

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Dalam kehidupan bernegara, pemerintah memiliki tanggung jawab utama untuk menjamin keamanan, keselamatan, dan kesejahteraan seluruh warga negaranya. Keamanan dan keselamatan menjadi kebutuhan dasar yang harus dijamin oleh negara agar aktivitas sosial, ekonomi, dan pembangunan dapat berjalan dengan stabil. Dalam kehidupan bermasyarakat yang semakin kompleks seperti saat ini, berbagai risiko dan keadaan darurat dapat terjadi kapan saja tanpa bisa diprediksi, mulai dari kecelakaan, bencana alam, hingga gangguan kesehatan mendadak. Situasi-situasi tersebut menuntut adanya sistem yang mampu memberikan perlindungan dan pertolongan secara cepat, tepat, serta terkoordinasi. Seiring dengan meningkatnya dinamika sosial dan mobilitas masyarakat, potensi terjadinya situasi darurat juga semakin tinggi, baik akibat faktor alam maupun kelalaian manusia. Kondisi ini menuntut adanya sistem layanan publik yang tidak hanya bersifat administratif, tetapi juga mampu memberikan respon cepat dan tanggap terhadap peristiwa yang mengancam keselamatan jiwa dan lingkungan. Warga negara juga memiliki hak kolektif untuk menyentuh aspek-aspek dasar lainnya, seperti hak atas lingkungan yang sehat, hak atas kesejahteraan dan partisipasi dalam pengambilan kebijakan publik (Khairuddin et al., 2025).

Penyelenggaraan layanan publik pada dasarnya bertujuan untuk menciptakan nilai dan manfaat yang dapat dirasakan langsung oleh masyarakat. Nilai tersebut tidak hanya diukur dari aspek efisiensi dan kecepatan pelayanan,

tetapi juga dari seberapa besar kontribusi layanan tersebut terhadap peningkatan rasa aman, keadilan, dan kepercayaan publik terhadap pemerintah. Perkembangan ilmu administrasi publik sendiri menunjukkan adanya transformasi paradigma yang cukup signifikan. Pada tahap awal, praktik pemerintahan banyak didominasi oleh pendekatan *Old Public Administration* (OPA) yang bercirikan birokrasi hierarkis, kepastian hukum, dan kepatuhan aturan. Hughes (1998) menjelaskan bahwa OPA berfokus pada stabilitas, pengendalian, dan pelayanan publik sebagai kewajiban negara melalui mekanisme *top-down*. Model ini efektif pada masa negara sedang membangun fondasi pemerintahan modern, namun dalam konteks masyarakat yang semakin dinamis, OPA dianggap tidak mampu memenuhi tuntutan pelayanan yang lebih responsif dan partisipatif.

Sebagai respon terhadap kelemahan OPA, muncul paradigma *New Public Management* (NPM) yang menekankan efisiensi, efektivitas, serta penerapan prinsip manajemen sektor swasta dalam birokrasi publik. Osborne & Gaebler (1992) memperkenalkan gagasan *reinventing government* dengan semboyan *steering rather than rowing*, di mana pemerintah bertugas mengarahkan sementara pelaksanaan dapat melibatkan aktor non-pemerintah. Orientasi ini berhasil mendorong efisiensi layanan publik, tetapi di sisi lain kerap dikritik karena terlalu menekankan aspek ekonomi dan mengabaikan nilai-nilai sosial serta demokratis (Denhardt & Denhardt, 2000). Untuk menjawab kritik tersebut, berkembang paradigma *New Public Governance* (NPG). Osborne (2006) menekankan bahwa NPG mengedepankan jejaring dan kolaborasi antar-aktor, baik pemerintah, sektor privat, maupun masyarakat sipil, dalam penyediaan layanan publik. Paradigma ini

relevan dengan konteks perkotaan modern, karena kompleksitas masalah kota tidak dapat diselesaikan hanya oleh pemerintah sendiri, melainkan memerlukan partisipasi aktif masyarakat dan kerja sama lintas sektor.

Transformasi dari OPA ke NPM hingga NPG kemudian melahirkan orientasi baru dalam administrasi publik, yaitu public value. Moore (1995) menegaskan bahwa ukuran keberhasilan pemerintah bukan hanya efisiensi manajerial atau kepatuhan birokratis, melainkan sejauh mana program dan kebijakan publik mampu menciptakan nilai yang nyata bagi masyarakat. Perbedaan dasar dan yang terpenting dari model nilai publik yaitu pentingnya memaknai nilai publik yang menjadi inti dari penyelenggaraan manajemen publik (Sujarwoto & Sahputri, 2023). Berikut perbandingan dari OPA, NPM, dan Public Value dalam tabel :

	Traditional Public Management	New Public Management	Public Value
Kepentingan publik (public interest)	Didefinisikan oleh politisi/ahli	Agregasi preferensi individu, ditunjukkan oleh pilihan pelanggan	Individu dan preferensi publik
Kinerja (performance)	Mengelola <i>input</i> (masukan)	Mengelola <i>input & output</i> (masukan & keluaran)	Memiliki berbagai tujuan: <i>output</i> layanan; kepuasan; hasil; kepercayaan/ legitimasi
Model akuntabilitas	Ke atas melalui birokrasi ke lembaga perwakilan	Ke atas melalui kontrak kinerja; atau melalui mekanisme pasar	Ke: warga negara sebagai pengawas pemerintah; pelanggan sebagai pengguna; pembayar pajak sebagai pemberi dana.
Sistem <i>delivery</i> pelayanan	Hierarkis	Badan publik atau swasta yang sudah ditetapkan	Beberapa alternatif bisa dipilih (sektor publik, perusahaan swasta, komunitas; kelompok masyarakat serta meningkatkan peran untuk pilihan pengguna)
Pendekatan dalam etika pelayanan	Sektor publik memiliki monopoli dalam etika layanan.	Skeptis terhadap etika pelayanan publik, dan lebih mengarah pada preferensi pelanggan	Tidak ada satu sektor pun yang memiliki monopoli pada etika pelayanan.
Peran partisipasi publik	Terbatas	Terbatas (pada pelanggan, misal melalui survei kepuasan)	Krusial (dari pelanggan, warga, pemangku kepentingan)
Tujuan dari pimpinan atau manajer publik	Tergantung pada keputusan politik	Kesepakatan pada target kinerja	Responsif terhadap preferensi warga, memperbaharui mandat dan kepercayaan melalui penjaminan kualitas pelayanan.

Gambar 1. 1 Perbandingan antara OPA, NPM, dan Public Value

Sumber: Widaningrum, 2021

Nilai publik ini mencakup kepuasan warga, keberlanjutan lingkungan, keadilan sosial, hingga meningkatnya kepercayaan masyarakat terhadap

pemerintah. Oleh karena itu, public value menjadi kerangka konseptual yang penting untuk menilai sejauh mana kebijakan atau inovasi publik benar-benar menjawab kebutuhan masyarakat secara substantif, bukan hanya administratif.

Menurut Mark H. Moore dalam bukunya yang berjudul *Creating Public Value : Strategic Management in Governmnet*, Mark menekankan bahwa tujuan utama organisasi publik adalah menciptakan nilai publik (*public value*) yang Mark jelaskan dengan tiga aspek kunci yaitu : *value* (nilai), *legitimacy* dan *support* (legitimasi dan dukungan), serta *operational capacity* (kapasitas operasional) (Hasanah et al., 2024). Dengan demikian, aspek value mengedepankan manfaat yang dapat diberikan kepada masyarakat untuk meningkatkan kualitas hidup atau kepuasan terhadap layanan publik. Aspek *legitimacy* dan *support* mengarang pada dukungan yang disetujui berbagai pemangku kepentingan, termasuk masyarakat, lembaga politik, maupun lembaga lainnya. Sedangkan *operational capacity* adalah kemampuan organisasi publik dalam mengarahkan dan mengelola sumber daya untuk mencapai hasil yang diinginkan, antara lain sumber daya manusia, anggaran, dan infrastruktur (Hasanah et al., 2024).

Dengan orientasi pada penciptaan *public value*, lembaga publik diharapkan mampu menyediakan layanan yang lebih tanggap terhadap aspirasi masyarakat serta sesuai dengan kebutuhan nyata mereka. Teori *public value* menegaskan bahwa keterlibatan warga dalam proses pengambilan keputusan dan pelaksanaan layanan publik menjadi kunci utama. Oleh karena itu, keberhasilan sebuah organisasi publik tidak hanya diukur melalui efisiensi operasional ataupun efektivitas pencapaian target, tetapi juga dari kemampuannya memenuhi harapan masyarakat dan

menghasilkan nilai yang dirasakan oleh publik (Busri et al., 2023). Adanya penerapan nilai publik di lingkungan masyarakat harus sejalan dengan nilai di dalamnya yaitu, pemberian pelayanan publik kepada masyarakat. Beberapa dekade terakhir perhatian terhadap peningkatan kualitas pelayanan publik kian terus meningkat seiring dengan besarnya tuntutan masyarakat yang semakin kompleks dan beragam (Adekamwa et al., 2024). Sejalan dengan adanya konsep public value, pemerintah Indonesia terus berupaya memberikan pelayanan dengan meningkatkan kualitas layanan tersebut, khususnya dalam bidang penanganan kedaruratan yang berkaitan langsung dengan keselamatan jiwa manusia. Salah satu wujud konkret dari upaya pemerintah adalah penyediaan layanan panggilan gawat darurat berbasis *media center* sebagai respon cepat terhadap situasi darurat yang terjadi di masyarakat.

Di Indonesia, sistem layanan gawat darurat telah dikembangkan dalam beberapa sektor, seperti layanan 110 untuk kepolisian, 113 untuk pemadam kebakaran, 118 untuk ambulans, dan 115 untuk Badan Nasional Pencarian dan Pertolongan (Basarnas) yang memiliki peran utama dalam penanganan keadaan darurat di darat, laut maupun udara. Layanan panggilan gawat darurat 115 Basarnas merupakan salah satu inovasi strategis pemerintah dalam rangka peningkatan koordinasi dan kecepatan respons terhadap keadaan darurat yang membahayakan jiwa. Layanan ini dihadirkan untuk mempermudah masyarakat dalam melaporkan situasi yang memerlukan penanganan cepat, seperti kecelakaan lalu lintas, tenggelam, bencana alam, dan situasi lainnya yang berpotensi merenggut jiwa. Semakin cepat dan efisien sistem penanganan yang dilakukan secara lintas instansi,

maka semakin kecil potensi hilangnya nyawa dan berdampak merugikan lebih besar.

Selain itu, Survei Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM) juga menjadi instrumen evaluasi yang digunakan Basarnas untuk mengukur kualitas layanan secara periodik dan objektif. Data IKM tersebut merefleksikan bagaimana masyarakat menilai responsivitas, profesionalitas, serta kemampuan petugas dalam menangani kondisi darurat.

Tabel 1. 1 Tabel Hasil Survei Kepuasan Masyarakat terhadap layanan pencarian dan pertolongan tahun 2024

Survei Kepuasan	Nilai IKM
Layanan operasi pencarian dan pertolongan	92,22
Layanan pembinaan potensi pencarian dan pertolongan	88,61
Registrasi alat pemancar sinyal mara bahaya (Beacon)	90,76
Nilai IKM terhadap layanan pencarian dan pertolongan Tahun 2024	90,78

Sumber : Laporan Tahunan Basarnas, 2024

Hasil survei Indeks Kepuasan Masyarakat Basarnas Tahun 2024 secara keseluruhan di Indonesia, menunjukkan bahwa tiga jenis layanan utama yakni layanan operasi pencarian dan pertolongan, layanan pembinaan potensi SAR, serta layanan registrasi alat pemancar sinyal marabahaya (beacon) mendapatkan penilaian yang berbeda dari masyarakat. Berdasarkan Tabel 1.1, layanan operasi pencarian dan pertolongan memperoleh nilai IKM tertinggi sebesar 92,22, yang menunjukkan persepsi masyarakat yang sangat baik terhadap kecepatan dan

ketepatan operasi SAR di lapangan. Sementara itu, layanan pembinaan potensi pencarian dan pertolongan mencatat nilai 88,61, menggambarkan bahwa upaya peningkatan kapasitas potensi SAR dinilai masyarakat cukup baik namun masih memiliki ruang untuk perbaikan. Adapun layanan registrasi alat pemancar sinyal marabahaya (beacon) memperoleh nilai 90,76, yang mengindikasikan bahwa proses pelayanan administrasi dan teknis terkait beacon berjalan efektif dan memuaskan pengguna layanan. Secara keseluruhan, nilai IKM Basarnas Tahun 2024 mencapai 90,78, menunjukkan bahwa kualitas pelayanan Basarnas berada pada kategori sangat baik dan diterima positif oleh masyarakat.

Tabel 1. 2 Perbandingan Penanganan Kegawat Daruratan Antar Instansi di Indonesia

Instansi	Dasar Peran dalam Gawat Darurat	Fokus Utama	Bentuk Penanganan	Dasar Hukum
Kepolisian Negara Republik Indonesia	Penegakan hukum dan menjaga keamanan	Keamanan dan hukum	Pengamanan lokasi kejadian, pengaturan lalu lintas, olah TKP, identifikasi korban, penyelidikan penyebab kecelakaan.	Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia
Pemadam Kebakaran (Damkar)	Penanggulangan kebakaran dan penyelamatan darurat	Pengendalian bahaya fisik	Pemadaman kebakaran, penyelamatan korban terjebak (gedung, kendaraan), penanganan bahan berbahaya.	Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006
Ambulans / Layanan Medis (PSC 119/RS)	Pelayanan medis darurat	Pertolongan medis	Pertolongan pertama, stabilisasi kondisi korban, rujukan ke fasilitas kesehatan.	Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020

Badan Nasional Pencarian dan Pertolongan (Basarnas)	Operasi pencarian dan pertolongan (SAR)	Evakuasi dan penyelamatan	Pencarian orang hilang, evakuasi korban di medan sulit (laut, gunung, jurang, banjir), operasi SAR khusus.	Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2014 Tentang Pencarian dan Pertolongan
--	---	---------------------------	--	---

Sumber : Undang – Undang dan Peraturan Menteri

Dalam struktur kelembagaan pencarian dan pertolongan di Indonesia, yang berada pada tingkat paling atas adalah Badan Nasional Pencarian dan Pertolongan (Basarnas), yaitu lembaga pemerintah non-kementerian yang bertanggung jawab secara nasional dalam penyelenggaraan operasi SAR. Basarnas memiliki wewenang dalam perumusan kebijakan, standar operasional, koordinasi nasional, serta pengadaan sarana dan prasarana pencarian dan pertolongan di seluruh wilayah Indonesia. Di bawah Basarnas terdapat unit pelaksana teknis di tingkat wilayah yang disebut Kantor Pencarian dan Pertolongan atau Kantor SAR. Kantor SAR merupakan pelaksana operasional di daerah yang memiliki struktur organisasi lengkap, dipimpin oleh kepala kantor, serta bertanggung jawab mengoordinasikan dan mengendalikan seluruh operasi SAR dalam wilayah kerjanya. Kantor SAR juga memiliki fasilitas utama seperti kantor pusat wilayah, kapal operasional, kendaraan, dan peralatan SAR.

Tabel 1. 3 Tabel Struktur Kelembagaan Pencarian dan Pertolongan (SAR) di Indonesia

Tingkatan	Nama Lembaga	Kedudukan/ Status	Tugas dan Wewenang	Wilayah Kerja	Ket
Tingkat Nasional	Badan Nasional Pencarian dan Pertolongan (Basarnas)	Lembaga Pemerintah Non-Kementerian	-Perumusan kebijakan nasional SAR - Penyusunan standar operasional - Koordinasi nasional operasi SAR - Pengadaan sarana dan prasarana SAR di daerah	Seluruh wilayah Indonesia	Merupakan lembaga tertinggi dalam struktur SAR nasional
Tingkat Wilayah	Kantor Pencarian dan Pertolongan (Kantor SAR)	Unit Pelaksana Teknis (UPT) di bawah Basarnas	- Pelaksana operasional SAR di daerah - Mengendalikan dan mengoordinasikan operasi SAR di wilayah kerja - Menyediakan fasilitas operasional (kapal, kendaraan, peralatan SAR)	Sesuai wilayah kerja masing-masing kantor	Dipimpin oleh Kepala Kantor dan memiliki struktur organisasi lengkap
Tingkat Lokal	Pos SAR	Unit pendukung di bawah Kantor SAR	- Mempercepat respons kejadian darurat - Perpanjangan tangan Kantor SAR di titik strategis	Area strategis dalam wilayah kerja Kantor SAR	Secara administratif dan komando berada di bawah Kantor SAR

Sumber : Observasi dan Wawancara di Kantor SAR Surabaya (20/01/2026)

Di bawah Kantor SAR terdapat Pos SAR yang berfungsi sebagai unit pendukung atau perpanjangan tangan di titik-titik strategis dalam wilayah kerja. Pos SAR ditempatkan untuk mempercepat respons terhadap kejadian darurat, khususnya di daerah yang jauh dari kantor utama. Secara administratif dan komando, Pos SAR tetap berada di bawah koordinasi dan tanggung jawab Kantor SAR. Kantor SAR Surabaya merupakan induk atau pusat yang mencakup seluruh wilayah Jawa Timur dengan 6 Pos SAR yaitu Pos SAR Banyuwangi, Jember,

Pacitan, Trenggalek, Tuban dan Bojonegoro, yang menjadikan Kantor SAR Surabaya sebagai salah satu Kantor Pencarian dan Pertolongan dengan luas wilayah kerja paling luas mencakup 38 Kabupaten/Kota.

Tabel 1. 4 Struktur Wilayah Kerja Kantor SAR Surabaya

Nama Kantor	Wilayah Induk	Jumlah Pos SAR	Daftar Pos SAR	Cakupan Wilayah
Kantor SAR Surabaya	Jawa Timur	6 Pos SAR	Banyuwangi, Jember, Trenggalek, Pacitan, Tuban, Bojonegoro	38 Kabupaten/Kota di Jawa Timur

Sumber : Observasi dan Wawancara di Kantor SAR Surabaya (20/01/2026)

Cakupan wilayah kerja Kantor SAR Surabaya dapat dilihat dari luasnya area operasional yang menjadi tanggung jawabnya. Berdasarkan hasil wawancara dan observasi yang dilakukan secara langsung pada tanggal 20 Januari 2026 dengan Kepala Operasi dan Siaga SAR Kantor SAR Surabaya, dijelaskan bahwa lingkup wilayah kerja Kantor SAR Surabaya meliputi daerah perbatasan hingga Pasuruan di bagian selatan, Jombang di bagian barat, serta Gresik di bagian utara. Selain itu, wilayah Sidoarjo juga termasuk dalam tanggung jawab operasional Kantor SAR Surabaya. Sementara itu, untuk wilayah di luar cakupan tersebut, penanganan kejadian darurat telah menjadi kewenangan Pos SAR Badan Nasional Pencarian dan Pertolongan yang berada di masing-masing daerah sesuai pembagian wilayah kerja yang telah ditetapkan. Pembagian wilayah operasional dilakukan secara terstruktur guna memastikan efektivitas koordinasi dan percepatan respons dalam setiap pelaksanaan operasi pencarian dan pertolongan di wilayah Jawa Timur.

Tabel 1. 5 Rata-Rata Respon Time Operasi Pencarian dan Pertolongan menurut Kantor Pencarian dan Pertolongan (Menit), (2024)

No	Kantor Pencarian dan Pertolongan	Rata- Rata Respon Time (Menit)
1	Manado	20.63
2	Sorong	20.59
3	Medan	19.79
4	Timika	19.31
5	Manokwari	19.22
6	Surabaya	19.17
7	Maumere	19.16
8	Banten	18.79
9	Ambon	18.74
10	Palu	18.72

Sumber : Website Resmi Basarnas (Statistik Basarnas Tahun 2024)

Menurut tabel diatas, rata rata respon time operasi pencarian dan pertolongan menurut kantor pencarian dan pertolongan di seluruh Indonesia, Kantor SAR Surabaya menempati urutan ke-6 dengan rata rata respon time 19.17 menit. Data tersebut menimbulkan pertanyaan mengenai efektivitas penyelenggaraan layanan panggilan gawat darurat yang berdampak pada nilai publik. Jika dilihat dari banyaknya kasus yang masuk pada kantor SAR Surabaya. Seharusnya, respon yang diberikan dari kantor SAR dalam penanganan harus cepat dan responsif. Namun kenyataannya, Kantor SAR Surabaya masih memiliki rata-rata respon time yang cukup lama jika dibandingkan dengan wilayah lain. Hal ini mengindikasikan adanya kemungkinan kendala pada aspek kapasitas operasional, koordinasi lintas instansi, atau alur penanganan laporan yang belum optimal. Jika dilihat dari tabel

dibawah, dapat dikatakan bahwa respon time Basarnas wilayah kantor SAR Surabaya cukup lama jika dibandingkan dengan banyaknya kasus yang ditangani. Menurut Statistik Basarnas Tahun 2024, Surabaya menangani operasi pencarian dan pertolongan berjumlah 142 laporan sepanjang tahun 2024.

Tabel 1. 6 Jumlah Operasi Pencarian dan Pertolongan menurut Kantor Pencarian dan Pertolongan (Kejadian) Tahun 2024

No	Kantor Pencarian dan Pertolongan	Jumlah Operasi Pencarian dan Pertolongan
1	Semarang	170
2	Surabaya	142
3	Banten	126
4	Makassar	102
5	Medan	99
6	Bandung	90

Sumber : Website Resmi Basarnas (Statistik Basarnas Tahun 2024)

Menurut data yang diperoleh dari wawancara dengan Kepala Operasi dan Siaga SAR Surabaya, pada tahun 2025 terdapat 192 kejadian bertambah 50 kasus operasi dari tahun 2024. Dengan rincian :

Tabel 1. 7 Rician Penanganan Operasi Pencarian dan Pertolongan Kantor SAR Surabaya Tahun 2025

Jenis Kejadian	Jumlah Kejadian	Presentase
Kecelakaan Penerbangan	0	0%
Kecelakaan Pelayaran	45	23,4%
Bencana	9	4,7%
Kondisi Membayakan Manusia	134	69,8%
Kecelakaan Khusus	4	2,1%

Sumber : Wawancara dengan Kepala Operasi dan Siaga SAR Kantor SAR Surabaya (20/01/2026)

Dijelaskan dalam wawancara, bahwa kecelakaan pelayaran yang ditangani meliputi kecelakaan kapal dimulai dari kapal besar hingga kapal nelayan, sekalipun hanya menggunakan perahu kecil. Untuk bencana diartikan sebagai kejadian yang membutuhkan evakuasi, berbeda dengan Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) yang semua bencana akan ditangani dengan atau tidak adanya korban, Basarnas hanya ada di tanggap darurat yang membutuhkan proses evakuasi korban dan pencarian korban. Kemudian kondisi membahayakan manusia memiliki berbagai definisi seperti orang yang terjebak, percobaan bunuh diri, tenggelam, maupun hilang dalam medan yang sulit seperti di hutan dan gunung. Sementara, kecelakaan khusus merupakan penanganan operasi pada kecelakaan yang membutuhkan alat khusus untuk mengevakuasi korban seperti kecelakaan namun korban terjepit. Oleh sebab itu, tugas utama Badan Nasional Pencarian dan Pertolongan (Basarnas) adalah operasi penyelamatan jiwa baik dalam kondisi hidup maupun tidak. Hal ini diperjelas melalui data detail yang diunggah pada media sosial oleh Basarnas melalui Kantor SAR Surabaya pada gambar dibawah, yang mana secara rinci menyebutkan jumlah korban sebagai tujuan dari dilaksanakannya operasi SAR.



Gambar 1. 2 Perincian Data Operasi SAR Pada Kantor SAR Surabaya Tahun 2025

Sumber : Instagram Resmi Kantor SAR Surabaya (@kantorsar_surabaya)



Gambar 1. 3 Perincian Data Operasi SAR Pada Kantor SAR Surabaya Januari Tahun 2026

Sumber : Instagram Resmi Kantor SAR Surabaya (@kantorsar_surabaya)

Luasnya wilayah kerja Kantor SAR Surabaya menjadi salah satu faktor utama yang memengaruhi lamanya waktu penanganan dalam pelaksanaan layanan gawat darurat. Sebagai kantor induk Basarnas di wilayah Jawa Timur, Kantor SAR Basarnas Surabaya tidak hanya melayani Kota Surabaya, tetapi juga mencakup wilayah penyangga seperti Kabupaten Sidoarjo dan Kabupaten Gresik, serta daerah perbatasan hingga Pasuruan dan Jombang. Kondisi ini menyebabkan jarak tempuh menuju lokasi kejadian menjadi bervariasi dan dalam beberapa kasus relatif jauh,

terutama ketika kejadian darurat terjadi di wilayah perbatasan atau daerah dengan akses yang terbatas. Luas wilayah tersebut berimplikasi langsung pada durasi waktu yang dibutuhkan tim SAR untuk mencapai lokasi kejadian. Hal ini menunjukkan bahwa kecepatan layanan panggilan gawat darurat tidak hanya ditentukan oleh kesiapsiagaan internal organisasi, tetapi juga oleh karakteristik wilayah kerja yang dilayani. Dengan demikian, luas wilayah kerja dapat dipahami sebagai tantangan struktural yang memengaruhi nilai publik dalam layanan panggilan gawat darurat.

Landasan hukum yang mengatur dan menetapkan tugas, wewenang, dan kewajiban Badan Nasional Pencarian dan Pertolongan (Basarnas) dalam penyelenggaraan operasi SAR, termasuk standar operasi, koordinasi dan penyelenggaraan layanan darurat diatur dalam Undang – Undang Nomor 29 Tahun 2014 tentang Pencarian dan Pertolongan. Selain itu, segala bentuk layanan di lingkungan Badan Nasional Pencarian dan Pertolongan telah diatur pada Peraturan Badan Nasional Pencarian dan Pertolongan Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2025 Tentang Perubahan atas Peraturan Badan Nasional Pencarian dan Pertolongan Nomor 6 Tahun 2021 Tentang Standar Operasional Prosedur Administrasi Pemerintahan di Lingkungan Badan Nasional Pencarian dan Pertolongan. Poin penting dari peraturan ini adalah penyesuaian dan penyempurnaan SOP untuk menyesuaikan dengan dinamika pelayanan publik serta kebutuhan organisasi yang terus berkembang. Menegaskan pentingnya efisiensi, transparansi, dan akuntabilitas dalam setiap proses administrasi di Basarnas agar pelayanan pencarian dan pertolongan menjadi lebih cepat, responsif dan professional (Basarnas RI, 2025)

Permasalahan layanan panggilan gawat darurat telah menjadi perhatian dalam sejumlah penelitian terdahulu. Salah satunya, penelitian yang dilakukan oleh Sri Handayani (2016) mengenai inovasi Emergency Call 115 pada Basarnas Kelas A Biak menunjukkan bahwa sistem layanan yang terpusat melalui satu nomor panggilan mampu meningkatkan kemudahan akses masyarakat dalam melaporkan kondisi darurat. Penelitian tersebut mengidentifikasi bahwa melalui pengembangan sistem layanan 115, alur informasi menjadi lebih terstruktur mulai dari penerimaan panggilan, verifikasi kejadian, hingga mobilisasi tim SAR ke lokasi. Hasil penelitian menunjukkan adanya peningkatan kecepatan respons dan efektivitas koordinasi antarunit. Selain itu, penelitian tersebut menekankan pentingnya dukungan sarana komunikasi, integrasi data, serta kesiapan sumber daya manusia dalam menunjang kualitas pelayanan darurat yang profesional dan responsif.

Dalam SOP Nomor 9 Tahun 2024 yang telah tercantum dalam peraturan Basarnas Nomor 6 Tahun 2025 yang membahas mengenai penerimaan berita pada *emergency call* 115 yang berlaku untuk seluruh petugas jaga unit pelaksana teknis (UPT) yang bertugas menerima, mencatat dan menindaklanjuti panggilan darurat 115. Meski demikian, belum diketahui apakah SOP baru ini telah berjalan optimal dan menciptakan nilai publik sesuai harapan. Namun, Basarnas melalui Kantor SAR Surabaya juga menghadirkan layanan panggilan gawat darurat yang terhubung langsung oleh kantor wilayah Basarnas Surabaya melalui *call center* 031-8669611, serta menerima layanan panggilan gawat darurat jalur pribadi langsung melalui petugas Basarnas. Hal ini dilakukan untuk memperluas dan mempermudah jangkauan penerimaan sumber informasi bencana khususnya pada wilayah Kota

Surabaya. Melalui *call center* Basarnas, pemerintah Indonesia berupaya untuk memberikan pelayanan gawat darurat dalam penanganan kondisi yang membahayakan kematian dan memerlukan respon cepat.

Pada penelitian ini, Teori Public Value oleh Mark Moore (1995) menjadi awal dalam memahami bagaimana sebuah layanan publik dapat menciptakan nilai bagi masyarakat. Seiring perkembangan ilmu administrasi publik, kajian mengenai nilai publik semakin meluas dan banyak pemikiran lain yang menawarkan model serta indikator baru untuk menilai sejauh mana sebuah layanan publik memberikan manfaat nyata bagi warganya (Faulkner & Kaufman, 2017). Walaupun hingga kini belum tersedia alat ukur kuantitatif yang bersifat universal untuk menilai nilai publik, pendekatan kuantitatif dianggap mampu menggambarkan nilai tersebut secara mendalam. Melalui analisis yang disesuaikan dengan karakteristik layanan yang dikaji, penilaian nilai publik dapat dilakukan dengan lebih terarah dan memberikan pemahaman yang lebih komprehensif mengenai bagaimana nilai itu tercipta.

Dari berbagai pendekatan yang ada, penelitian ini mengacu pada empat dimensi penelitian nilai publik yang dirumuskan oleh Faulkner & Kaufman (2018) yaitu *Outcome Achievement*, *Trust and Legitimacy*, *Service Delivery Quality*, *Efficiency*. Dimensi *Outcome Achievement* mengadopsi pemikiran Benington melalui Todorut & Tselentis (2015) yang menilai hasil layanan dari aspek ekonomi, sosial budaya, politik, pendidikan, hingga lingkungan. Keempat dimensi ini dianggap paling sesuai untuk menelaah nilai publik dalam layanan panggilan gawat darurat Basarnas pada Kantor SAR Surabaya. Selain relevan dengan permasalahan

yang telah dipaparkan sebelumnya, dimensi tersebut juga memberikan kerangka penilaian yang lebih menyeluruh mengenai bagaimana aksi penyelamatan, kecepatan respon, kepercayaan masyarakat, serta kapasitas operasional Basarnas membentuk nilai publik.

Dari uraian tersebut, tampak adanya gap antara tujuan layanan gawat darurat untuk memberikan pertolongan cepat dengan fakta bahwa respon time Surabaya masih cukup tinggi. Belum ada kajian mendalam yang menilai kualitas layanan tersebut dari perspektif *public value*, terutama dengan meninjau aspek nilai manfaat, legitimasi, dan kapasitas operasional di Kantor SAR Surabaya. Oleh karena itu, penulis tertarik untuk menganalisis dan mendeskripsikan sejauh mana Layanan panggilan gawat darurat Basarnas pada Kantor SAR Surabaya. Melalui teori *Public Value* menurut Faulkner dan Kaufman (2017), meliputi (1) *Outcome Achievement*, (2) *Trust and Legitimacy*, (3) *Service Delivery Quality*, (4) *Efficiency*. Sehingga penulis tertarik untuk mengangkat judul **“Public Value Layanan Gawat Darurat Badan Pencarian dan Pertolongan (Basarnas) pada Kantor SAR Surabaya”**.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, dapat dirumuskan masalah penelitian ini adalah Bagaimana Public Value Layanan Panggilan Gawat Darurat Basarnas pada Kantor SAR Surabaya?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dijelaskan di atas, maka penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dan mengidentifikasi penciptaan nilai publik

dengan memperoleh informasi terbaru dan faktual yang kemudian dapat menambah wawasan dan menjadi bahan evaluasi. Dengan mendeskripsikan bagaimana Public Value Layanan Panggilan Gawat Darurat Basarnas pada Kantor SAR Surabaya.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi terhadap pengembangan teori administrasi publik serta menjadi bahan referensi bagi pembaca, khususnya mengenai penerapan public value dalam layanan darurat dan keselamatan masyarakat

1.4.2 Manfaat Praktis

Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan dan evaluasi bagi Basarnas wilayah kantor SAR Surabaya dalam meningkatkan kualitas layanan panggilan gawat darurat, khususnya pada aspek kecepatan respon sebagai bentuk pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat.