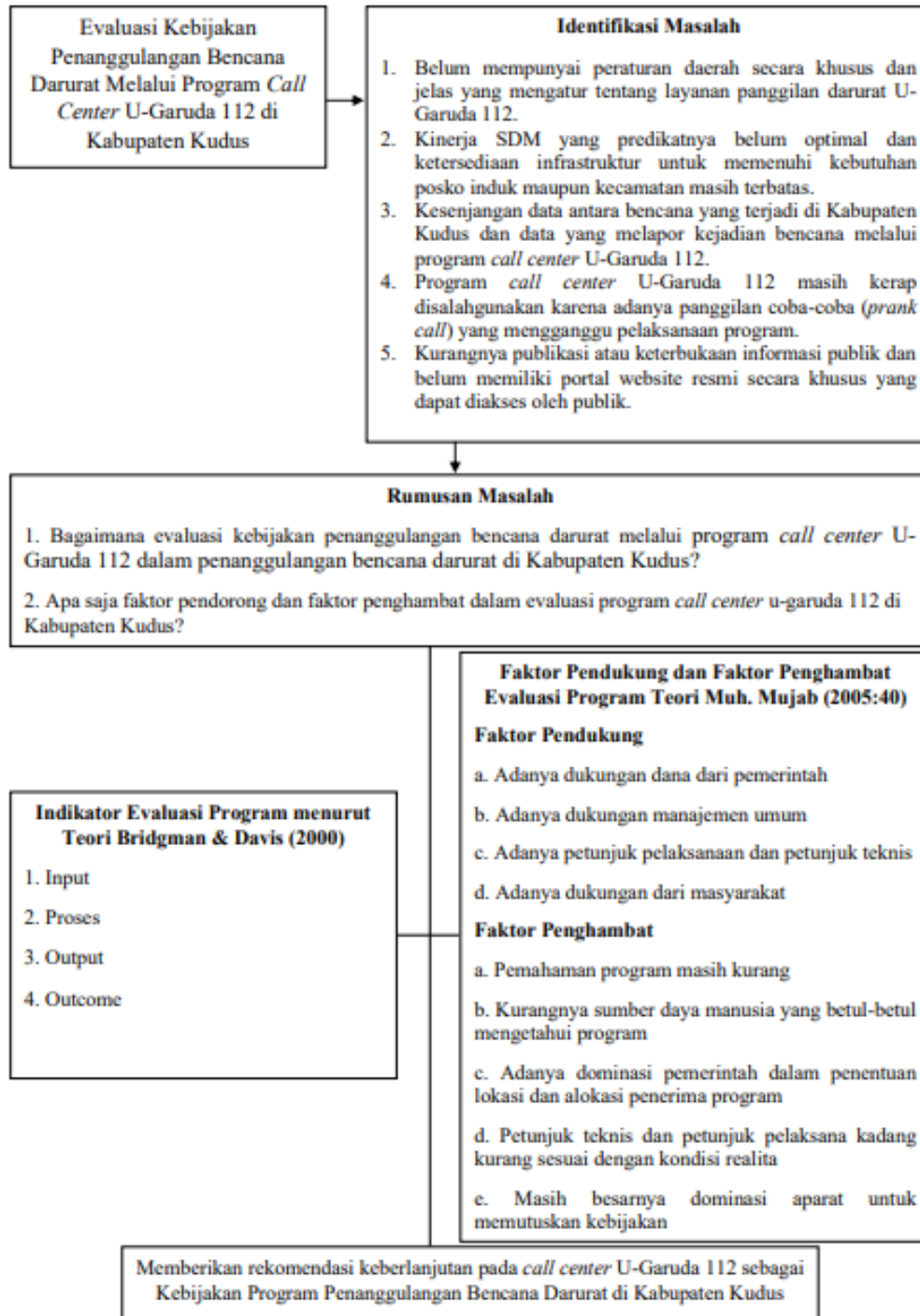
- a. Pemahaman program masih kurang
- b. Kurangnya sumber daya manusia yang betul-betul mengetahui program
- c. Adanya dominasi pemerintah dalam penentuan lokasi dan alokasi penerima program
- d. Petunjuk teknis dan petunjuk pelaksana kadang kurang sesuai dengan kondisi realita
- e. Masih besarnya dominasi aparat untuk memutuskan kebijakan

Berdasarkan definisi Kurt Lewin dapat disimpulkan bahwa faktor pendukung (*driving forces*) adalah faktor yang mendukung perubahan yang diinginkan, sedangkan faktor penghambat (*restraining forces*) adalah faktor yang menghambat perubahan yang diinginkan. Penelitian ini menggunakan teori Kurt Lewin untuk mendefinisikan faktor pendukung dan faktor penghambat evaluasi program *call center* U-Garuda 112

di Kabupaten Kudus. Penelitian ini menggunakan teori menurut Muh. Mujaib (2005:40) sebagai indikator penelitian dalam faktor pendorong dan faktor penghambat evaluasi program *call center* U-Garuda 112. Indikator yang digunakan adalah dukungan dana dari pemerintah, manajemen umum, masyarakat, pemahaman program masih kurang, serta masih besarnya dominasi aparat untuk memutuskan kebijakan karena relevan beserta konklusi temuan yang dilakukan oleh peneliti di lapangan.

1.5.13 Kerangka Pikir Penelitian

Gambar 1. 5 Kerangka Pikir Penelitian



Sumber: Diolah oleh peneliti (2023)

1.6 Operasionalisasi Konsep

Operasionalisasi konsep ditujukan agar penelitian dapat dijalankan sesuai dengan rangka pikir dan teori yang digunakan dengan menurunkan konsep-konsep penelitian berupa indikator agar mudah dipahami dan dapat diukur. Operasionalisasi konsep dalam penelitian ini merujuk pada Evaluasi Kebijakan Penanggulangan Bencana Darurat Melalui Program *Call Center* U-Garuda 112 dalam di Kabupaten Kudus dan dilibatkan dengan eksplanasi konsep teoritis yang dipilih oleh peneliti selaku asas untuk menelaah permasalahan. Hal tersebut dianalisis menggunakan operasional konsep dan indikator, antara lain:

1. Evaluasi program

Evaluasi adalah kegiatan yang berhubungan dengan penilaian program untuk melihat keberhasilan maupun kegagalan yang mencakup substansi, pelaksanaan, dan dampak dari kebijakan publik dalam program *call center* U-Garuda 112 di Kabupaten Kudus.

Indikator evaluasi program meliputi:

1. Input adalah masukan berupa ketersediaan sumber daya yang dibutuhkan dalam pelaksanaan kebijakan.
 - a. Sumber daya manusia yang meliputi kuantitas dan kualitas dalam penyelenggaraan program *call center* U-Garuda 112 Kabupaten Kudus.
 - b. Anggaran yang dibutuhkan dalam penyelenggaraan program *call center* U-Garuda 112 Kabupaten Kudus.

- c. Infrastruktur pendukung yang dibutuhkan dalam penyelenggaraan program *call center* U-Garuda 112 Kabupaten Kudus.
2. Proses adalah fase perubahan dalam pelaksanaan kebijakan yang mengubah *input* menjadi *outcomes* dalam pelaksanaan kebijakan.
 - a. Efektivitas dalam program *call center* U-Garuda 112 Kabupaten Kudus.
 - b. Efisiensi dalam program *call center* U-Garuda 112 Kabupaten Kudus.
 - c. Ketaatan pada peraturan program *call center* U-Garuda 112 Kabupaten Kudus.
3. *Output* adalah produk yang dapat dihasilkan dari pelaksanaan kebijakan.
 - a. Produk atau jasa pelayanan yang dihasilkan dalam penyelenggaraan program *call center* U-Garuda 112 Kabupaten Kudus.
 - b. Jumlah masyarakat yang memanfaatkan program *call center* U-Garuda 112 Kabupaten Kudus.
4. *Outcome* adalah dampak yang dirasakan oleh pihak-pihak yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan.
 - a. Dampak program *call center* U-Garuda 112 Kabupaten Kudus bagi masyarakat secara langsung maupun tidak langsung.
 - b. Dampak program *call center* U-Garuda 112 Kabupaten Kudus bagi pihak yang terkena kebijakan secara langsung maupun tidak langsung.

2. Faktor Pendukung dan Faktor Penghambat Evaluasi Program *Call Center* U-Garuda 112 di Kabupaten Kudus.

1. Faktor pendukung (*driving forces*) adalah faktor yang mendukung perubahan yang diinginkan. Faktor-faktor tersebut meliputi:
 - a. Adanya dukungan dana dari pemerintah dalam evaluasi program *call center* U-Garuda 112 di Kabupaten Kudus.
 - b. Adanya dukungan manajemen umum dalam evaluasi program *call center* U-Garuda 112 di Kabupaten Kudus.
 - c. Adanya dukungan dari masyarakat dalam evaluasi program *call center* U-Garuda 112 di Kabupaten Kudus.
 - d. Adanya faktor pendukung lainnya dalam evaluasi program *call center* U-Garuda 112 di Kabupaten Kudus.
2. Faktor penghambat (*restraining forces*) adalah faktor yang menghambat perubahan yang diinginkan. Faktor-faktor tersebut meliputi:
 - a. Pemahaman program *call center* U-Garuda 112 Kabupaten Kudus masih kurang.
 - b. Masih besarnya dominasi aparat untuk memutuskan kebijakan program *call center* U-Garuda 112 Kabupaten Kudus.

- c. Adanya faktor penghambat lainnya dalam evaluasi program *call center* U-Garuda 112 Kabupaten Kudus.

1.7 Argumen Penelitian

Kebijakan penanggulangan bencana darurat melalui program *call center* U-Garuda 112 di Kabupaten Kudus terdapat sejumlah masalah antara lain, belum mempunyai peraturan daerah secara khusus dan jelas yang mengatur tentang layanan panggilan darurat U-Garuda 112; ketersediaan SDM, sarana prasarana, dan anggaran untuk memenuhi kebutuhan posko induk U-Garuda 112 belum mencapai target; kesenjangan data antara bencana yang terjadi di Kabupaten Kudus dan data yang melapor kejadian bencana melalui program U-Garuda 112; program U-Garuda 112 masih kerap disalahgunakan karena adanya panggilan coba-coba (*prank call*); kurangnya publikasi atau keterbukaan informasi publik dan belum memiliki portal *website* resmi secara khusus yang dapat diakses oleh publik. Hal tersebut menunjukkan penelitian ini penting dilakukan karena untuk mengevaluasi program *call center* U-Garuda 112 melalui indikator evaluasi program Bridgman dan Davis (2000) serta mendeskripsikan faktor pendukung dan penghambat evaluasi program Muh. Mujab (2005:40). Penelitian ini diharapkan memberikan manfaat empiris terhadap pemecahan masalah kebijakan penanggulangan bencana darurat melalui program *call center* U-Garuda 112, serta memberikan manfaat teoritis dengan memperkaya wawasan dalam mengembangkan teori administrasi publik, kebijakan, dan evaluasi tentang kebijakan penanggulangan bencana darurat melalui *call center* U-Garuda 112 di Kabupaten Kudus.

1.8 Metode Penelitian

Metode penelitian adalah teknik objektif untuk mengumpulkan data dengan arahan dan manfaat terpilih.

1.8.1 Tipe Penelitian

Metode yang diterapkan dalam penelitian ini adalah metode penelitian kualitatif. Lexy J. Moleong (2007:6) penelitian kualitatif bermaksud menafsirkan gejala yang dialami oleh subjek penelitian. Penelitian kualitatif digunakan untuk mengkaji secara mendalam suatu fenomena yang berkesinambungan dengan fokus penelitian yang akan ditemui. Penelitian kualitatif dipilih karena memiliki keunggulan dalam mengutarakan pertimbangan, latar belakang dari data dan realita, hubungan kausalitas, corak fenomena yang menjadi fokus penelitian. Penelitian ini memanfaatkan metode kualitatif untuk menafsirkan evaluasi kebijakan penanggulangan bencana darurat yang dilakukan oleh pelaksana dalam program *call center* U-Garuda 112 dengan mengedepankan deskripsi secara detail dan mendalam dari fenomena yang terjadi di lapangan.

Salah satu tipe penelitian adalah penelitian deskriptif. Menurut Suharsimi Arikunto (2013:3) penelitian deskriptif adalah tipe penelitian untuk mempelajari situasi atau elemen lain yang telah disebutkan kemudian dikemukakan dalam wujud laporan penelitian. Tipe penelitian deskriptif diputuskan karena untuk mengilustrasikan dan menginterpretasikan kondisi yang terjadi di lapangan secara

objektif, teliti, lengkap, dan akurat. Deskriptif kualitatif dikonsentrasikan untuk menjawab pertanyaan penelitian terkait siapa, apa, di mana dan bagaimana perkara atau riwayat yang terjadi (Yuliani, 2018).

1.8.2 Situs Penelitian

Situs penelitian adalah area yang dilaksanakan dalam memperoleh penelitian. Pemutusan lokasi penelitian sangat krusial dalam melakukan pertanggungjawaban atas data yang dikumpulkan. Lokasi yang diambil dalam penelitian ini adalah Posko Induk U-Garuda 112 di Kantor BPBD Kabupaten Kudus dan Kantor Dinas Kominfo Kabupaten Kudus. Tempat penelitian yang telah ditentukan memiliki keterlibatan terkait program *call center* U-Garuda 112 karena program tersebut saling terintegrasi antara dua lembaga publik. Tempat penelitian tersebut juga untuk mengurangi ruang lingkup penelitian yang luas sehingga hasil penelitian lebih tajam terhadap fenomena yang menunjukkan kondisi yang terjadi di lapangan.

1.8.3 Subjek Penelitian

Subjek penelitian adalah pihak relevan yang dikonfigurasi menjadi representatif dalam sebuah penelitian. Menurut Moleong (2007:132) informan adalah pihak yang membagikan informasi dan data tentang fenomena konteks penelitian. Pemilihan informan dilakukan dengan teknik *purposive sampling*. *Purposive sampling* menurut Sugiyono (2009:300) adalah teknik pengumpulan sampel dari sumber data dengan petuah khusus. Informan penelitian ini adalah Kepala Seksi

Sistem Informasi dan Statistik Diskominfo Kabupaten Kudus, Kepala Seksi Pencegahan dan Kesiapsiagaan BPBD Kabupaten Kudus, Camat, Kepala Seksi Ketentraman dan Ketertiban, Relawan Bencana, Petugas IU-Garuda 112, dan Masyarakat pengguna layanan U-Garuda 112 Kabupaten Kudus.

1.8.4 Jenis Data

Menurut Inmon (2005:493), data didefinisikan sebagai notasi dari kesahihan, ide-ide, titah yang disimpan di perangkat penyimpanan untuk penerimaan, pemrosesan, dan penyajian otomatis sebagai informasi yang dapat dipahami oleh manusia (Irawan & Aryanto, 2020). Sesuai dengan masalah yang ditetapkan dalam penelitian, jenis data yang dimanfaatkan adalah data kualitatif yang menekankan pada proses dan makna. Data kualitatif adalah pencarian data yang terdiri dari setiap kata dalam susunan kalimat yang kemudian datanya dianalisis untuk mendeskripsikan tentang permasalahan yang ada dan terjadi di lapangan.

1.8.5 Sumber Data

Sumber data penelitian adalah awal mula data tersebut diperoleh, diambil, hingga datanya dikumpulkan. Penelitian ini menggunakan dua sumber data, meliputi:

1. Data primer

Data primer adalah data yang didapatkan langsung dari sumbernya oleh peneliti di lapangan tanpa melalui penghubung. Peneliti menelusuri dan mendeteksi data secara detail dan relevan sesuai topik penelitian (Alhamid & Anufia, 2019). Data

primer riset ini meliputi hasil temuan wawancara dengan informan, observasi, dan dokumentasi tentang evaluasi kebijakan penanggulangan bencana darurat melalui *call center* U-Garuda 112 di Kabupaten Kudus.

2. Data Sekunder

Data sekunder adalah data tak langsung untuk menambah memperkuat data penelitian. Sumber data ini didapatkan melalui buku, jurnal, dokumen, dan arsip untuk mendukung analisis pada topik penelitian. Data sekunder riset ini bersumber dari buku, jurnal penelitian, artikel, berita, dokumen dan arsip resmi, serta data statistik yang relevan dengan topik penelitian mengenai evaluasi kebijakan penanggulangan bencana darurat melalui *call center* U-Garuda 112 di Kabupaten Kudus.

Penelitian ini mengenakan data primer dan sekunder. Penelitian ini membutuhkan sumber secara langsung di lapangan melalui wawancara dengan informan, observasi, dan dokumentasi. Selain itu, membutuhkan sumber data tidak langsung melalui buku, jurnal, artikel, dokumen, dan data statistik yang relevan untuk menunjukkan bukti data.

1.8.6 Teknik Pengumpulan Data

Sugiyono (2018:224) mendeklarasikan teknik pengumpulan data adalah tindakan paling taktis dalam riset karena untuk menemukan data. Peneliti dapat memilih teknik pengumpulan data tepat sesuai dengan sumber data yang tersedia untuk menjawab pertanyaan penelitian dari pembahasan yang akan diteliti. Teknik pengumpulan data memiliki 3 (tiga) cara, antara lain:

1. Wawancara

Menurut Sugiyono (2016:317) wawancara adalah cara pengambilan data yang digunakan untuk mendeteksi masalah yang harus dikaji disertai peneliti yang hendak menyelami informasi lebih banyak dari narasumber secara saksama.

Macam-macam teknik wawancara adalah sebagai berikut:

- a. Wawancara terpimpin (terstruktur). Tanya jawab sesuai panduan yang berkonsentrasi pada pengumpulan data-data yang relevan dengan penelitian.
- b. Wawancara semiterstruktur. Macam ini termaktub dalam golongan *in-depth interview* karena melibatkan narasumber untuk dimintai pendapat terkait permasalahan secara transparan. Peneliti harus mendengarkan dan mentranskripsikan hal-hal penting yang diungkapkan oleh informan.
- c. Wawancara tidak terstruktur. Peneliti menentukan topik dan tujuan wawancara yang telah ditentukan, pertanyaan akan berkembang selama proses wawancara.

2. Observasi (Pengamatan)

Menurut Sugiyono (2017: 203) observasi sebagai teknik pengumpulan data yang mempunyai ciri spesifik bila dibandingkan dengan teknik yang lainnya. Observasi ditujukan untuk memperoleh gambaran secara riil mengenai suatu peristiwa untuk menjawab pertanyaan penelitian. Hasil observasi berupa aktivitas, peristiwa, objek, dan kondisi. Observasi yang dilakukan dengan cara mengamati langsung

terkait mekanisme *call center* U-Garuda 112 di Kabupaten Kudus pada hari kerja serta mengamati situasi dan kondisi kinerja petugas U-Garuda 112 dan BPBD dalam menanggapi bencana melalui layanan tersebut.

3. Dokumentasi

Dokumentasi merupakan teknik yang mengumpulkan sejumlah dokumen yang digunakan sebagai bahan data informasi sesuai dengan masalah penelitian. Menurut Sugiyono (2016:329) teknik dokumentasi adalah pelengkap dari penggunaan metode observasi dan wawancara dalam penelitian kualitatif. Dokumentasi penelitian ini berupa gambar, buku, data statistik, infografis, peraturan-peraturan terkait, dan dokumen resmi pemerintah atau lembaga tertentu. Penelitian ini melakukan dokumentasi dengan mengambil gambar kondisi kantor dan kinerja ketika melakukan observasi dan wawancara, menggunakan data angka terkait kejadian bencana di Indonesia, Jawa Tengah, dan Kabupaten Kudus, menggunakan buku, jurnal penelitian nasional, dan internasional. Penelitian ini juga menggunakan dokumen regulasi kebijakan layanan nomor 112, Surat Keputusan Bupati Kabupaten Kudus tentang pembentukan U-Garuda 112, Undang-Undang tentang Keterbukaan Informasi Publik.

Penelitian ini menggunakan teknik wawancara semiterstruktur. Penggunaan wawancara semiterstruktur untuk mendeteksi permasalahan yang lebih transparan. Penelitian ini menggunakan *interview guide* yang akan menuntun peneliti dalam menanyakan, menjajarkannya, menyelami seberapa jauh pertanyaan tersebut untuk

dijawab, berapa lama wawancara berlangsung, dan menyusun pertanyaan tersebut. Untuk membantu keberlangsungan wawancara, peneliti juga menggunakan media penunjang berupa kamera, alat perekam, dan buku catatan. Selain wawancara, peneliti juga mengumpulkan data melalui cara observasi dan dokumentasi.

1.8.7 Analisis dan Interpretasi Data

Patton (2015) analisis data adalah alur mengategorikan rentetan data dengan mengaturnya ke dalam format, klasifikasi, dan barisan penjabaran pokok. Penelitian ini berfokus pada pengumpulan data, reduksi data, penyajian data, dan verifikasi data. Spradley dalam Sugiono (2014) analisis komponensial bertujuan untuk membuat analisis unsur yang memiliki hubungan dengan sifat kontras pada domain-domain sebelumnya. Jenis analisis ini diperoleh melalui wawancara, observasi, dan dokumentasi. Analisis data meliputi beberapa rangkaian, antara lain:

1. Reduksi Data

Reduksi data adalah fase yang berkonsentrasi pada pemilahan, pemangkasan, konseptualisasi, dan modifikasi data yang telah didapatkan.

2. Penyajian Data

Adanya pengambilan tindakan dan penarikan kesimpulan berdasarkan dari kumpulan informasi yang tersusun. Data yang disajikan ini berupa deskripsi. Deskripsi menyediakan data dan objek penelitian dengan cara menjelaskan.

3. Penarikan Kesimpulan

Sesuai dengan permulaan pengambilan data peneliti mulai memahami apa yang diteliti, sehingga mempermudah untuk membuat kesimpulan yang lapang namun hasilnya mendetail dan mengakar.

1.8.8 Kualitas Data (*Goodness Criteria*)

Kualitas data penelitian kualitatif tergantung pada data maupun perangkat yang dipergunakan untuk menghimpun data ataupun untuk memanifestasikan data yang valid. Penilaian kualitas penelitian dalam kualitatif memerlukan uji mengenai validitas dan reliabilitas (Budiastuti & Bandur, 2018). Validitas adalah keabsahan data pada data yang diperoleh oleh peneliti yang disajikan dan dapat dipertanggungjawabkan. Reliabilitas bersifat majemuk dan dinamis sehingga tidak ada kesamaan pada dua riset atau lebih dan data tidak stabil. Dalam kualitatif, pengujian validitas dan realibilitas dilakukan melalui uji kredibilitas dengan teknik triangulasi:

1. Uji Kredibilitas

Kredibilitas merupakan kebenaran peneliti dalam menguraikan penelitiannya dengan memberikan jaminan bahwa penelitian yang terpercaya memiliki atribut artikel berupa fakta di lapangan serta menginterpretasi data nyata dengan akurat. Uji kredibilitas terdapat salah satu teknik yang akan digunakan oleh peneliti, yaitu (Rahardjo, 2010):

1. Teknik Triangulasi

Teknik ini untuk membuktikan keabsahan data dalam bentuk pemeriksaan atau pengimbang data untuk memastikan bahwa data yang didapatkan adalah valid. Teknik triangulasi memiliki 4 macam kategori yang terdiri dari:

a. Triangulasi metode

Triangulasi ini menggabungkan dan menggunakan berbagai metode untuk meneliti hal yang diyakini mampu menghasilkan data dengan mendalam dan detail melalui metode wawancara dan observasi.

b. Triangulasi sumber data

Triangulasi ini menggunakan berbagai sumber data bagi pendukung penelitian seperti hasil wawancara lebih dari satu informan, dokumen, hasil observasi, maupun sumber lainnya yang ditafsirkan memiliki sudut pandang berbeda.

c. Triangulasi teori

Triangulasi ini menggunakan berbagai teori untuk menegaskan data yang dikumpulkan sudah menempuh parameter. Triangulasi ini membantu untuk mengidentifikasi sub tema dengan topik penelitian.

d. Triangulasi peneliti

Triangulasi ini bertujuan untuk menguji kejujuran dan kemampuan peneliti dalam mengumpulkan data di lapangan. Dosen pembimbing dapat

ikut serta sebagai pengulas dan memberikan anjuran kepada peneliti menyangkut hasil akumulasi data yang diperoleh.

Penelitian ini mengenakan triangulasi sumber data. Penelitian ini membutuhkan validasi kebenaran yang diperoleh melalui beberapa sumber yang meliputi mewawancarai narasumber yang telah ditentukan, melakukan observasi terkait mekanisme *call center* U-Garuda 112 dan petugas dalam menanggapi bencana darurat, serta dokumentasi pribadi terkait penelitian.