

## **Inovasi Program Roti 7 Lapis Dalam Meningkatkan Pelayanan Kegawatdaruratan**

**Oleh:**

**<sup>1</sup>Muhammad Faisol Haq; <sup>2</sup>Kalvin Edo Wahyudi**

<sup>1, 2</sup> Program Studi Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik,  
Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur

Email. kalvinedo.adne@upnjatim.ac.id

### **Abstrak**

Dalam meningkatkan kualitas pelayanan di bidang kegawatdaruratan, Pemerintah Kota Surabaya meluncurkan inovasi Program Roti 7 Lapis. Inovasi ini terpilih menjadi Top 45 Inovasi Terpuji kategori Umum pada gelaran Kompetisi Inovasi Pelayanan Publik Tahun 2022. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan dan menganalisa inovasi program Roti 7 Lapis dalam meningkatkan pelayanan kegawatdaruratan di Kota Surabaya. Metode dalam penelitian ini menggunakan kualitatif dengan pendekatan deskriptif. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa: 1) pimpinan lembaga memiliki pola pikir yang bersifat kolaboratif dan konsultatif yang mengarah pada efisiensi pelayanan untuk menjalankan program Roti 7 Lapis dengan baik; 2) aspek transparan, akuntabel, dan partisipatif diwujudkan dengan baik melalui penerbitan kerangka kerja regulasi yang efisien; 3) mekanisme analisis data Roti 7 Lapis masih berstatus semi-manual namun hal tersebut tidak mengurangi efektivitas dan efisiensi waktu pelayanan; dan 4) komunikasi dan koordinasi yang dilakukan mengacu pada SOP dan Surat Perintah Tugas yang memberikan fleksibilitas tinggi dalam menghadapi permasalahan kegawatdaruratan yang berkaitan dengan pemberian pelayanan publik. Inovasi ini dapat dijadikan sebagai *best practice* bagi wilayah pemerintah daerah lain, dengan catatan keadaan wilayah tersebut memiliki karakteristik demografi dan geografi serupa dengan Kota Surabaya.

**Kata Kunci: : Inovasi; Layanan Kegawatdaruratan; Program Roti 7 Lapis**

---

### **Abstract**

*In improving the quality of services in the emergency sector, the Surabaya City Government launched the Roti 7 Lapis innovation program. This innovation was selected as the Top 45 Commendable Innovations in the General category at the 2022 Public Service Innovation competition. The purpose of this research is to describe and analyze the 7 Layer Bread innovation program in improving emergency services in the City of Surabaya. The method in this study uses a qualitative descriptive approach. The results of this study indicate that: 1) the leadership of the institution has a collaborative and consultative mindset that leads to service efficiency to run the Roti 7 Lapis program well; 2) transparency, accountability and participatory aspects are well realized through the issuance of an efficient regulatory framework; 3) the data analysis mechanism for Rot 7 Lapis is still in semi-manual status but this does not reduce the effectiveness and efficiency of service time; and 4) the communication and coordination carried out refers to SOPs and Assignment Orders which provide great flexibility in dealing with emergency problems related to the provision of public services. This innovation can be used as a best practice for other local government areas, provided that these areas have demographic and geographic characteristics similar to the City of Surabaya..*

**Keywords: Innovation; Emergency Services; Roti 7 Lapis Program**

---

### **PENDAHULUAN**

Pelayanan publik merupakan pelayanan dasar dalam penyelenggaraan pemerintahan tidak terkecuali pemerintah daerah sebagai penyelenggara utama

pelayanan publik untuk melayani kebutuhan publik yang lebih baik sesuai dengan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik. Kewajiban pemerintah akan pelayanan publik ini, sesuai dengan yang diamanatkan oleh Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik. Hal tersebut didasari oleh sebuah realitas bahwa kebutuhan dan tantangan yang dihadapi masyarakat dan pemerintah semakin kompleks dan beragam (Maruao et al., 2020). Pelayanan publik juga dapat dimaknai sebagai usaha untuk memberikan dan menyediakan pelayanan terhadap segenap elemen masyarakat yang melekat pada dirinya sejumlah kebutuhan sesuai dengan ketentuan hukum dan peraturan lainnya (Junior, 2016).

Seiring dengan meningkatnya kasus-kasus kegawatdaruratan seperti kebakaran, kecelakaan, kesehatan, kriminal dan sebagainya. Oleh sebab itu, pelayanan kegawatdaruratan yang tepat dan segera sangat dibutuhkan agar kondisi kegawatdaruratan dapat diatasi (Trimurtini, 2020). Upaya pemerintah dalam menciptakan kebijakan untuk memperbaiki kualitas pelayanan dalam bidang kegawatdaruratan salah satunya adalah menerbitkan Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Layanan Nomor Tunggal Panggilan Darurat dengan Layanan Nomor 112. Layanan ini bertujuan agar mempermudah masyarakat mengingat nomor darurat, penanggulangan keadaan darurat dapat lebih cepat ditindaklanjuti serta instansi yang terlibat dapat berkoordinasi dengan mudah. Layanan ini berlaku di Kabupaten/Kota di seluruh Indonesia. Salah satu wilayah yang memiliki pelayanan kegawatdaruratan adalah Kota Surabaya.

Pemerintah Kota (Pemkot) Surabaya dapat dikatakan cukup responsif dan inovatif dalam mewujudkan pelayanan kegawatdaruratan. Hal ini dibuktikan dengan inovasi pelayanan publik berupa program Roti 7 Lapis yang dipelopori oleh Dinas Pemadam Kebakaran dan Penyelamatan (DPKP) Kota Surabaya sebagai *leading sector*. Kebijakan inovasi yang dicetuskan DPKP Kota Surabaya ini merupakan upaya memperpendek waktu tanggap darurat oleh petugas. Program Roti 7 Lapis tercatat dimulai pada 2019 atau era kepemimpinan Wali Kota Tri Rismaharini. Hingga saat era kepemimpinan Wali Kota Eri Cahyadi, kebijakan tetap dipertahankan bahkan dikembangkan agar bisa makin optimal (Surabaya.go.id, 2022).

Inovasi program Roti 7 Lapis didasari oleh kepadatan penduduk yang meningkat, banyaknya pembangunan gedung perkantoran, kawasan perumahan, industri yang semakin berkembang sehingga menimbulkan kerawanan dan apabila terjadi kebakaran membutuhkan penanganan secara khusus (Fitrah & Cahyono, 2017). Hal ini dibuktikan dengan data kejadian kebakaran dari DPKP Kota Surabaya (2022), di mana pada tahun 2016-2019 selalu mengalami peningkatan. Berbeda halnya pada tahun 2020-2022 menunjukkan penurunan yang cukup signifikan. Penurunan ini tidak terlepas dari sumber daya yang dimiliki dalam menekan kasus kebakaran. Secara lebih detail mengenai data kebakaran di Kota Surabaya dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

**Tabel 1. Jumlah Kebakaran di Kota Surabaya Pada Tahun 2016-2022**

<b>Tahun</b>	<b>Kejadian Kebakaran</b>	<b>Korban Kebakaran</b>
2016	300 kejadian	55 korban
2017	598 kejadian	22 korban
2018	833 kejadian	16 korban
2019	946 kejadian	47 korban
2020	694 kejadian	12 korban
2021	644 kejadian	9 korban
2022	480 kejadian	4 korban
<b>Total</b>	<b>4.495 kejadian</b>	<b>176 korban</b>

Sumber: Data diolah dari DPKP Kota Surabaya (2022)

Penyebab banyaknya kasus kebakaran Kota Surabaya rata-rata disebabkan oleh kelalaian dalam mematikan api kompor hingga korsleting listrik. Salah satu kasus kebakaran yang menyita perhatian publik terjadi pada 13 April 2022. Saat itu, pusat perbelanjaan terbesar dan tertua di Surabaya, Tunjungan Plaza mengalami kebakaran. Oleh karena para petugas maupun sarana/prasarana yang dimiliki DPKP Kota Surabaya tergolong prima, petugas sampai di lokasi kejadian lima menit setelah laporan diterima. Laporan diterima pada 17.37, petugas tiba di lokasi pada 17.42. Dampaknya, korban materi bisa diminimalkan serta perluasan lokasi kebakaran dapat dicegah (Pemerintah Kota Surabaya, 2022).

Perbedaan program Roti 7 Lapis dengan inovasi pelayanan kegawatdaruratan lainnya ialah kecepatan respon hanya butuh waktu 7 menit melakukan mitigasi dan penanganan kejadian kebakaran (Dwi, 2022). Hal ini berbeda jauh dengan standar yang ditetapkan oleh pemerintah pusat dengan waktu 15 menit. Program Roti 7 Lapis pada tahun 2019 (5,3 menit) hingga 2022 (5,07 menit) memiliki durasi rata-rata yang memuaskan atau di bawah tujuh menit. Hingga kini, kinerja tim PMK Kota Surabaya bisa dikatakan memiliki respon paling cepat dibanding daerah lainnya. Berbagai upaya telah dilakukan DPKP Kota Surabaya untuk mensukseskan program 7 Lapis salah satunya yakni pada proses pencegahan kejadian kebakaran dengan melakukan sosialisasi kepada masyarakat di lingkungan pemukiman. Seperti cara penggunaan Alat Pemadam Api Ringan (APAR), P3K, penempatan tabung LPG, hingga standar penggunaan barang elektronik (DPKP Kota Surabaya, 2022).

Dalam pelaksanaannya, Kota Surabaya terbagi menjadi 5 (lima) lokasi poswil berdasarkan cakupan wilayah, diantaranya: poswil utara, poswil timur, poswil selatan, poswil barat, dan poswil pusat. Setiap poswil diisi oleh personil PMK yang terlatih dalam melakukan pemadaman dan menyelamatkan korban bencana kebakaran. Secara keseluruhan 5 poswil tersebut memiliki sebanyak 597 orang. Selain itu, DPKP Kota Surabaya juga mengadakan kendaraan pemadaman kebakaran terlihat dari jumlah yang terus meningkat dari empat tahun terakhir yakni tahun 2019-2022 (Jawapos.com, 2022). Lebih lanjut, pada waktu personil PMK melakukan pergerakan di jalan raya, petugas Dinas Perhubungan dan aparat kepolisian mengkondisikan perlintasan lampu merah. Tujuannya, pada jalur yang dipakai oleh pemadam kebakaran akan “dihijaukan” demi kelancaran petugas sampai di lokasi. Di lokasi kejadian, Satpol PP, Bakesbang Linmas, serta TNI melakukan penjagaan keamanan.

Pada gelaran Kompetisi Inovasi Pelayanan Publik (KIPP) Tahun 2022 yang diselenggarakan Kementerian PAN RB, diketahui bahwa program Roti 7 Lapis terpilih menjadi Top 45 Inovasi Pelayanan Publik Terpuji 2022. Penetapan ini dibuktikan dengan keputusan Menteri PAN RB Nomor 289/2022 tentang Top Inovasi Pelayanan Publik KIPP di Lingkungan Kementerian/Lembaga, Pemerintah Daerah, BUMN dan BUMD tahun 2022. Keberhasilan ini tidak terlepas dari kesigapan petugas di call center 112 kegawatdaruratan yang dikoordinasi oleh DPKP Kota Surabaya bersama dengan BPBD Kota Surabaya menjadi kunci atas capaian respon cepat terhadap sebuah kejadian (Surabaya.go.id, 2022).

Adanya penelitian terdahulu yang menjadi bahan rujukan peneliti yaitu Taufiqurokhman et al., (2021) yang menghasilkan temuan bahwa perlunya menjadikan Call Center SPGDT 119 sebagai sistem gawat darurat secara nasional dengan bekerja sama dengan Pihak Kepolisian dan Pemadam Kebakaran, dan menjaga kualitas layanan melalui evaluasi kinerja setiap satu bulan sekali. Sedangkan pada penelitian Yanuar (2019), menunjukkan hasil bahwa PSC 119 Kabupaten Bantul merupakan layanan kesehatan dan kegawatdaruratan yang memiliki kualitas yang cukup baik karena bisa diakses kapanpun asal penelepon ataupun korban berada dalam wilayah administratif Bantul. Dari penelitian terdahulu, penelitian ini berfokus pada inovasi pelayanan kegawatdaruratan dengan dikaji menggunakan kriteria dari *United Nations Public Service Award* (UNPSA, 2017). Aspek *novelty* dari penelitian ini ialah layanan program Roti 7 Lapis hanya membutuhkan 7 menit dari 15 menit yang telah ditetapkan oleh Menpan RB. Sedangkan di lingkungan pemerintahan pusat maupun daerah lainnya masih menetapkan batas waktu pelayanan kebakaran 15 menit. Tidak hanya itu, inovasi serupa ataupun sejenis mengenai program Roti 7 Lapis belum pernah diteliti.

Dapat dilihat dari penjabaran di atas mengenai program Roti 7 Lapis dalam meningkatkan pelayanan kegawatdaruratan, penelitian ini mencoba membuktikan bahwa inovasi yang diterapkan oleh DPKP Kota Surabaya telah memenuhi kriteria inovasi lembaga pelayanan publik sesuai yang ditetapkan oleh UNPSA (2017). Adapun kriterianya meliputi kepemimpinan dan kapasitas pemerintah yang inovatif; lembaga yang transparan, akuntabel dan partisipatif; mengatasi masalah dengan teknologi; dan kebijakan yang koheren dan terintegrasi (Alim et al., 2020). Model UNPSA dirancang oleh *United Nations Department of Economic and Social Affairs* (UNDESA) sebagai bentuk komitmen untuk meningkatkan peran, profesionalisme dan *visibility* dari pelayanan publik. Sehingga dapat menemukan penanganan yang lebih efektif dan tepat sasaran pada masyarakat (Hapsari et al., (2021). Selain itu, model yang digunakan peneliti juga cocok dalam penelitian ini karena adanya keselarasan antara fenomena penelitian yang ada dengan fokus kebijakan kepemimpinan dan kapasitas pemerintah yang inovatif serta fokus kebijakan yang koheren dan terintegrasi karena dalam praktiknya di lapangan inovasi program Roti 7 Lapis menekankan sinergitas antar *stakeholder* terkait. Dengan demikian, penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan dan menganalisa inovasi program Roti 7 Lapis dalam meningkatkan pelayanan kegawatdaruratan di Kota Surabaya.

## **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini menggunakan metode penelitian deskriptif kualitatif, untuk memberikan gambaran data dan fakta secara detail dalam tulisan bersifat naratif tentang fenomena yang ada di lapangan sesuai dengan fokus penelitian yaitu inovasi program Roti 7 Lapis meningkatkan pelayanan kegawatdaruratan. Fokus penelitian mengacu pada model pengukuran kriteria inovasi menurut UNPSA (2017) yang berfokus pada cara untuk menyalurkan upaya dan kreativitas pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada publik. Adapun sumber data penelitian ini menggunakan sumber data primer yang diperoleh secara langsung dari informan dengan teknik penarikan informan *pu*, catatan lapangan, dan dokumen serta sumber data sekunder yang diperoleh dari sumber tak langsung yakni jurnal, buku, dokumentasi, peraturan perundang-undangan, media internet dan media cetak yang berhubungan dengan penelitian ini. Teknik pengumpulan data menggunakan wawancara, observasi, dan dokumentasi. Selanjutnya, teknik analisis data dilakukan melalui beberapa tahap yakni pengumpulan data, kondensasi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan atau verifikasi menurut Miles et al., (2019).

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

Inovasi publik adalah penerapan dalam peran, kelompok atau organisasi ide, proses, produk atau prosedur, baru ke unit terkait adopsi, dirancang untuk secara signifikan menguntungkan kinerja peran, kelompok, atau masyarakat yang lebih luas. Sehingga inovasi publik menjadi sangat penting untuk dilakukan sebagaimana yang disampaikan oleh Suwarno et al., (2016) bahwa inovasi pelayanan seharusnya sering dilakukan oleh sektor publik karena sifat *output* yang dihasilkan oleh organisasi sektor publik umumnya tidak berbentuk produk fisik, tetapi berupa pelayanan. Hal ini juga selaras dengan hasil forum Forum Layanan Publik PBB pada tahun 2017 yang menghasilkan pesan kunci bahwa pada saat perubahan besar, pemerintah perlu bekerja secara berbeda, memanfaatkan potensi besar administrasi publik dan memobilisasi semua aktor menuju tata kelola yang lebih kompeten, efektif, inklusif dan akuntabel melalui pendekatan inovatif, sehingga kebijakan yang dihasilkan dapat terintegrasi dan efektif. Berdasarkan fokus peneliti yang telah ditentukan sebelumnya, inovasi program Roti 7 Lapis dalam meningkatkan pelayanan kegawatdaruratan dianalisis menggunakan model pengukuran kriteria inovasi dari UNPSA tahun 2017 dikutip oleh Alim dkk., (2020) terdiri dari empat kriteria yaitu (1) kepemimpinan dan kapasitas pemerintah yang inovatif, (2) lembaga transparan, akuntabel dan partisipatif, (3) mengatasi tantangan melalui teknologi, dan (4) koherensi kebijakan yang terintegrasi.

### **Kepemimpinan dan Kapasitas Pemerintah yang Inovatif**

UNPSA (2017) dalam Alim dkk., (2020) menjelaskan bahwa kriteria kepemimpinan dan kapasitas pemerintah yang inovatif merupakan gambaran tentang pemerintah yang memiliki pengetahuan, keterampilan, dan perilaku layaknya sebagai pelayan publik. Pemerintah yang sadar akan tujuan, mengembangkan kapasitas, pola pikir kolaboratif dan konsultatif, serta kapasitas dan motivasi untuk selalu berinovasi dan mencoba pendekatan baru. Pada kriteria ini, DPKP Kota Surabaya memaparkan bahwa visi dan misi yang jelas, tearah, dan terukur membuat DPKP dalam menjalankan kepemimpinannya pada inovasi program Roti 7 Lapis yakni mengkomunikasikan ke bawahan untuk diikuti dan diwujudkan bersama. Hal ini selaras dengan adanya kegiatan pendukung sebagai motivasi kepada pegawai seperti PUDD yang telah diatur dalam



Surat Keputusan Kepala Dinas Nomor:188.45/3527/436.7.6/2018 yang mana mengharuskan setiap petugas PMK melakukan aktivitas harian yang harus dilakukan di masing-masing pos & rayon, dengan jadwal dan kegiatan yang ditetapkan. Dapat dikatakan bahwa DPKP Kota Surabaya memiliki orientasi untuk mendorong perubahan transformatif guna mewujudkan pelayanan publik yang terampil dan berkapasitas.

Kolaborasi lintas sektor menjadi kunci capaian respon cepat terhadap kejadian gawat darurat. DPKP Kota Surabaya menjalin kolaborasi antar perangkat daerah Kota Surabaya meliputi Dinas Perhubungan dan Satlantas Polrestabes, BPBD, Satpol PP, PMI, TNI, Dinas Kominfo, dan ada keterlibatan masyarakat melalui Relawan Pemadam Kebakaran serta Kader Madagaskar (Masyarakat dan Keluarga Siaga Kebakaran). Beragam instansi perangkat daerah tersebut terfasilitasi dengan adanya Command Center 112. Hal ini sejalan dengan pendapat Ariyani et al., (2016) bahwa koordinasi antar lembaga yang melibatkan lintas sektor dan lintas program menjadi faktor pendukung dalam pengembangan jaringan inovasi. Bahkan kolaborasi lintas sektor ini didukung dengan penerbitan Keputusan Walikota Surabaya Nomor 188.45/104/436.1.2/2014 Tentang Satuan Pelaksana Penanggulangan Bencana dan Satuan Tugas Satuan Pelaksana Penanggulangan Bencana Kota Surabaya. Keputusan tersebut menjadi dasar hukum sinergitas di lingkungan internal Pemkot Surabaya dan elemen masyarakat. Menariknya, kolaborasi ini juga sifatnya konsultatif, yang di mana instansi daerah lain ataupun elemen masyarakat dapat memberikan pertimbangan kepada DPKP Kota Surabaya terkait penerapan program Roti 7 Lapis di lapangan. Dengan demikian, DPKP Kota Surabaya sebagai pelaksana program Roti 7 Lapis berfokus pada efisiensi pelayanan sesuai dengan visi dan misi lembaga yakni meningkatkan pelayanan penanggulangan bencana kebakaran.

#### **Lembaga Transparan, Akuntabel dan Partisipatif**

UNPSA (2017) dalam Alim dkk., (2020) menjelaskan bahwa kriteria ini merupakan faktor penting dalam mendorong inovasi dalam pelayanan publik. Sejumlah bahan utama diperlukan untuk membuat lembaga lebih transparan, akuntabel dan partisipatif termasuk menyiapkan kerangka kerja regulasi yang efisien untuk menjalankan ketiga instrumen tersebut di lembaga-lembaga pemerintah.

*Pertama*, transparansi. DPKP Kota Surabaya telah membuat payung hukum terkait program Roti 7 Lapis yang diatur dalam Surat Keputusan Kepala Dinas Nomor 188.45/4428/436.7.6/2019 Tentang *Response Time* 7 Menit dan Keputusan Kepala Dinas Nomor: 188.45/031/436.7.5/2022 Tentang Standar Pelayanan Bidang Pencegahan Kebakaran DPKP Kota Surabaya. Selanjutnya, Pemkot Surabaya mengesahkan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2023 Tentang Pencegahan dan Penanggulangan Kebakaran untuk lebih mengoptimalkan pelaksanaan inovasi program Roti 7 Lapis sehingga keterbukaan dalam sistem kegawatdaruratan dapat terwujud. Adapun untuk Perda ini berlaku secara general, dengan kata lain tidak terkhusus pada program Roti 7 Lapis semata, melainkan untuk pencegahan, penanggulangan, penyelamatan kebakaran dan penyelamatan non kebakaran.

Keterbukaan yang ditekankan oleh Pemkot Surabaya dengan adanya perda di atas ialah sistem pencegahan dan penanggulangan kebakaran melalui sosialisasi dan simulasi kebakaran kepada masyarakat yang dilakukan rutin setiap bulan secara *on the spot* di tiap RT/RW, sekolah, instansi pemerintah/swasta, pengelola gedung apartemen/hotel

dan sejenisnya serta wisata damkar cilik. DPKP bekerjasama dengan BPBD untuk melatih masyarakat untuk mengatasi kebakaran dengan berbagai materi seperti mitigasi kebakaran, praktik cara memadamkan api, penggunaan alat pemadam api ringan (APAR) yang tersedia di tiap balai RT. Berbagai upaya tersebut Hal tersebut sesuai dengan pendapat Kowara & Martiana (2017) bahwa adanya kerangka regulasi sistem pencegahan dan penanggulangan kebakaran dilakukan untuk memberikan informasi bahwa pemerintah telah menerapkan sesuai dengan standar keselamatan yang ada, maka besarnya kasus kebakaran akan lebih mudah ditanggulangi dan diminimalkan dimulai dengan pemahaman masyarakat.

*Kedua*, akuntabilitas. DPKP Kota Surabaya sebagai lembaga publik yang tentunya juga pelayan publik, juga berkomitmen akan akuntabilitas publik karena merupakan kewajiban untuk memegang amanah masyarakat dalam memberikan pertanggungjawaban dan melaporkan segala aktivitas layanan program Roti 7 Lapis. Adapun segala aktivitas program Roti 7 Lapis dilaporkan oleh DPKP Kota Surabaya bersama Command Center 112 melalui media sosial seperti Instagram, Facebook dan Twitter. Sedangkan pertanggungjawaban anggaran telah diatur dalam Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 7 Tahun 2021 Tentang Perubahan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2021. Pada Perda anggaran tersebut, tercantum anggaran untuk penguatan pelayanan masyarakat khususnya di aspek urusan kebakaran dan penyelamatan. Hal ini bertujuan mencegah penyalagunaan wewenang atau kesalahan yang memiliki tendensi pada tindakan pelanggaran dalam pencegahan dan penanggulangan kebakaran.

Bagi DPKP Kota Surabaya menjadi lembaga publik yang akuntabel merupakan misi yang akan terus dijalankan demi tercapainya tujuan sebagai penyelenggara ketentraman dan ketertiban umum serta perlindungan masyarakat bidang urusan kebakaran sehingga menjadi lembaga pemerintah dengan birokrasi yang memiliki pelayanan publik berkualitas dan berorientasi kinerja (*outcome*). Sebagaimana konsep *reinventing government* yang dipelopori oleh Osborne & Gaibler dalam Irtanto (2020) bahwa pengukuran kinerja yang berorientasi pada *outcome* dapat dilihat sebagai upaya peningkatan akuntabilitas publik. Menurut Mariandini et al., (2018), dengan membangun sistem akuntabilitas kinerja yang merupakan serangkaian aktivitas, alat dan prosedur yang sistematis maka dapat memberikan pertanggungjawaban dan meningkatkan kinerja instansi pemerintah.

*Ketiga*, partisipatif. Pada instrumen ini, terdapat berbagai upaya dalam mencari saran dan umpan balik dari masyarakat terkait layanan program Roti 7 Lapis diantaranya yaitu layanan pelaporan *online* seperti Media Center dan aplikasi WargaKu serta pelaporan *offline* seperti Serap Aspirasi Cangkruck'an dari Walikota Surabaya dan Rumah Aspirasi dari Wakil Walikota Surabaya. Di samping itu, keterlibatan masyarakat dalam aktivitas pelayanan, khususnya inovasi program Roti 7 Lapis juga dapat dilihat dari umpan balik yang diketahui melalui layanan call center Command Center 112 dan media sosial DPKP Kota Surabaya dengan melihat komentar atas unggahan/postingan terkait laporan kejadian kebakaran yang terjadi. Namun demikian, dalam praktiknya di lapangan kreativitas dalam mencari saran dan umpan balik dari masyarakat baik melalui *online* dan *offline*, masyarakat menilai kinerja petugas dalam layanan Program Roti 7 Lapis telah memberikan kepercayaan terhadap publik mengingat responsivitas dan

kinerja yang ditunjukkan Program Roti 7 Lapis membuahkan hasil yang positif. Menurut OECD (2019) dikutip Hendiyani (2019), bahwa pada era pemerintahan terbuka dibutuhkan strategi yang inovatif yang terbuka bagi masyarakat, karena hal tersebut kunci untuk memperbaiki hubungan masyarakat dengan pemerintah dan untuk mendapatkan kembali kepercayaan mereka pada pemerintah.

### **Mengatasi Tantangan Melalui Teknologi**

UNPSA (2017) dalam Alim dkk., (2020) menjelaskan bahwa kriteria mengatasi tantangan melalui teknologi merupakan kerangka kebijakan yang tepat dan kepemimpinan visioner diperlukan untuk memastikan penggunaan teknologi yang tepat. Teknologi dapat menjadi pendorong inovasi yang kuat dalam pelayanan publik. Penggunaan data dan teknologi dapat memainkan peran penting dalam memerangi korupsi. DPKP Kota Surabaya mengupayakan penggabungan antara kebijakan dengan pemanfaatan teknologi demi terciptanya pelayanan kegawatdaruratan yang prima kepada masyarakat. Salah satu langkah yang ditempuh oleh DPKP Kota Surabaya adalah terfasilitasinya layanan program Roti 7 Lapis dengan Command Center 112. Seiring berjalannya waktu, layanan program Roti 7 Lapis mengalami perkembangan dan terintegrasi dengan Command Center 112.

Adanya penggabungan antara kebijakan program Roti 7 Lapis dengan pemanfaatan teknologi, telah menghasilkan 3 (tiga) Portofolio Capaian Pelayanan yaitu SPM Tercapai 100 Persen, Wilayah Manajemen Kebakaran Tercapai 94 Persen, dan Pelayanan Pengaduan dan Penanganan Terlayani 100 Persen. Capaian tersebut sejalan dengan pernyataan Menpan RB Tjahjo Kumolo yang dikutip dalam Menpan.go.id (2020), bahwa efektivitas dan efisiensi instansi pemerintah harus dilakukan secara konsisten dan berkesinambungan. Efisiensi harus dibangun secara sistemik, bukan melalui kebijakan-kebijakan temporal yang mengakibatkan pelaksanaannya tidak berkelanjutan.

DPKP Kota Surabaya menggunakan mekanisme pelayanan program Roti 7 Lapis semi-manual. Hal ini disebabkan dalam penerapan di lapangan, setelah laporan warga melalui program Roti 7 Lapis diproses melalui Command Center 112, selama perjalanan unit pemadam kebakaran menuju tempat kejadian perkara hingga saat penanganan berlangsung mengharuskan pelayanan secara tatap muka. Disisi lain, sentuhan teknologi dalam program Roti 7 Lapis ketika penanganan kebakaran berlangsung juga dilakukan oleh Dinas Perhubungan dan Satlantas Polrestabes di mana pada saat pengaturan lalu lintas menuju ke tempat kejadian kebakaran dengan menggunakan SITS (*Surabaya Intelligent Traffic System*) yang dapat memantau kemacetan hingga penyebab dari kemacetan itu sendiri.

Meskipun mekanisme analisis data dalam layanan inovasi program Roti 7 Lapis masih berstatus semi-manual mengingat dalam praktiknya di lapangan tidak bisa sepenuhnya menggunakan bantuan teknologi secara *online*. Akan tetapi, kenyataan tersebut tidak mengurangi efektivitas dan efisiensi waktu pelayanan program Roti 7 Lapis, dibuktikan dengan adanya penurunan jumlah penanganan kebakaran dan peningkatan jumlah evakuasi dan penyelamatan kebakaran selama 4 tahun terakhir (2019-2022). Oleh karenanya, layanan program Roti 7 Lapis telah didesain agar mudah digunakan. Hal ini berdasar pada pertimbangan bahwa masyarakat tidak nyaman dengan pelayanan yang rumit, menghabiskan banyak waktu maupun tenaga. Apa yang



dilakukan oleh DPKP Surabaya merupakan upaya menjawab tantangan zaman, terlebih Kota Surabaya tidak hanya tergolong kawasan padat penduduk dan bangunan, namun juga tingkat kemacetan lalu lintas yang tinggi. Selaras dengan pendapat Monoarfa (2012) bahwa secara ideal, pelayanan akan efektif dan efisien apabila birokrasi pelayanan dapat memberikan produk pelayanan yang berkualitas, terutama dari aspek biaya dan waktu pelayanan serta keberhasilan pencapaian tujuan lembaga pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada publik.

Sejalan dengan pengakuan sebagian masyarakat selaku pengguna layanan program Roti 7 Lapis yang mengakui bahwa hadirnya program ini membantu memudahkan masyarakat untuk mengakses layanan yang disediakan DPKP Kota Surabaya, apalagi masyarakat juga sudah terbiasa dengan penggunaan teknologi seperti *smartphone*. Meskipun demikian, tidak dapat dipungkiri bahwa masih ada masyarakat yang kesulitan dalam penggunaan teknologi sehingga merasa lebih nyaman melakukan pelayanan secara langsung datang ke Kantor Pemadam Kebakaran terdekat karena dapat menyampaikan maksud dan tujuan secara langsung untuk mendapatkan pelayanan disaat kondisi gawat darurat. Hal ini sesuai dengan kriteria UNPSA (2017) bahwa suatu layanan publik juga harus mudah digunakan (*user friendly*), mudah dimengerti, dan tidak membutuhkan waktu yang lama untuk beradaptasi dengan penggunaannya.

#### **Koherensi Kebijakan yang Terintegrasi**

UNPSA (2017) dalam Alim dkk., (2020) menjelaskan bahwa kriteria koherensi kebijakan yang terintegrasi hanya dapat terjadi jika komunikasi, interaksi, dan koordinasi aktor-aktor dalam sektor publik dengan aktor non pemerintah berjalan dengan baik. Inovasi kebijakan pelayanan publik harus dilakukan secara koheren untuk memudahkan pengguna dan meningkatkan produktivitas kinerja pegawai. Inovasi program Roti 7 Lapis memiliki kesatuan dan kepaduan tujuan dengan adanya Standar Operasional Prosedur (SOP) sebagaimana tertuang dalam SOP Nomor 060/4230/436.7.6/2019 dan Surat Perintah Tugas Nomor 800/4429/436.7.6/2019 untuk para personil PMK yang tergabung sebagai pelaksana tugas dalam Roti 7 Lapis. Regulasi ini bertujuan agar personil PMK tidak terhambat dengan batasan kewenangan yang ada. Dalam artian, saat kondisi darurat mereka diberikan fleksibilitas tinggi untuk mengambil keputusan sesuai dengan situasi dan kondisi yang ada serta meminimalisir terjadinya *miss* komunikasi diantara para petugas PMK dan instansi yang terlibat.

Sebagai suatu lembaga pemerintah yang menangani masalah penanganan kebakaran yang dipengaruhi berbagai faktor yang bersifat strategis yaitu kondisi dan situasi yang serba berubah dengan cepat, maka keberadaan DPKP Kota Surabaya merupakan salah komponen penting untuk menjawab sekaligus bertindak cepat, tepat, efektif dan efisien terhadap pelayanan kegawatdaruratan. Sebagaimana menurut Yanti (2022), dalam rangka menghadapi akselerasi transformasi digital, inovasi pelayanan publik diharapkan dapat menghasilkan perubahan sistemik yang signifikan melalui dukungan dari seluruh elemen. Dengan demikian, layanan program Roti 7 Lapis memiliki instruksi kerja yang jelas, ringkas, dan koheren.

Komunikasi dan koordinasi dalam penerapan program Roti 7 Lapis melibatkan berbagai aktor publik tidak terkecuali masyarakat. Aktor publik yang terlibat terdiri dari beragam instansi perangkat daerah meliputi Dinas Perhubungan dan Satlantas Polrestabes yang memiliki tugas mengatur lalu lintas, BPBD, Satpol PP, PMI, dan TNI

memiliki tugas pengamanan tempat kejadian agar pelaksanaan pemadaman kebakaran berjalan fokus, cepat dan tepat. Kemudian aktor publik lainnya Dinas Kominfo bertugas bersama dengan Command Center 112 untuk melalui Command Center 112 dapat menentukan pos pemadam kebakaran terdekat untuk segera melakukan tindakan atau memberikan perintah pemberangkatan unit pemadam kebakaran dengan Aplikasi Siaga 112. Sedangkan untuk masyarakat didukung dengan pembentukan Relawan Pemadam Kebakaran serta Kader Madagaskar yang bertugas menyelamatkan warga yang masih di dalam bangunan/rumah beserta harta benda. Hal ini sesuai dengan fokus program Roti 7 Lapis yaitu membangun kerjasama dengan perangkat daerah dan komunitas masyarakat.

Namun demikian, meskipun komunikasi dan koordinasi telah terjalin dengan baik, ditemukan kendala pada saat pengaturan lalu lintas mengingat Kota Surabaya memiliki tingkat kemacetan yang tinggi. Menariknya, kendala tersebut semakin menunjukkan bahwa seluruh elemen perangkat daerah dan komunitas masyarakat mampu menjalankan perannya sebagaimana mestinya. Koordinasi ini dimaksudkan untuk menyerasikan dan menyatukan tujuan yang sedang dilakukan. Menurut Afendi et al. (2019) suatu tindakan pelaksanaan yang terkoordinasikan berarti kegiatan dari berbagai kelompok dapat menjadi serasi, seirama dan terpadu dalam pencapaian tujuan bersama.

#### **KESIMPULAN**

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan, maka dapat disimpulkan bahwa inovasi program Roti 7 Lapis dalam meningkatkan pelayanan kegawatdaruratan di Kota Surabaya telah memenuhi kriteria model pengukuran inovasi dari UNPSA (2017) dan berjalan dengan optimal. Penerapan lima kriteria inovasi program Roti 7 Lapis sebagai berikut: (1) Kepemimpinan dan Kapasitas Pemerintah yang Inovatif, DPKP Kota Surabaya telah memiliki pengetahuan, keterampilan dan perilaku layaknya pelayan publik. Hal ini dapat dilihat bahwa pimpinan DPKP memiliki pola pikir yang bersifat kolaboratif dan konsultatif yang mengarah pada efisiensi pelayanan; (2) Lembaga Transparan, Akuntabel dan Partisipatif, penerapan program Roti 7 Lapis memberikan transparansi melalui penerbitan kerangka kerja regulasi yang efisien. Adanya payung hukum telah mendukung akuntabilitas DPKP Kota Surabaya untuk mencegah penyalagunaan wewenang yang memiliki tendensi pada tindakan pelanggaran dalam pencegahan dan penanggulangan kebakaran. Begitu juga dengan aspek partisipatif, telah diwujudkan dengan baik melalui berbagai bentuk kreativitas dalam mencari saran serta umpan balik dari masyarakat; (3) Mengatasi Tantangan Melalui Teknologi, DPKP Kota Surabaya telah menerapkan teknologi informasi pada program Roti 7 Lapis dengan mekanisme analisis data yang masih berstatus semi-manual mengingat dalam praktiknya di lapangan tidak bisa sepenuhnya menggunakan bantuan teknologi secara *online*. Meskipun demikian, tidak mengurangi efektivitas dan efisiensi waktu pelayanan; (4) Koherensi Kebijakan yang Terintegrasi, DPKP Kota Surabaya telah berupaya membangun koneksi dan relasi kepada berbagai pihak untuk merealisasikan kesatuan dan kepaduan tujuan dalam penerapan layanan inovasi program Roti 7 Lapis dengan berpedoman pada SOP dan Surat Perintah Tugas yang memberikan fleksibilitas tinggi dalam menghadapi permasalahan kegawatdaruratan yang berkaitan dengan pemberian pelayanan publik.

Adapun saran yang dapat diberikan peneliti yaitu dengan keberhasilan inovasi program Roti 7 Lapis, maka inovasi ini dapat dijadikan sebagai *best practice* bagi

wilayah pemerintah daerah lain. Dengan catatan keadaan wilayah tersebut yang memiliki karakteristik demografi dan geografi serupa dengan Kota Surabaya. DPKP Kota Surabaya perlu mengembangkan inovasi dalam mengatasi tantangan melalui teknologi seperti diperlukan inovasi semacam *alarm* yang dapat terhubung dengan kantor pemadam kebakaran atau Command Center 112 sebagai pusat layanan kontak darurat untuk mengetahui secara cepat, tepat dan *real time* jika terjadi kebakaran pada bangunan/gedung di Kota Surabaya

#### **DAFTAR PUSTAKA**

- Afendi, S., Masjaya, & Burhanudin. (2019). Koordinasi Pemerintahan Dalam Pengendalian Daerah Aliran Sungai (Das) Karang Mumus di Kota Samarinda. *EJournal Ilmu Pemerintahan*, 7(2), 545–558.
- Alim, M. N., Haning, M. T., & Syahribulan. (2020). Inovasi Klaim Elektronik Jaminan Hari Tua di BPJS Ketenagakerjaan Kantor Cabang Makassar. *Jurnal Analisis Kebijakan Dan Pelayanan Publik*, 6(1), 1–14. <https://doi.org/10.31947/jakpp.v6i1.8558>
- Ariyani, A., Mindarti, L. I., & Nuh, M. (2016). Inovasi Pelayanan Publik (Studi pada Pelayanan Kesehatan Melalui Program Gebrakan Suami Siaga di Puskesmas Gucialit Kabupaten Lumajang). *JIAP (Jurnal Ilmu Administrasi Publik)*, 2(4), 156–161.
- DPKP Kota Surabaya. (2022). Data Kebakaran di Surabaya. In *Pemerintah & Pertahanan*.
- Dwi, W. (2022). Jumlah Kebakaran di Kota Surabaya Menurun, Dinas PMKP Sebut Surabaya Miliki Respon Time Tercepat di Indonesia. <https://surabaya.jatimnetwork.com/surabaya/pr-522771150/jumlah-kebakaran-di-kota-surabaya-menurun-dinas-pmkp-sebut-surabaya-miliki-respon-time-tercepat-di-indonesia>
- Fitrah, D., & Cahyono, A. B. (2017). Analisis Daerah Risiko Bencana Kebakaran di Kota Surabaya Menggunakan Sistem Informasi Geografis. *Jurnal Teknik ITS*, 6(2), 1–4. <https://doi.org/10.12962/j23373539.v6i2.24410>
- Hapsari, A., Guntur, M., & S, N. S. R. (2021). Inovasi Pelayanan Publik di Kecamatan Mallawa Kabupaten Maros. *Jurnal Administrasi Publik*, 27(2), 283–304.
- Hendiyani, M. F. (2019). Inovasi Pelayanan Publik di Kota Kreatif Dalam Meningkatkan Kepercayaan Masyarakat Terhadap Pemerintah di Kota Bandung Provinsi Jawa Barat. *TRANSFORMASI: Jurnal Manajemen Pemerintahan*, 11(1), 10–16. <https://doi.org/10.33701/jt.v11i1.635>
- Irtanto, I. (2020). Kinerja Birokrasi Pelayanan Sektor Publik: Perspektif Perkembangan Teori. *Cakrawala*, 14(56), 153–171. <https://doi.org/10.32781/cakrawala.v14i2.354>
- Jawapos.com. (2022). Pemkot Surabaya Tingkatkan Performa Pelayanan Publik. *JawaPos*. <https://www.jawapos.com/surabaya/31/07/2022/pemkot-surabaya-tingkatkan-performa-pelayanan-publik/>
- Junior, M. P. (2016). Inovasi Pelayanan Publik (Studi Kasus Perizinan Penanaman Modal di BPPT Kota Semarang). *Journal of Politic and Government Studies*, 5(3), 71–80. <https://ejournal3.undip.ac.id/index.php/jpgs/article/view/12292>
- Keputusan Kepala Dinas Pemadam Kebakaran dan Penyelamatan Nomor: 188.45/031/436.7.5/2022 Tentang Standar Pelayanan Bidang Pencegahan Kebakaran Dinas Pemadam Kebakaran dan Penyelamatan Kota Surabaya.
- Keputusan Walikota Surabaya Nomor 188.45/104/436.1.2/2014 tentang Satuan Pelaksana Penanggulangan Bencana dan Satuan Tugas Satuan Pelaksana Penanggulangan Bencana Kota Surabaya.

- Kowara, R. A., & Martiana, T. (2017). Analisis Sistem Proteksi Kebakaran sebagai Upaya Pencegahan dan Penanggulangan Kebakaran (Studi di PT. PJB UP Brantas Malang). *Jurnal Manajemen Kesehatan Yayasan Dr. Soetomo*, 3(1), 70–85. <https://doi.org/10.29241/jmk.v3i1.90>
- Mariandini, F. I., Irianto, G., & Nurkholis. (2018). Institusionalisasi Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah di Pemerintah Kota Malang. *Jurnal Economia*, 14(1), 16–38. <https://doi.org/10.21831/economia.v14i1.15418>
- Maruao, T. F. A., Maolana, P., Hidayani, A., Wijaya, C. S., & Ardiansyah, F. (2020). Penerapan Inovasi Pelayanan Publik GO-DOK di Kota Tasikmalaya. *Jurnal Birokrasi & Pemerintahan Daerah*, 2(1), 22–28. <https://doi.org/10.15575/jbpd.v2i1.8022>
- Menpan.go.id. (2020). Efektivitas dan Efisiensi Instansi Pemerintah Harus Dilakukan Secara Konsisten. 24 Februari. <https://www.menpan.go.id/site/berita-terkini/efektivitas-dan-efisiensi-instansi-pemerintah-harus-dilakukan-secara-konsisten>
- Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldaña, J. (2019). *Qualitative Data Analysis: A Methods Sourcebook* (4th ed.). SAGE Publications Inc.
- Monoarfa, H. (2012). Efektivitas dan Efisiensi Penyelenggaraan Pelayanan Publik: Suatu Tinjauan Kinerja Lembaga Pemerintahan. *Jurnal Pelangi Ilmu*, 5(1), 1–9. <https://ejournal.unsrat.ac.id/index.php/governance/article/view/1503>
- Pemerintah Kota Surabaya. (2022). Sampai Dengan Mei 2022, DPKP Kota Surabaya Tangani 216 Kebakaran. *Surabaya.Go.Id*. <https://www.surabaya.go.id/id/berita/67304/sampai-dengan-mei-2022-dpkp-ko>
- Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2023 Tentang Pencegahan dan Penanggulangan Kebakaran.
- Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 7 Tahun 2021 tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2021.
- Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Layanan Nomor Tunggal Panggilan Darurat.
- Surabaya.go.id. (2022). Masuk Top Inovasi Pelayanan Publik Terpuji 2022, Wawali Surabaya Armuji Komitmen Tingkatkan Performa Pelayanan. <https://www.surabaya.go.id/id/berita/68396/masuk-top-inovasi-pelayanan-publik-terpuji-2022-wawali-surabaya-armuji-komitmen-tingkatkan-performa-pelayanan>
- Surat Keputusan Kepala Dinas Nomor 188.45/4428/436.7.6/2019 Tentang Response Time 7 Menit.
- Suwarno, Y., Basseng, Suropto, Muis, A., Suryanto, Oktaviani, D., Cahyadi, D., Prasetyo, A. G., Ariawan, Y. D., Setiawan, N. A., & Andreany, S. (2016). Pengembangan Model Inovasi Tata Pemerintahan & Pelayanan Publik. In *BSIAN Seri 2. Pusat Inovasi Tata Pemerintahan – Deputi Inovasi Administrasi Negara – Lembaga Administrasi Negara (Pusat INTAN – DIAN – LAN)*.
- Taufiqurokhman, Murod, M., Satispi, E., & Andriansyah. (2021). Call Center 119 DKI Jakarta, Terobosan Pelayanan Kesehatan Kegawatdaruratan. *Petanda : Jurnal Ilmu Komunikasi Dan Humaniora*, 3(2), 125–137. <https://doi.org/10.32509/petanda.v3i2.1978>
- Trimurtini, I. (2020). Pelatihan Bantuan Hidup Dasar Dan Pemeriksaan Tanda Vital Bagi Warga Kampus Universitas Jenderal Achmad Yani. *Jurnal Abdimas Kartika Wijayakusuma*, 1(2), 129–136. <https://doi.org/10.26874/jakw.v1i2.150>
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik,.

- Yanti, O. (2022). Transformasi Pelayanan publik Digital di Masa Pandemi covid-19 Untuk Mewujudkan E-Government di Lingkungan Pemerintah Daerah Kota Jambi. *Jurnal Paradigma Ekonomika*, 17(3), 669–682. <https://online-journal.unja.ac.id/paradigma/article/view/22868>
- Yanuar, R. M. (2019). Inovasi Pelayanan Publik (Studi Kasus: Public Safety Center (PSC) 119 Kabupaten Bantul Sebagai Layanan Kesehatan dan Kegawatdaruratan). *Kemudi: Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 4(1), 1–20. <https://doi.org/10.31629/kemudi.v4i1.1335>