

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Penyelenggara pelayanan publik memiliki tanggung jawab untuk memberikan layanan yang adil dan merata kepada seluruh warga negara dan penduduk, guna memenuhi hak serta kebutuhan dasar mereka. Hal ini sejalan dengan amanat yang tercantum dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, khususnya pada Pembukaan alinea ke-4 yang menegaskan bahwa tujuan utama pembentukan pemerintahan negara Indonesia adalah untuk meningkatkan kesejahteraan umum. Dengan demikian, penyelenggara pelayanan publik harus berkomitmen untuk menciptakan sistem yang efektif dan efisien dalam memenuhi kebutuhan masyarakat, sehingga dapat tercapai kesejahteraan yang merata bagi seluruh lapisan Masyarakat (Kusumawardani & Oktariyanda, 2024).

Menurut Osborne & Plastrik (1997) pelayanan yang diberikan oleh pemerintah dipandang sebagai sebuah kewajiban, bukan sekadar hak masyarakat, karena para birokrat ditunjuk untuk menjalankan tugas dalam melayani publik. Oleh sebab itu, diperlukan komitmen yang kuat dalam memberikan pelayanan agar dapat merespons kebutuhan masyarakat secara tepat serta mampu merancang model pelayanan yang lebih inovatif dan efisien. Dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 menyatakan bahwa pelayanan publik merupakan tanggung jawab pemerintah yang harus dilaksanakan sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku. Regulasi tersebut mengatur hubungan timbal balik antara pemerintah sebagai penyelenggara layanan dan masyarakat sebagai penerima layanan, termasuk hak dan kewajiban

masing-masing pihak. Negara berkewajiban memberikan pelayanan kepada seluruh warga negara dan penduduk guna memenuhi hak serta kebutuhan dasar mereka dalam konteks pelayanan publik.

Kualitas pelayanan publik merupakan salah satu isu strategis yang penting bagi aparaturnya pemerintah dan harus diwujudkan untuk membangun kepercayaan masyarakat. Kepercayaan publik tumbuh dari layanan yang diberikan secara berkualitas. Saat ini, fungsi dan peran utama aparaturnya negara semakin menjadi perhatian masyarakat, karena mendapatkan pelayanan yang baik adalah hak setiap warga. Oleh karena itu, aparaturnya pemerintah dituntut untuk memberikan pelayanan yang optimal, dengan berpedoman pada prinsip-prinsip pelayanan yang cepat, tepat, sederhana, teratur, terjangkau, transparan, dan tanpa membedakan (Gunawan & Rohman, 2024). Pelayanan publik pada dasarnya berkaitan dengan kemanfaatan yang diterima oleh masyarakat. Kemanfaatan publik ini kemudian dapat diartikan sebagai nilai publik atau *Public Value* yang dirasakan oleh masyarakat sebagai penerima layanan. Setiap pemerintah maupun instansi penyelenggara layanan publik tentu wajib memberikan nilai publik yang dapat dirasakan oleh masyarakat

Menurut Saputra (2023), aspek paling krusial dalam pelayanan publik adalah peningkatan kualitas layanan itu sendiri. Kualitas pelayanan bergantung pada berbagai faktor, terutama dalam hal manajemen pelaksanaan, kompetensi sumber daya manusia, serta dukungan dari lembaga terkait. Dalam konteks ini, tujuan utamanya adalah meningkatkan mutu pelayanan publik, termasuk dalam penanganan bencana dan situasi darurat. Tanggung jawab dalam merespons

bencana alam, non-alam, dan kejadian darurat berada di tangan pemerintah, baik di tingkat daerah maupun nasional. Pelaksanaannya menuntut pemerintah untuk bertindak secara cepat, efektif, dan efisien dalam menangani situasi darurat di Indonesia, guna memastikan keselamatan dan perlindungan bagi masyarakat.

Keselamatan masyarakat merupakan salah satu prioritas utama dalam pelayanan yang dilaksanakan oleh pemadam kebakaran, khususnya dalam penanggulangan bencana dan situasi darurat. Pemadam kebakaran adalah lembaga yang memiliki kewenangan untuk menangani kebakaran dan situasi darurat lainnya, dengan tujuan utama melindungi masyarakat dan properti dari ancaman api. Dengan kewenangan tersebut diharapkan dapat memberikan kualitas pelayanan yang optimal dalam setiap operasi yang dilakukan oleh Dinas Pemadam Kebakaran dan Penyelamatan. Salah satu bentuk respons terhadap situasi darurat adalah keberadaan layanan pemadam kebakaran yang bertugas untuk merespons kejadian kebakaran dan situasi gawat lainnya, seperti penyelamatan korban dan penanganan keadaan darurat lainnya (Anda et al., 2023).

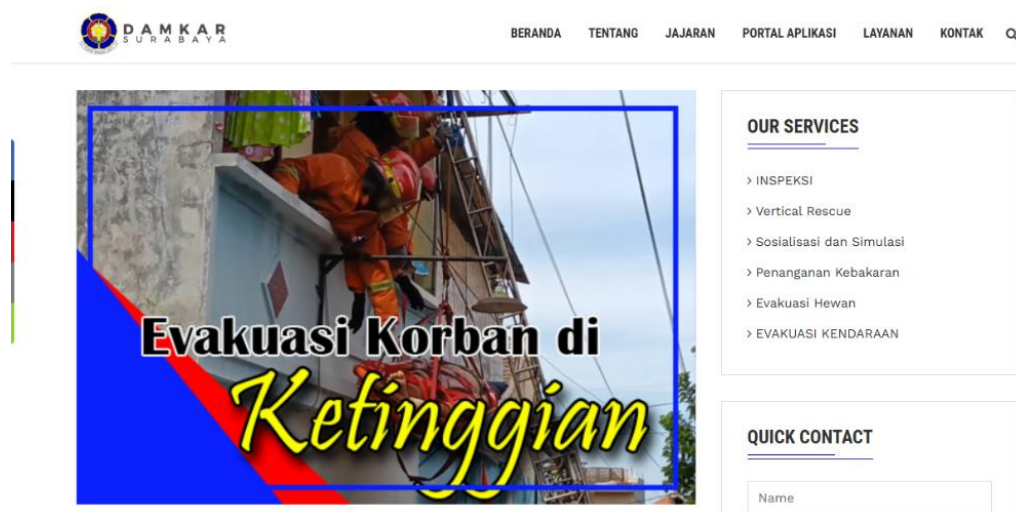
Dinas Pemadam Kebakaran dan Penyelamatan (DPKP) di Indonesia merupakan lembaga pemerintah yang bertanggung jawab atas penanggulangan kebakaran dan situasi darurat lainnya. Dinas Pemadam Kebakaran dan Penyelamatan (DPKP) memiliki peran penting dalam melindungi masyarakat, harta benda, dan lingkungan dari ancaman kebakaran. Tugas utama Dinas Pemadam Kebakaran dan Penyelamatan (DPKP) mencakup pemadaman kebakaran, penyelamatan jiwa, serta edukasi masyarakat mengenai pencegahan kebakaran. Dalam menjalankan fungsinya, Dinas Pemadam Kebakaran dan Penyelamatan

(DPKP) juga berkolaborasi dengan berbagai instansi terkait, seperti Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) dan kepolisian, untuk meningkatkan efektivitas penanganan bencana. Keberadaan Damkar diatur oleh peraturan daerah masing-masing, yang memberikan dasar hukum bagi operasional dan pelayanan mereka. Di Jawa Timur, Pemadam Kebakaran berfungsi untuk melindungi masyarakat di berbagai kabupaten dan kota, dengan fokus pada peningkatan kualitas layanan dan respons terhadap situasi darurat.

Kota Surabaya merupakan kota terbesar kedua di Indonesia, jumlah penduduk mencapai 2.970.952 orang, selain itu, grafik lalu lintas dan volume kendaraan semakin meningkat. Hasil survei data vc ratio Dinas Perhubungan Kota Surabaya menunjukkan angka 0,6, artinya tingkat kepadatan arus lalu lintas cenderung tinggi. Kepadatan peredaran kendaraan dan lalu lintas di Surabaya dapat menghambat laju unit pemadam menuju lokasi jika terjadi kejadian kebakaran dan menjadi hambatan tersendiri bagi petugas. Keterlambatan tersebut dapat berdampak pada pertumbuhan api yang semakin besar dan mengakibatkan kerugian seperti, adanya korban jiwa, meluasnya wilayah kebakaran sehingga semakin besarnya kerugian materiil baik harta maupun benda.

Dinas Pemadam Kebakaran dan Penyelamatan Kota Surabaya dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kota Surabaya. Dinas Pemadam Kebakaran dan Penyelamatan Kota Surabaya tidak hanya menangani kebakaran, tetapi juga melakukan evakuasi dan penanganan hewan berbahaya, serta berperan dalam

meningkatkan kesadaran masyarakat tentang pencegahan kebakaran. Dinas Pemadam Kebakaran dan Penyelamatan (DPKP) Kota Surabaya dikenal dengan respons cepat dalam menangani kebakaran. Dinas Pemadam Kebakaran dan Penyelamatan Kota Surabaya berkomitmen untuk memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat, termasuk menerima laporan situasi darurat melalui layanan *Command Center 112*.



Gambar 1. 1 Evakuasi Korban yang Terjebak Kebakaran di Lantai 2

Sumber: Website www.damkar.surabaya.go.id, 2025

Dinas Pemadam Kebakaran dan Penyelamatan (DPKP) Kota Surabaya memiliki tanggung jawab yang lebih besar mengingat kepadatan penduduk dan potensi risiko peristiwa darurat yang tinggi. Di Kota Surabaya, Damkar Surabaya telah membentuk beberapa unit pelayanan teknis yang tersebar di lokasi strategis, sehingga mampu memberikan respons yang cepat dan efektif terhadap setiap laporan peristiwa darurat. Dengan dukungan sumber daya manusia yang terlatih dan peralatan yang memadai, Dinas Pemadam Kebakaran dan Penyelamatan Kota Surabaya berkomitmen untuk tidak hanya menangani peristiwa darurat, tetapi juga

melakukan sosialisasi dan edukasi kepada masyarakat tentang pencegahan kebakaran serta bagaimana langkah pertama yang harus dilakukan apabila terdapat hewan buas yang berada di sekitar pemukiman. Upaya ini diharapkan dapat mengurangi risiko kebakaran dan meningkatkan kesadaran masyarakat akan pentingnya keselamatan.

Dinas Pemadam Kebakaran dan Penyelamatan (DPKP) Kota Surabaya memiliki prinsip bahwa Damkar melayani segala bentuk laporan darurat dari masyarakat tanpa dipungut biaya atau gratis. Dinas Pemadam Kebakaran dan Penyelamatan (DPKP) Kota Surabaya memiliki visi dan misi, yaitu visi damkar “Gotong Royong Menuju Surabaya Kota Dunia Yang Maju, Humanis dan Berkelanjutan” dan misi damkar “Menciptakan ketertiban, keamanan, kerukunan sosial dan kepastian hukum yang berkeadilan”. Pelayanan yang dilakukan oleh Dinas Pemadam Kebakaran dan Penyelamatan Kota Surabaya mendapatkan penilaian dari masyarakat Kota Surabaya melalui SKM yaitu survei kepuasan masyarakat. Indeks kepuasan masyarakat (IKM) yang didapat oleh Dinas Pemadam Kebakaran dan Penyelamatan Kota Surabaya pada tahun 2024 adalah 83,04 yang termasuk dalam kategori baik.

No	OPD/ Unit Pelayanan Publik	Nilai IKM	Kategori	Jumlah responden	Metode SKM	Unsur Prioritas Perbaikan
262	Dinas Lingkungan Hidup	84,05	B (Baik)	204	SKM Online	1. Kecepatan Pelayanan 2. Kompetensi Petugas 3. Penanganan Pengaduan 4. Pengoperasian Website
263	Dinas Sosial	89,03	A (Sangat Baik)	20	SKM Online	1. Tampilan Website 2. Waktu Penyelesaian Layanan 3. Hasil Produk Spesifikasi Jenis Layanan
264	Dinas Kebudayaan, Kepemudaan dan Olah Raga serta Pariwisata	89,58	A (Sangat Baik)	55	SKM Online	1. Tampilan Website 2. Pengoperasian Website 3. Waktu Penyelesaian Layanan
265	Dinas Perhubungan	77,67	B (Baik)	52	SKM Online	1. Persyaratan Layanan 2. Prosedur Layanan 3. Waktu Penyelesaian Layanan 4. Pengoperasian Website
266	Dinas Sumber Daya Air dan Bina Marga	83,92	B (Baik)	105	SKM Online	1. Penanganan Pengaduan 2. Tampilan Website 3. Hasil Produk Spesifikasi Jenis Layanan
267	Dinas Pemadam Kebakaran	83,04	B (Baik)	46	SKM Online	1. Hasil Produk Spesifikasi Jenis Layanan 2. Penanganan Pengaduan 3. Tampilan Website
268	Dinas Koperasi Usaha Kecil dan Menengah dan Perdagangan	79,38	B (Baik)	345	SKM Online	1. Prosedur Layanan 2. Hasil Produk Spesifikasi Jenis Layanan 3. Akses Website 4. Pengoperasian Website
269	Dinas Perpustakaan dan Kearsipan	87,50	B (Baik)	2	SKM Online	1. Penanganan Pengaduan 2. Hasil Produk Spesifikasi Jenis Layanan
270	Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman serta Pertanahan	84,37	B (Baik)	3	SKM Online	

Gambar 1. 2 Hasil Survei Kepuasan Masyarakat di Lingkungan Pemerintah Kota Surabaya Tahun 2024

Sumber: Arsip Sekretariat Daerah Kota Surabaya, 2025

Dinas Pemadam Kebakaran dan Penyelamatan (DPKP) Kota Surabaya memiliki dua jenis pelayanan utama yaitu layanan kebakaran dan layanan evakuasi, namun dua jenis ini dibagi lagi menjadi beberapa layanan, antara lain untuk layanan kebakaran terdapat layanan kebakaran bangunan, layanan kebakaran kendaraan, dan layanan kebakaran lahan. Kemudian untuk layanan evakuasi terdapat layanan evakuasi orang, layanan evakuasi kendaraan, dan layanan evakuasi hewan.

Pada tahun 2022 Dinas Pemadam Kebakaran dan Penyelamatan (DPKP) Kota Surabaya membuat sebuah inovasi pelayanan penanganan kebakaran yaitu Pelayanan Response Time 7 Menit Layanan Pemadaman Kebakaran Gratis (Roti 7

Lapis). Sebelum adanya Pelayanan Roti 7 Lapis, standar pelayanan minimal (SPM) Dinas Pemadam Kebakaran dan Penyelamatan Kota Surabaya adalah 15 menit sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 114 Tahun 2018 tentang Standar Teknis Pelayanan Dasar pada standar pelayanan minimal (SPM). Respon time 15 menit ini dihitung sejak informasi kebakaran atau peristiwa darurat lainnya diterima hingga petugas siap memberikan layanan penyelamatan dan evakuasi.

Roti 7 Lapis secara umum memiliki tujuan untuk meningkatkan kecepatan *response time* atau waktu tanggap kebakaran, secara khusus yakni, mempercepat kedatangan petugas pemadam kebakaran ke lokasi kejadian kebakaran, dan segera dapat melakukan penyelamatan korban kebakaran. Dan guna mengurangi potensi kerusakan dan kerugian secara jiwa (korban), harta maupun benda akibat terjadinya kebakaran. Capaian *response time* diatas 7 menit tahun 2019 sebesar 52,3% dan pada tahun 2022 menjadi 0% (0 kejadian). Selain itu kecepatan menangani laporan memiliki dampak terhadap upaya meminimalkan kerugian materi (harta benda) maupun korban jiwa dan korban luka-luka di lokasi kebakaran.

Tabel 1. 1 Response Time 15 Menit Kota Surabaya Tahun 2017 – 2021

No.	Uraian	2017	2018	2019	2020	2021
1	Jumlah kejadian kebakaran dengan waktu tanggap maksimal 15 menit	589	589	755	944	674
2	Jumlah Kejadian Kebakaran	589	589	755	944	674

Sumber: Dokumen Perubahan Renstra (DPKP) Kota Surabaya, 2025

Hingga saat ini masih terdapat banyak kota/kabupaten di Jawa Timur yang menjalankan respon time 15 menit dan tidak memiliki inovasi respon time 7 menit

seperti di Surabaya, contohnya Sidoarjo, Mojokerto, Jombang, Trenggalek, Blitar dan masih banyak lagi. Hal ini dapat terjadi karena masih belum adanya pembaharuan inovasi dan terdapat keterbatasan fasilitas, personel, sarana dan prasarana, serta kondisi geografis sehingga respon time pemadam kebakaran di luar Kota Surabaya masih tidak bisa mengikuti respon time 7 menit dan masih menetapkan standar pelayanan minimal (SPM) selama 15 menit, 15 menit ini dihitung sejak diterimanya informasi kejadian kebakaran/evakuasi hingga siap melakukan operasi.

Pelayanan Roti 7 Lapis bisa diakses melalui nomor telepon darurat *Command Center* 112 yang langsung terhubung dengan operator di *Command Center Room*. Kemudian operator tersebut akan langsung mengarahkan unit dari pos atau rayon terdekat untuk segera menuju lokasi kejadian kebakaran atau lokasi evakuasi. Kemudian setelah menerima berita laporan kebakaran atau laporan layanan evakuasi dari *Command Center* 112 petugas pemadam kebakaran dari pos/rayon yang berada di lokasi terdekat dengan lokasi kebakaran memiliki waktu maksimal 7 (tujuh) menit sampai di lokasi kebakaran. Selanjutnya diberangkatkan juga unit dari pos atau rayon lain apabila diperlukan selaras dengan kondisi di lapangan. Layanan Roti 7 Lapis ini dapat diakses oleh seluruh masyarakat Kota Surabaya 24 jam setiap hari.

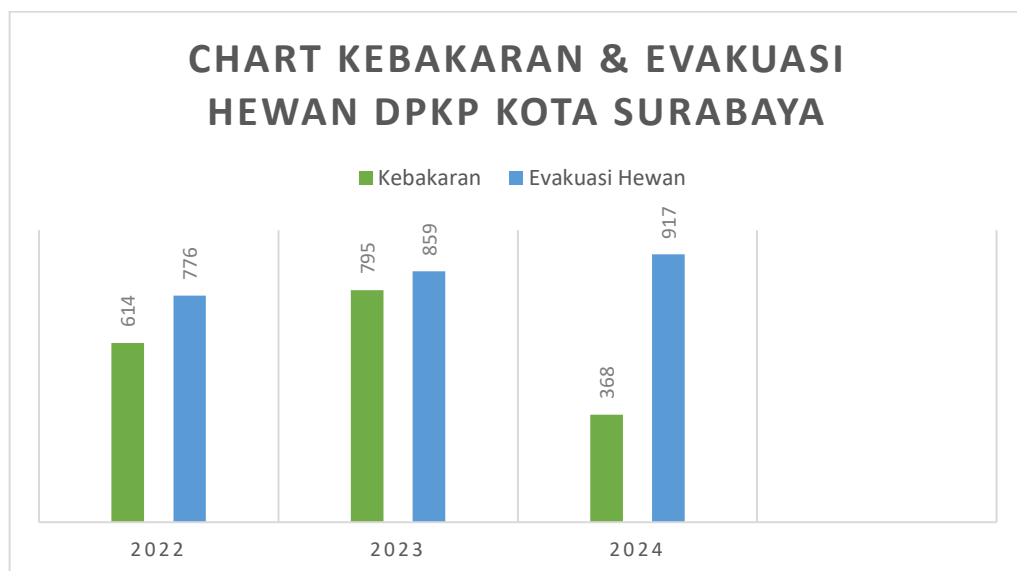
Data terkait jumlah kasus kebakaran di Kota Surabaya dari tahun 2022 hingga 2024 yang didapatkan dari laporan Dinas Pemadam Kebakaran dan Penyelamatan Kota Surabaya memaparkan hasil yang cukup signifikan. Pada tahun 2022, tercatat 614 kasus kebakaran yang kemudian mengalami kenaikan pada tahun

tahun 2023 dengan jumlah 793 kasus kebakaran. Pada tahun 2024 terjadi penurunan jumlah kasus kebakaran, yakni sebanyak 368 kasus. Dan pada tahun 2025 jumlah kasus kebakaran semakin menurun, yakni 290 kasus.

Dalam beberapa tahun terakhir laporan yang paling banyak diterima oleh Dinas Pemadam Kebakaran Kota Surabaya selain laporan kebakaran adalah laporan layanan evakuasi hewan. Layanan evakuasi hewan masuk dalam layanan peristiwa darurat karena, layanan evakuasi hewan paling banyak dilakukan untuk mengevakuasi hewan buas yang mengancam keselamatan masyarakat Surabaya. Evakuasi hewan yang paling banyak adalah layanan evakuasi ular, tawon, biawak, kucing dan masih banyak lagi. Evakuasi ular, tawon dan biawak masuk ke rumah menjadi salah satu fokus utama dalam layanan evakuasi hewan, hal ini terjadi karena mengingat sangat tingginya frekuensi pada laporan tersebut akhir-akhir ini. Petugas Dinas Pemadam Kebakaran tidak hanya bertugas untuk mengatasi kebakaran, tetapi juga untuk memastikan keselamatan masyarakat dari potensi ancaman hewan liar yang dapat membahayakan.

Berdasarkan arsip data Dinas Pemadam Kebakaran dan Penyelamatan (DPKP) Kota Surabaya pada tahun 2022 DPKP Kota Surabaya menangani sebanyak 776 pelayanan evakuasi hewan, diantara adalah evakuasi ular sebanyak 297 kejadian, lebah atau tawon 293, kucing 87, biawak 48, musang 17, anjing 12, monyet 12 dan hewan lain ada 10. Untuk evakuasi ular, petugas paling banyak mengevakuasi ular jeis sanca kembang atau piton, ular kobra, ular weling dan ular hijau. Ular yang dievakuasi biasanya berada di jalan, saluran air, hingga rumah warga.

Kemudian pada tahun 2023 Dinas Pemadam Kebakaran dan Penyelamatan (DPKP) Kota Surabaya menanganinya 859 pelayanan evakuasi hewan, diantaranya adalah evakuasi ular sebanyak 430, evakuasi biawak 181, kucing sebanyak 93, tawon sebanyak 89, musang sebanyak 29, monyet sebanyak 10, anjing sebanyak 7 dan sebanyak 20 evakuasi hewan lainnya. Berdasarkan tahun 2024 Dinas Pemadam Kebakaran dan Penyelamatan (DPKP) Kota Surabaya menangani 917 kejadian evakuasi hewan. Evakuasi hewan tersebut antara lain evakuasi ular sebanyak 511, evakuasi tawon sebanyak 192, evakuasi biawak sebanyak 127, evakuasi kucing sebanyak 50, evakuasi musang sebanyak 12, evakuasi anjing sebanyak 9, evakuasi monyet sebanyak 3 dan evakuasi hewan lainnya sebanyak 13. Serta pada tahun 2025 DPKP Kota Surabaya menangani sebanyak 987 evakuasi hewan dan sama seperti tahun sebelumnya, evakuasi terbanyak yaitu pada hewan ular sebanyak 602 kasus.



Gambar 1. 3 Grafik Kebakaran & Evakuasi Hewan Dinas Pemadam Kebakaran dan Penyelamatan (DPKP) Kota Surabaya periode 2022-2024

Sumber: Arsip data DPKP Kota Surabaya, 2025

Kepala DPKP Kota Surabaya Laksita Rini Sevriani (2024) mengatakan bahwa banyaknya evakuasi hewan seperti ular, biawak dan tawon yang terjadi dalam beberapa bulan terakhir dikarenakan sedang musim panas, sehingga hewan-hewan tersebut keluar semua ke pemukiman warga. Dan beberapa wilayah pemukiman di Surabaya juga masih banyak yang rawa dan tambak sehingga hal tersebut juga menjadi salah satu faktor utama kenapa banyak hewan buas seperti ular dan biawak yang masuk ke rumah warga.

Berdasarkan standar pelayanan yang dimiliki oleh DPKP Kota Surabaya, terdapat sistematisa, mekanisme dan prosedur dalam pelayanan penyelamatan kebakaran dan non kebakaran yang dilakukan oleh DPKP Kota Surabaya. Proses pertama dimulai dengan diterimanya laporan mengenai situasi penyelamatan, kemudian tim DPKP segera bergerak menuju lokasi kejadian. Setibanya di Tempat Kejadian Perkara (TKP), *Incident Commander* melakukan penilaian awal secara cepat, tepat, dan akurat terhadap kondisi kebakaran serta risiko yang mungkin timbul dalam proses penyelamatan. Jika ditemukan adanya korban jiwa yang terjebak atau aset yang perlu diselamatkan, *Incident Commander* akan menginstruksikan tim *rescue* untuk segera melaksanakan Operasi Penyelamatan. Selain itu, *Incident Commander* juga bertanggung jawab untuk menyampaikan informasi terkait tahapan operasi penyelamatan dan perkembangan situasi di lapangan kepada *Command Centre* 112 dan/atau pimpinan BARUNA.

Pelaksanaan Operasi Penyelamatan harus dipimpin oleh *Incident Commander* berdasarkan taktik dan strategi yang telah ditetapkan sebelumnya. Dalam setiap tahap operasi, *Incident Commander*, Komandan Regu, dan Tim

Rescue wajib menjaga komunikasi langsung secara intensif (*local direct communication*) untuk memastikan koordinasi yang efektif. Setelah operasi penyelamatan selesai dilaksanakan, tahap selanjutnya adalah melakukan pendataan terhadap para korban. *Incident Commander* kemudian menyatakan bahwa Operasi Penyelamatan Kebakaran telah berakhir. Seluruh personel diperintahkan untuk kembali ke markas secara bersama-sama (konvoi), setelah terlebih dahulu melaporkan atau memperoleh izin dari *Command Centre* 112 atau pimpinan BARUNA.

Salah satu laporan layanan evakuasi hewan yang baru-baru ini terjadi di Surabaya adalah layanan evakuasi ular phiton yang terjadi di Jl. Ngagel Kecamatan Wonokromo. Warga melihat ular phiton besar melintas di depan rumah warga, lalu ular tersebut masuk ke dalam gorong-gorong yang berada di depan salah satu rumah warga dan pada saat itu warga langsung menghubungi 112 untuk melaporkan adanya ular sanca kembang atau piton besar yang berada di sekitar pemukiman warga dan segera membutuhkan layanan evakuasi agar ular tersebut segera dievakuasi dan tidak membahayakan warga setempat.

Petugas melakukan evakuasi dengan menggunakan APD lengkap sesuai dengan SOP agar aman bagi petugas evakuasi hewan tersebut. Petugas evakuasi yang datang sebanyak satu regu yang terdiri dari minimal empat orang, yang beranggotakan satu komandan, satu juru mudi dan dua pasukan. Pada saat menuju lokasi evakuasi, petugas menggunakan mobil pemadam kebakaran sama seperti pada saat menuju lokasi kebakaran, yang membedakan hanya pada saat layanan

evakuasi hewan hanya dinyalakan rotary saja sedangkan pada saat layanan kebakaran yang dinyalakan ialah sirine dan rotary.



Gambar 1. 4 Evakuasi Ular Sanca Kembang di Ngagel

Sumber: Arsip (DPKP) Kota Surabaya, 2025

Peristiwa kebakaran merupakan suatu kejadian yang tidak dapat diprediksi serta berpotensi terjadi di berbagai tempat dan waktu. Risiko terjadinya bencana kebakaran di kawasan permukiman juga dialami oleh Kota Surabaya, yang termasuk dalam wilayah dengan tingkat titik panas yang tinggi di Indonesia (Assyilah et al., 2023). Kondisi tersebut berdampak pada tingginya frekuensi pelayanan kebakaran maupun nonkebakaran yang harus ditangani oleh Dinas Pemadam Kebakaran dan Penyelamatan (DPKP) Kota Surabaya dalam beberapa tahun terakhir.

Seiring dengan meningkatnya kebutuhan layanan tersebut, DPKP Kota Surabaya masih menghadapi berbagai kendala dalam pelaksanaan tugas di lapangan. Kendala ini menyebabkan kinerja petugas kerap dinilai kurang responsif

oleh sebagian masyarakat, terutama terkait waktu kedatangan petugas ke lokasi kejadian. Hal tersebut sebagaimana diungkapkan oleh Pak Hari, selaku petugas DPKP Kecamatan Sukolilo, dalam wawancara yang dilakukan penulis pada 4 Juni 2025.

“Banyak warga yang mengeluh kenapa damkar lama datangnya sehingga hewan buas yang ada di sekitar rumah warga sudah hilang entah ke mana pada saat petugas sudah sampai di lokasi. Kita selaku tim rescue sudah berusaha datang secepat mungkin untuk datang ke lokasi, akan tetapi terkadang warga menelpon 112 pada saat hewan tersebut sudah dibunuh duluan oleh warga. Terkadang juga ular terlihat di rumah warga pada pagi hari, akan tetapi warga baru menghubungi 112 di siang harinya. Kalau seperti itu pasti hewannya sudah hilang duluan sebelum di-rescue. Dan kadang juga masyarakat masih bingung bagaimana cara untuk menghubungi damkar pada saat terjadi kebakaran atau situasi darurat lainnya yang membutuhkan pertolongan damkar.”
(Sumber: Data Wawancara Pra Penelitian, 2025)

Berdasarkan hasil wawancara tersebut, dapat diketahui bahwa persepsi kurang responsifnya kinerja petugas tidak sepenuhnya disebabkan oleh keterlambatan petugas, melainkan juga dipengaruhi oleh keterlambatan pelaporan serta rendahnya pemahaman masyarakat mengenai prosedur pelaporan keadaan darurat. Kondisi ini terutama terjadi pada kasus nonkebakaran, seperti evakuasi hewan berbahaya, di mana objek laporan sering kali telah menghilang atau ditangani secara mandiri oleh warga sebelum petugas tiba di lokasi. Oleh karena itu, diperlukan peningkatan pemahaman masyarakat terkait mekanisme pelaporan serta optimalisasi sistem pelayanan agar respons petugas dapat berjalan lebih efektif.

Dinas Pemadam Kebakaran dan Penyelamatan (DPKP) Kota Surabaya selalu berusaha untuk melayani Masyarakat dengan cepat dan efektif, sehingga masyarakat merasa aman dan terlayani dengan baik. Berdasarkan latar belakang

yang telah dijabarkan, peneliti tertarik untuk meneliti Roti 7 Lapis DPKP Kota Surabaya dilihat dari perspektif *public value* (nilai publik), karena dalam teori *public value* dijelaskan bahwa dalam memberikan pelayanan atau program yang sesuai dengan yang dibutuhkan masyarakat dan bermanfaat bagi masyarakat maka layanan atau program tersebut harus dapat memenuhi segitiga strategis dari Mark Moore yang terdiri dari legitimasi dan dukungan, kemampuan operasional, dan nilai substansial.

Peneliti memilih teori *public value* (nilai publik) karena dapat menjawab permasalahan yang telah diuraikan dalam latar belakang masalah sebelumnya, dimana Roti 7 Lapis ini sudah berjalan selama tiga tahun dan menjadi kemungkinan dapat menjadi contoh bagi kota lainnya di Jawa Timur dalam melaksanakan percepatan pelayanan kebakaran dan non kebakaran. Roti 7 Lapis ini termasuk dalam pelayanan damkar yang paling cepat tanggap, namun nyatanya masih terdapat beberapa masyarakat yang tidak puas akan pelayanan tersebut dan masih banyaknya masyarakat yang tidak tahu akan program tersebut sehingga layanan tersebut belum dimanfaatkan dengan baik oleh masyarakat.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dipaparkan diatas, maka dapat diambil perumusan masalah. Rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu Bagaimanakah Roti 7 Lapis DPKP Kota Surabaya dilihat dari perspektif *public value* (nilai publik)?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dipaparkan diatas, maka penelitian ini bertujuan untuk mengetahui, mendeskripsikan atau menggambarkan mengenai *public value* (nilai publik) dari Roti 7 Lapis DPKP Kota Surabaya.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

- a. Untuk menambah dan memperluas wawasan kepada penulis dan pembaca pada umumnya tentang nilai publik (*public value*) Roti 7 Lapis Dinas Pemadam Kebakaran dan Penyelamatan (DPKP) Kota Surabaya.
- b. Untuk menambah referensi dan literatur bacaan ilmiah di perpustakaan sehingga mampu meningkatkan pengetahuan maupun menambah kajian untuk penelitian yang akan datang dengan topik yang sama.

1.4.2 Manfaat Praktis

- a. Bagi Universitas Pembangunan Nasional "Veteran" Jawa Timur
Penelitian ini berguna sebagai penunjang pendidikan dan referensi dalam penelitian yang akan datang pada program Administrasi Publik, serta sebagai acuan dalam mengembangkan ilmu pengetahuan.
- b. Bagi Dinas Pemadam Kebakaran dan Penyelamatan (DPKP) Kota Surabaya
Penelitian ini berguna sebagai masukan dan manfaat bagi pegawai Dinas Pemadam Kebakaran dan Penyelamatan (DPKP) Kota Surabaya Sehingga dapat dijadikan referensi untuk meningkatkan pelayanan.
- c. Bagi Mahasiswa

Penelitian ini diharapkan mampu memperdalam pengetahuan mengenai nilai publik (*public value*) Roti 7 Lapis Dinas Pemadam Kebakaran dan Penyelamatan (DPKP) Kota Surabaya.