

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

Kemiskinan sebagai permasalahan sosial yang kompleks dan harus mendapatkan penanganan yang tepat dari pemerintah agar segera teratasi. Kemiskinan sebagai keadaan dalam rasa ketidakmampuan terhadap pemenuhan tuntutan kebutuhan hidup layak sehingga adanya keterbatasan kondisi pendidikan, kesehatan, kreativitas diri dan ekonomi. Meningkatnya angka kemiskinan di Indonesia menyebabkan adanya hambatan seperti semakin rendah kualitas sumber daya manusia, meningkatnya beban sosial dan ekonomi masyarakat.

**Tabel 1.1 Persentase dan Jumlah Penduduk Miskin Tahun 2019-2020**

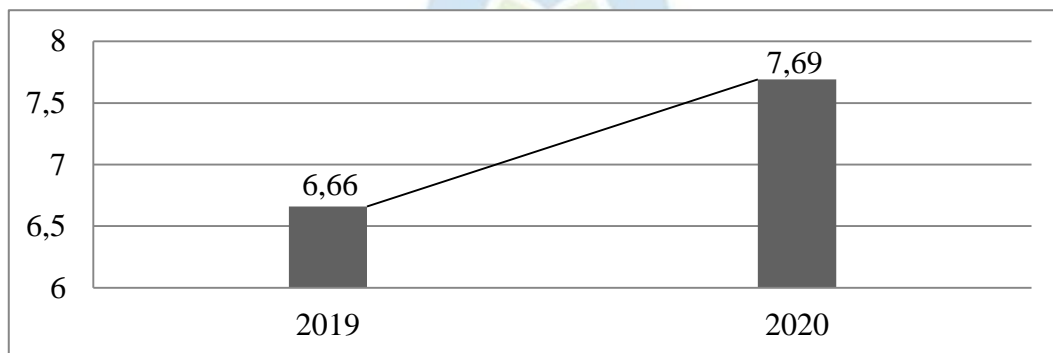
Daerah	Jumlah			
	Persentase Penduduk Miskin (Persen)			
	2019		2020	
	Maret	September	Maret	September
Indonesia	9.41	9.22	9.78	10.19
Jawa Barat	6.91	6.82	7.88	8.43

*Sumber: Badan Pusat Statistik, 2021*

Berdasarkan tabel menggambarkan jumlah persentase penduduk miskin di Indonesia bulan September Tahun 2020 mencapai 10,19 persen terjadi peningkatan 0,78 persen dibanding dengan bulan Maret Tahun 2019 mencapai 9,41 persen. Hal tersebut berdampak pada provinsi di Indonesia, peningkatan persentase penduduk miskin terjadi pada Provinsi Jawa Barat pada bulan Maret Tahun 2019 sampai bulan September Tahun 2020 persentase kenaikan mencapai 1,52 persen.

Kabupaten Bogor memiliki luas wilayah yang terdiri dari 40 Kecamatan dan 435 desa/kelurahan maka beragam pula permasalahan sosial, salah satunya terdapat permasalahan sosial pada masalah kemiskinan. Bupati Bogor Ade Yasin mengungkapkan bahwa akan terjadi peningkatan angka kemiskinan pada tahun 2020 di Kabupaten Bogor, prediksi presentase kenaikan pada tahun 2020 senilai 9,23 persen meningkat senilai 2,6 persen dari tahun 2019 senilai 6,66 persen. (BogorKab.go.id, 2021)

**Gambar 1.1 Persentase Penduduk Miskin di Kabupaten Bogor**



*Sumber: Badan Pusat Statistik Kabupaten Bogor, 2021*

Grafik diatas menunjukkan persentase kemiskinan Kabupaten Bogor pada angka 6,66 persen di tahun 2019. Pada Tahun 2020 persentase naik mencapai 7,69 persen kenaikan persentase Tahun 2020 mencapai 1,33 persen. Badan Pusat Statistik (BPS) Kabupaten Bogor memproyeksikan terjadi peningkatan jumlah penduduk di Kabupaten Bogor. Sarwono selaku Kepala Badan Statistik Kabupaten Bogor mengungkapkan bahwa berdasarkan proyeksi jumlah penduduk Kabupaten Bogor Tahun 2020 mencapai angka enam juta jiwa. Selain itu, Sarwono mengungkapkan Kabupaten Bogor menjadi kabupaten dengan jumlah penduduk miskin terbanyak di tahun 2020.

**Tabel 1.2 Capaian Kinerja Indikator Tingkat Kemiskinan**

Tahun	Target RPJMD	Realisasi
2019	6,38%	6,66 %
2020		7,69 %

*Sumber: Diolah Peneliti, Pemerintah Kabupaten Bogor, 2021*

Berdasarkan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Bogor periode 2018-2023 menargetkan angka kemiskinan dengan persentase mencapai 6,38 persen pada Tahun 2023. Tabel diatas menggambarkan bahwa pada 2019 untuk mencapai target RPJMD pada Tahun 2023 realisasinya sudah mencapai 96,21%. Namun, realisasi pada Tahun 2020 terjadi kenaikan maka persentase kemiskinan masih harus turun senilai 1,31 persen untuk mencapai target RPJMD pada tahun 2023.

Kenaikan persentase kemiskinan tahun 2020 disebabkan oleh beberapa hal salah satunya pandemi Covid-19 yang terjadi diseluruh wilayah. Pandemi yang terjadi menyebabkan adanya perubahan pada aktivitas dan perilaku perekonomian masyarakat. Hal ini menjadi faktor meningkatnya angka dan jumlah kemiskinan baik secara nasional, pulau-provinsi, maupun wilayah kota-desa. Sehingga menimbulkan adanya penurunan pendapatan yang terjadi karena menurunnya kesempatan berbisnis dan bekerja sehingga meningkatnya jumlah pengangguran. (Tarigan et al., 2020)

Dalam upaya menurunkan angka persentase kemiskinan pemerintah Kabupaten Bogor membangun program berskala Kabupaten dalam upaya pengentasan kemiskinan. Namun, berdasarkan identifikasi kajian Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Kabupaten Bogor memiliki kelemahan dalam melaksanakan program pengentasan kemiskinan di Kabupaten

Bogor antaranya dilihat dari sudut internal pemerintah sebagai instansi pelaksana program atau proyek yang hanya melihat dari sudut ekonomi tanpa melihat dari sudut pandang aspek lain. Masyarakat menjadi bagian pelaksana program dan menjadi penerima pasif, pandangan dari pemerintah yang salah dan kurangnya koordinasi antar instansi. Selain itu, dalam pelaksanaan program pengentasan kemiskinan kurangnya informasi data penduduk miskin dan rentan miskin yang akurat. (Romdhani, 2020)

Permasalahan penduduk miskin dan rentan miskin di Kabupaten Bogor salah satunya yaitu adanya ketidakmampuan menjangkau seluruh layanan sosial secara satu persatu membuat penduduk kesulitan untuk dapat mengikuti program pengentasan kemiskinan yang diberikan oleh pemerintah daerah. Minimnya pendidikan mempengaruhi tingkat kesulitan yang dihadapi oleh penduduk di Kabupaten Bogor. (BogorKita.com, 2020)

Bupati Bogor Ade Yasin mengungkapkan hal yang sama mengenai penanganan kesejahteraan penduduk di Kabupaten Bogor yang kerap kali tidak maksimal disebabkan oleh birokrasi yang berbelit dan lintas instansi. Ketika penduduk miskin dan rentan miskin sakit harus mengurus jaminan kesehatan ke Dinas Kesehatan, bantuan sosial seperti beras dan sembako harus ke Dinas Sosial, bantuan pekerjaan harus ke Dinas Ketenagakerjaan, bantuan jaminan pendidikan harus ke Dinas Pendidikan, tentu hal ini cukup menyulitkan penduduk miskin dan rentan miskin. Penduduk dihadapkan dengan multibirokrasi untuk mengakses multi layanan sosial. (BogorKita.com, 2020)

Pemberian pelayanan yang prima menjadi upaya pemerintah dalam memenuhi tuntutan penduduk miskin dan rentan miskin terhadap layanan sosial yang diberikan. Oleh sebab itu, diperlukan adanya inovasi program dengan tujuan untuk memperbaiki kinerja program pelayanan di berbagai organisasi yang sedang berjalan sehingga lebih sederhana, mudah dan efektif (Fetiningrum, 2017). Pemerintah Daerah Kabupaten Bogor membangun inovasi sebagai upaya peningkatan pelayanan bagi penduduk miskin dan rentan miskin di Kabupaten Bogor, yaitu Sistem Layanan dan Rujukan Terpadu Graha Pancakarsa. Pembentukan inovasi tersebut didasari oleh upaya penanganan masalah kesejahteraan sosial di Kabupaten Bogor sebagai prioritas diatur melalui Peraturan Daerah Kabupaten Bogor Nomor 7 Tahun 2016 tentang Kesejahteraan Sosial.

Bupati Bogor Ade Yasin mengungkapkan Sistem Layanan dan Rujukan Terpadu Graha Pancakarsa sebagai pemberi layanan yang bersifat *one stop service*, seperti pusat informasi dan rujukan pelayanan perlindungan sosial dan penanggulangan kemiskinan. Melakukan penampungan dan menindaklanjuti keluhan penduduk, sekaligus bertanggungjawab terhadap penyediaan data terbaru penduduk miskin dan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS). (BogorKab.go.id, 2021)

Graha Pancakarsa Kabupaten Bogor merupakan lembaga yang dibentuk oleh daerah untuk memudahkan penduduk miskin dan rentan miskin menjangkau layanan perlindungan sosial dan pengentasan kemiskinan. Adapun pelayanan yang berlangsung yaitu menggunakan Sistem Layanan dan Rujukan Terpadu (SLTR).

(Laporan Sistem Layanan dan Rujukan Terpadu Graha Pancakarsa Pusat Kesejahteraan Sosial Kabupaten Bogor, 2020)

Sistem Layanan dan Rujukan Terpadu Graha Pancakarsa memberikan pelayanan pada empat fungsi, yaitu (1) mengidentifikasi dan menampung adanya rujukan, keluhan, dan penanganan keluhan penduduk, (2) melakukan administrasi, mencatat kepesertaan sesuai kebutuhan program, (3) integrasi mengenai informasi yang disampaikan, layanan yang diberikan data yang akurat, dan (4) berkontribusi terhadap pembaruan secara dinamis data terpadu mengenai program penanganan penduduk miskin di setiap daerah. (Sukoco, 2020)

Graha Pancakarsa memiliki keorganisasian publik sebagai sarana penghubung antara Graha Pancakarsa dengan dinas penyedia layanan sosial. Sistem Layanan dan Rujukan Terpadu Graha Pancakarsa sudah berlangsung selama satu tahun. Banyaknya permintaan pelayanan penduduk Kabupaten Bogor berdasarkan laporan kegiatan (Januari s/d November) Sistem Layanan dan Rujukan Terpadu Graha Pancakarsa.

### Gambar 1.2 Keluhan Penduduk Kabupaten Bogor

**Indri Yulia Ningsih**  
2 ulasan  
3 bulan lalu  
Ya ini Dinas sosial gimana ya dilink status saya masih terdaftar penerima Manfaat tapi kenapa saya tidak dpt undangan Bansos tunai kan aneh status yg dpt Undangn BST ma yg tdk dpt undangan BST sma,sama2 masih terdaftar sebagai PM.

**Qmunk Qmunk**  
1 ulasan  
2 bulan lalu  
tolong di terangkan cara pendataan warga rt 13 rw 04 dan rt 14 rw 04 kelurahan desa cibitung tengah kec tenjolaya masalah nya warga ada yg dapat terus dan ada yg tidak dapat dengan alasan data dinsos yg buat acuan dari kelurahan sini

**Sriyulianti Arkan**  
1 ulasan  
3 bulan lalu  
Percuma di revisi data penerima BST cm masuk data Kemensos doank dinsos kab Bogor cm copy data yg lama jd yg dapat yg orng mampu smua yg dpt itu' aja

Sumber: Dinas Sosial Kabupaten Bogor, 2021

Berdasarkan gambar tersebut terdapat permasalahan terkait data penduduk miskin dan rentan miskin di Kabupaten Bogor. Melihat fungsi dari Sistem Layanan dan Rujukan Terpadu Graha Pancakarsa yakni melakukan fungsi administrasi, mencatat kepesertaan sesuai kebutuhan program dan integrasi mengenai informasi yang disampaikan, layanan yang diberikan data yang akurat. Namun, penduduk miskin dan rentan miskin mengeluh karena tidak mendapatkan bantuan sosial dan program pemerintah dalam upaya pengentasan kemiskinan.

Menggambarkan adanya pendataan yang belum akurat menyebabkan penyaluran bantuan dan program pemerintah dalam upaya pengentasan kemiskinan menjadi tidak tepat sasaran. Hal ini sesuai dengan ungkapan Bupati Bogor, Ade Yasin mengakui bahwa penyaluran bantuan sosial masih menghadapi kendala. Data penduduk miskin dan rentan miskin penerima bantuan sosial memang masih bermasalah seperti adanya data ganda dan warga yang tidak terdata. Sehingga terjadi ketidakcocokan antara bantuan yang disalurkan dengan penerima manfaat. (BogorKab.go.id, 2021)

Dalam pemberian layanan sosial melalui Sistem Layanan dan Rujukan Terpadu Graha Pancakarsa selama 11 bulan keluhan pun mencapai 102.143 orang. Namun, masih terdapat beberapa keluhan yang belum tertangani. Berdasarkan pengamatan peneliti pada observasi awal Sistem Layanan dan Rujukan Terpadu Graha Pancakarsa sebagai sebuah program untuk penduduk miskin dan rentan miskin dalam upaya pengentasan kemiskinan sebagai sarana untuk mendapatkan multi layanan sosial. Dalam pelaksanaannya terdapat kendala pada fungsi

administrasi yakni terkait penetapan data penduduk miskin dan rentan miskin sebagai penerima program pengentasan kemiskinan.

Selain itu, ditemukan terdapat keluhan penduduk yang belum tertangani dilihat dari laporan kegiatan (Januari s/d November). Maka peneliti tertarik melakukan penelitian yang berjudul **“PENERAPAN TIPOLOGI INOVASI LAYANAN PENGENTASAN KEMISKINAN MELALUI SISTEM LAYANAN DAN RUJUKAN TERPADU GRAHA PANCAKARSA KABUPATEN BOGOR”**.

## **B. Identifikasi Masalah Penelitian**

Dalam penelitian ini, peneliti telah mengidentifikasi beberapa persoalan yang menjadi masalah pada penelitian ini antara lain:

1. Kenaikan angka kemiskinan Kabupaten Bogor tahun 2020.
2. Pandemi Covid-19 menjadi penyebab meningkatnya angka penduduk miskin di Kabupaten Bogor tahun 2020.
3. Kajian Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Kabupaten Bogor memiliki kelemahan dalam melaksanakan program pengentasan kemiskinan Kabupaten Bogor.
4. Kesulitan penduduk miskin dan rentan miskin menjangkau layanan sosial karena birokrasi yang berbelit dan lintas instansi.
5. Pemerintah Kabupaten Bogor membentuk inovasi pelayanan terpadu untuk penduduk miskin dan rentan miskin bernama Sistem Layanan dan Rujukan Terpadu Graha Pancakarsa.



6. Penyelenggaraan Sistem Layanan dan Rujukan Terpadu Graha Pancakarsa Kabupaten Bogor dalam melaksanakan fungsi administrasi dan pencatatan kepesertaan program terdapat keluhan dari penduduk dan terdapat keluhan yang belum tertangani.

### C. Rumusan Masalah Penelitian

Berdasarkan beberapa identifikasi masalah diatas, maka rumusan masalah yang dirumuskan oleh peneliti. Bagaimana Inovasi Pelayanan Pengentasan Kemiskinan Melalui Sistem Layanan dan Rujukan Terpadu Graha Pancakarsa Kabupaten Bogor?

Adapun pertanyaan penelitian dalam penelitian ini antara lain:

- 1 Bagaimana inovasi produk layanan pada Sistem Layanan dan Rujukan Terpadu Graha Pancakarsa dalam pengentasan kemiskinan di Kabupaten Bogor?
- 2 Bagaimana inovasi proses pelayanan pada Sistem Layanan dan Rujukan Terpadu Graha Pancakarsa dalam pengentasan kemiskinan di Kabupaten Bogor?
- 3 Bagaimana inovasi dalam metode pelayanan pada Sistem Layanan dan Rujukan Terpadu Graha Pancakarsa dalam pengentasan kemiskinan di Kabupaten Bogor?
- 4 Bagaimana inovasi dalam sistem pada Sistem Layanan dan Rujukan Terpadu Graha Pancakarsa dalam pengentasan kemiskinan di Kabupaten Bogor?
- 5 Bagaimana inovasi dalam strategi pada Sistem Layanan dan Rujukan Terpadu Graha Pancakarsa dalam pengentasan kemiskinan di Kabupaten Bogor?

#### **D. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan pada rumusan masalah yang telah diuraikan diatas, maka adapun tujuan dari penelitian ini untuk:

- 1 Untuk mengetahui inovasi produk layanan pada Sistem Layanan dan Rujukan Terpadu Graha Pancakarsa dalam pengentasan kemiskinan Kabupaten Bogor
- 2 Untuk mengetahui inovasi proses pelayanan pada Sistem Layanan dan Rujukan Terpadu Graha Pancakarsa dalam pengentasan kemiskinan Kabupaten Bogor
- 3 Untuk mengetahui inovasi dalam metode pelayanan pada Sistem Layanan dan Rujukan Terpadu Graha Pancakarsa dalam pengentasan kemiskinan Kabupaten Bogor
- 4 Untuk mengetahui inovasi dalam strategi pada Sistem Layanan dan Rujukan Terpadu Graha Pancakarsa dalam pengentasan kemiskinan Kabupaten Bogor
- 5 Untuk mengetahui inovasi dalam sistem Sistem Layanan dan Rujukan Terpadu Graha Pancakarsa dalam pengentasan kemiskinan Kabupaten Bogor

#### **E. Manfaat Penelitian**

Hasil dari penelitian diharapkan dapat memberikan banyak manfaat. Adapun beberapa manfaat yang diharapkan dari penelitian ini diantaranya sebagai berikut.

- 1 Secara Teoritis

Hasil penelitian diharapkan dapat meningkatkan pengetahuan yang lebih spesifik pada ilmu administrasi publik, khususnya konsep Pelayanan Publik, Inovasi Pelayanan Publik, dan Tipologi Inovasi Sektor Publik.

## 2 Secara Praktis

- a. Hasil penelitian mengenai Sistem Layanan dan Rujukan Terpadu Graha Pancakara dapat digunakan sebagai bahan pertimbangan dan masukan bagi pemerintah daerah Kabupaten Bogor dalam memberikan pelayanan bagi publik yang baik dan berkualitas.
- b. Hasil penelitian diharapkan dapat memberikan data dan informasi serta menambah ilmu pengetahuan dalam hal inovasi Sistem Layanan dan Rujukan Terpadu Graha Pancakarsa untuk meningkatkan efektivitas pelayanan publik di Kabupaten Bogor khususnya kepada peneliti.

### **F. Kerangka Berfikir**

Pengentasan kemiskinan merupakan seperangkat tindakan, baik sosial, ekonomi maupun kemanusiaan, yang dimaksudkan untuk mengangkat orang keluar dari kemiskinan secara permanen. Fetiningrum menyatakan bawah kemiskinan posisi dimana terbatasnya kecukupan hidup dan mutu pangan karena terdapat kesulitan dalam mengakses segala bentuk layanan seperti terbatasnya layanan kesehatan, layanan pendidikan, sedikitnya kesempatan bekerja dan besarnya beban keluarga (Fetiningrum, 2017). Angka kemiskinan di Kabupaten Bogor meningkat pada tahun 2020 tentunya hal ini harus diselesaikan oleh pemerintah melalui layanan-layanan yang diselenggarakan.

Pelayanan publik adalah proses memberikan layanan yang dilakukan kepada masyarakat baik langsung atau pun tidak langsung secara berkualitas dan professional berupa barang, layanan administrasi dan jasa sebagai kegiatan dalam pemenuhan hak masyarakat (Hayat, 2017). Selama ini pemerintah Kabupaten

Bogor berupaya mengentaskan kemiskinan melalui program bantuan sosial dan layanan administrasi bagi penduduk miskin. Karena adanya tuntutan masyarakat terkait pelayanan yang mudah maka pelayanan perlu melakukan terobosan-terobosan yang inovatif. Selain itu, inovasi pelayanan juga akan mewujudkan pelayanan yang prima untuk masyarakat.

Inovasi pelayanan publik memiliki arti sebagai pergeseran prinsip, makna, prosedur, proses atau model pelayanan publik yang lampau beralih kepada yang baru dan dirancang sedemikian rupa untuk memperoleh keuntungan bagi publik. Inovasi dalam Graha Pancakarsa sebagai konsep baru dalam proses pelayanan dalam pengentasan kemiskinan yang dilakukan melalui Sistem Layanan dan Rujukan Terpadu dalam menangani kesulitan masyarakat dan aduan masyarakat dalam berbagai layanan sosial. Dinas Sosial Kabupaten Bogor menjadi penyedia sekaligus pelaksana Gedung Graha Pancakarsa untuk melakukan pelayanan publik pada masyarakat khususnya masyarakat miskin dan rentan miskin.

Sistem Layanan dan Rujukan Terpadu Graha Pancakarsa merupakan layanan inovatif pemerintah Kabupaten Bogor dalam memperbaiki cara menjangkau layanan sosial bagi penduduk miskin dan rentan miskin. Berdasarkan penjelasan mengenai Sistem Layanan dan Rujukan Terpadu Graha Pancakarsa maka masuk kepada dimensi Tipologi Inovasi yakni mengenai Inovasi Produk sebagai adanya perbaikan terhadap pelayanan sosial bagi penduduk miskin dan rentan miskin. Selain itu, dalam Sistem Layanan dan Rujukan Terpadu Graha Pancakarsa terdapat perubahan prinsip dan prosedur dari pelayanan sebelumnya.

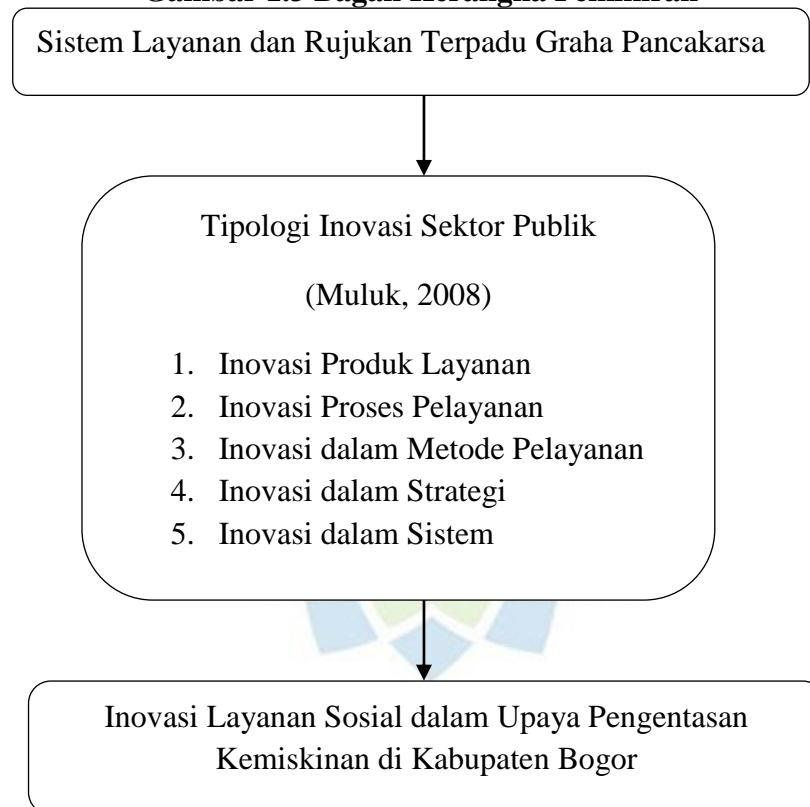
Keberhasilan inovasi pelayanan Sistem Layanan dan Rujukan Terpadu Graha Pancakarsa ditentukan oleh beberapa faktor. Tipologi inovasi sektor publik sebagai landasan dalam mengukur keberhasilan sebuah inovasi yang dibentuk dan diterapkan (Basuki et al., 2018). Adapun menurut Mulgan dan Albury menyebutkan bahwa *“Successful innovation is the creation and implementation of new process, products, services, and methods of delivery which result in significant improvements in outcomes efficiency, effectiveness or quality”*.

Kalimat diatas mengungkapkan sebuah inovasi yang berhasil merupakan kreativitas dan implementasi pada proses pelayanan, produk layanan dan metode pelayanan baru yang menjadi hasil pengembangan nyata dalam hal efisiensi, efektivitas atau kualitas yang baik. (Muluk, 2008)

1. Inovasi produk layanan merupakan inovasi yang berasal dari perubahan bentuk dan desain pada sebuah produk atau layanan.
2. Inovasi proses pelayanan merupakan inovasi yang berasal dari gerakan perubahan pada kualitas yang berkesinambungan dan mengacu pada perubahan organisasi, prosedur dan kebijakan yang dibutuhkan dalam berinovasi.
3. Inovasi dalam metode pelayanan merupakan inovasi yang berasal dari perubahan baru dalam hal berinteraksi dengan pelanggan atau cara baru yang dilakukan dalam melakukan pelayanan.
4. Inovasi dalam strategi merupakan inovasi yang mengacu kepada visi, misi, tujuan dan strategi baru yang disertai alasan yang mendasari dari realita yang ada.

5. Inovasi dalam sistem merupakan inovasi yang berasal dari cara baru atau cara yang diperbarui dalam berinteraksi dengan aktor-aktor lain dengan kata lain adanya perubahan dalam tata kelola pemerintah (*changes in governance*).

**Gambar 1.3 Bagan Kerangka Pemikiran**



Sumber: Diolah Peneliti, 2021

### G. Proposisi

Sesuai pemahaman peneliti maka kerangka pemikiran yang dijelaskan diatas dapat disimpulkan bahwa Penerapan Tipologi Inovasi Sistem Layanan dan Rujukan Terpadu Graha Pancakarsa Kabupaten Bogor akan berhasil jika inovasi sesuai dengan inovasi produk layanan, inovasi proses pelayanan, inovasi dalam metode pelayanan, inovasi dalam strategi dan inovasi dalam sistem.