

**Inovasi Pelayanan dalam Penanggulangan Kemiskinan
Studi Kasus Pada Unit Pelayanan Terpadu Penanggula ngan
Kemiskinan (UPTPK) di Kabupaten Sragen**

Usisa Rohmah

Universitas 17 Agustus 1945 Jakarta

Ussy_3@yahoo.co.id

ABSTRACT

Capacity development in poverty reduction activities are crucial, based on the updated figures issued by BPS poverty levels have not been able to reduce poverty targeting accordingly, especially in poor areas. This paper aims to develop innovation and as a form of capacity building in poverty reduction, Sragen government initiated service innovation through Unit Pelayanan Terpadu Penanggulangan Kemiskinan (UPTPK). The research method is qualitative descriptive type. The results showed UPTPK implementation services based on criteria supported by the poverty report of (Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan) TNP2K and poverty report by PPLS (Pendataan Program Perlindungan Sosial) BPS 2011 to be better targeted distribution. UPTPK service innovation. Sragen in building a bureaucracy based management plurality, creativity, fairness, necessity, responsiveness to construct public service management appreciate the differences that can be accessed by different groups, so that justice can be upheld services. UPTPK services implementation are still having problems related to the budget, human resources personnel and the lack of support DPRD Sragen district.

Keywords : Poverty, Innovation and Strategic Management of Public Services.

Abstrak

Pengembangan kapasitas dalam kegiatan penanggulangan kemiskinan merupakan hal yang krusial, berdasarkan update angka tingkat kemiskinan yang dikeluarkan BPS belum mampu menurunkan angka kemiskinan sesuai target yang diharapkan terutama di daerah miskin. Tulisan ini bertujuan untuk mengembangkan inovasi dan sebagai bentuk pengembangan kapasitas dalam penanggulangan kemiskinan, Pemkab Sragen menggagas inovasi pelayanan melalui Unit Pelayanan Terpadu Penanggulangan Kemiskinan (UPTPK). Metode penelitian yang dipakai adalah jenis kualitatif deskriptif. Hasil penelitian menunjukkan pelaksanaan pelayanan UPTPK berdasarkan kriteria miskin didukung oleh data base kemiskinan (Tim Nasional Percepatan Penangulangan Kemiskinan) TNP2K serta data penduduk miskin PPLS (Pendataan Program Perlindungan Sosial) BPS 2011 agar penyalurannya lebih tepat sasaran. Inovasi pelayanan UPTPK Kab. Sragen dalam membangun manajemen birokrasi yang berbasis pluralitas, kreativitas, keadilan, kebutuhan, responsivitas untuk membangun manajemen pelayanan publik yang menghargai perbedaan yang dapat diakses oleh kelompok masyarakat yang berbeda, sehingga keadilan pelayanan dapat ditegakkan. Pelaksanaan pelayanan UPTPK juga masih mempunyai kendala terkait anggaran, SDM pegawai serta kurangnya dukungan DPRD Kab. Sragen.

Kata Kunci: Kemiskinan, Inovasi dan Manajemen Strategis Pelayanan Publik.

A. Latar Belakang

Kemiskinan adalah musuh semua negara, khususnya dinegara berkembang. Jumlah penduduk miskin diseluruh dunia mencapai lebih dari 1 Milliar, hampir 90% diantaranya berada di negara berkembang, dan 630 juta diantaranya diidentifikasi sebagai penduduk dengan miskin absolut karena tingkat konsumsi pertahun dibawah US\$ 275 (Word Bank, 1990:28). Menurut laporan Word Bank, 2004, mencatat bahwa sekitar seperempat penduduk dunia tercecer di negara-negara miskin masih hidup di bawah garis kemiskinan dengan jumlah pendapatan yang kurang dari \$1 (Rp 10.000) perhari.

Pengembangan kapasitas dalam kegiatan penanggulangan kemiskinan merupakan hal yang krusial karena kegiatan penanggulangan kemiskinan yang sudah berjalan di Indonesia mulai dari Program bantuan sosial terpadu berbasis keluarga, Program penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan masyarakat, dan Penanggulangan Kemiskinan Berbasis Pemberdayaan Usaha Ekonomi Mikro dan Kecil, ternyata berdasarkan update angka tingkat kemiskinan yang dikeluarkan BPS belum mampu menurunkan angka kemiskinan sesuai target yang diharapkan. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2009-2014 menargetkan kemiskinan tahun 2014 sebanyak 8-10 persen dari total penduduk Indonesia. Namun, proyeksi terakhir mengarah 10,54-10,75 persen. Namun, proyeksi terakhir mengarah 10,54-10,75 persen. (Kompas.com, 2015)

Eksistensi organisasi pemerintahan di daerah-daerah miskin sangat dibutuhkan oleh masyarakatnya, pemerintah tak perlu terlebih dahulu mendengar berbagai keluhan dari masyarakatnya dalam menentukan kebijakan jika memang sesuai dengan kebutuhan masyarakat. (Setiyono, 2014: 6). Pemerintah memiliki berbagai macam peranan pokok yang sangat mempengaruhi kehidupan masyarakat. Sebagai bentuk pengembangan kapasitas dalam penanggulangan kemiskinan, khususnya dalam hal kelembagaan Pemerintah Kab. Sragen di bawah kepemimpinan Bupati Agus Fatchurahman menggagas dibentuknya Unit Pelayanan Terpadu Penanggulangan Kemiskinan (UPTPK). Unit ini dibentuk

melalui Peraturan Bupati Sragen Nomor 12 tahun 2012 tanggal 2 Januari 2012, yang diperbaharui menjadi peraturan Bupati Sragen Nomor 17 Tahun 2013.

Di Jawa Tengah, dari 35 kabupaten/kota yang ada, angka kemiskinan di Kabupaten Sragen menempati urutan 27, artinya Kabupaten Sragen adalah kabupaten/kota termiskin ke-9 di Jawa Tengah di bawah Wonosobo, Kebumen, Rembang, Purbalingga, Brebes, Banyumas, Pemalang, dan Banjarnegara. Bahkan di wilayah Subosukawonosraten angka kemiskinan di Kabupaten Sragen adalah yang paling tinggi (Surakarta 12,01%, Boyolali 13,88%, Sukoharjo 10,16%, Karanganyar 14,07%, Wonogiri 14,67%, Sragen 16,72%, dan Klaten 16,71%). (Bappeda Kab. Sragen, 2013: 5). Hingga akhir tahun 2014 angka kemiskinan Sragen menunjukkan Sebanyak 359.259 orang atau sepertiga dari total penduduk sebanyak 902.954 orang masuk kategori miskin atau hampir 40 persen diantaranya masih hidup di bawah garis kemiskin. (Solopos.com, 2015)

UPTPK merupakan unit peningkatan kualitas pelayanan melalui pengentasan kemiskinan yang akan dilayani secara sistemik di satu tempat (*one stop service*). Sesuai dengan UU No. 25 tahun 2009 tentang pelayanan publik yang menyatakan semua berhak mendapatkan pelayanan yang sama sesuai dengan kebutuhan yang dibutuhkan. Semangat pembentukan UPTPK adalah untuk memangkas jalur birokrasi warga miskin di Kab. Sragen. Kemiskinan ternyata berkorelasi dengan ketidakadilan, karena data diberbagai negara miskin menunjukkan bahwa tingkat kesenjangan sosial di antaranya penduduk mereka sangat tinggi (Setiyono, 2014: 71). Organisasi publik memiliki tugas yang sangat penting untuk mengatasi fenomena kemiskinan, Pemkab Sragen memusatkan perhatian pada tiga bidang, yaitu kesehatan, pendidikan, dan sosial ekonomi.

UPTPK akan melayani Jamkesmas, Jamkesda, beasiswa anak sekolah dan perguruan tinggi, penanganan anak putus sekolah, bantuan alat dan modal untuk KK miskin, santunan kematian, perawatan gelandangan dan orang terlantar, perbaikan rumah layak huni, raskin, serta jaminan sosial lanjut usia dan cacat berat. Selama ini pelayanan-pelayanan tersebut terpisah di banyak Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) masing-masing dengan standar SOP yang berbeda-

beda menyesuaikan SOP lembaga vertikal/ kementerian pusat yang menaunginya, tetapi dengan UTPK semua jenis pelayanan ini terintegrasi di satu atap.

Penanggulangan kemiskinan sebenarnya telah mendapatkan perhatian serius Pemkab Sragen, hal ini bisa dilihat dari besarnya anggaran yang dialokasikan. Untuk mendukung pelayanan kesehatan (Jamkesda), Pemkab Sragen menyediakan anggaran 8,5 milyar, beasiswa mahasiswa miskin sebesar 200 juta, Santunan Kematian 1,3 Milyar, dan Bantuan Raskin Rp 23.767.632.000. Sedangkan Pemugaran RTLH (Rumah Tidak Layak Huni) dianggarkan sebesar Rp 4.979.700.000. Besarnya anggaran yang dikeluarkan ini jika tidak diiringi dengan memperhatikan aspek kualitas maka hasil yang dicapai tidak akan maksimal (Suyadi, 2012: 3).

Masih terdapat beberapa kendala dalam penanggulangan kemiskinan seperti validitas keluarga miskin, agar penyaluran bantuan tepat sasaran. Kenyataannya bahwa berbagai program kemiskinan belum dapat menjangkau semua penduduk miskin yang ada, bahkan banyak warga yang mampu secara ekonomi justru mendapatkan bantuan, sementara banyak warga yang benar-benar miskin tidak mendapatkan bantuan. Jika hal ini yang terjadi maka program ataupun kebijakan penanggulangan kemiskinan tidak akan berpengaruh dalam upaya penurunan kemiskinan secara optimal. Kedua, terkait prosedur penyalur bantuan birokrasi yang kaku menyulitkan warga untuk mendapatkan pelayanan, sehingga warga harus menjalani prosedur yang panjang dan berbelit-belit. Ketiga, keberadaan berbagai program jaminan sosial masyarakat miskin bukan berarti dengan sendirinya meningkatkan empati dan perbaikan sikap pelayanan dari aparat birokrasi pelayanan (Dwiyanto, 2006).

Tulisan ini akan mencoba mengungkap peran UTPK dalam menurunkan tingkat kemiskinan di Sragen, apakah keberadaan UTPK dapat berperan dalam mengatasi permasalahan kemiskinan di Kabupaten Sragen dan pengaruh peningkatan pelayanan publik untuk masyarakat miskin.

B. Tinjauan Pustaka

a. Kemiskinan

Pembedakan tipe orang miskin menurut besarnya penghasilan apabila diwujudkan dalam bentuk beras selama setahun, yaitu: miskin, sangat miskin, dan paling miskin (Sayogyo; Susanto, 1995).

Sedangkan BPS (2002) menggunakan 14 kriteria kemiskinan untuk mengkategorikan Rumah Tangga Miskin. Kriteria-kriteria yang dipakai adalah menurut beberapa kondisi meliputi: luas lantai rumah, jenis lantai rumah, jenis dinding rumah, ketiadaan WC, ketiadaan listrik, asal sumber air minum yang digunakan, bahan bakar untuk memasak, frekuensi konsumsi makanan bergizi, kemampuan membeli pakaian, frekuensi makan dalam sehari, besarnya penghasilan bulanan, pendidikan KK, dan nilai kepemilikan barang yang mudah dijual.

Berjalannya program-program penanggulangan kemiskinan menurut (Sudarwati, 2009: 40), pada dasarnya dilaksanakan melalui dua pendekatan atau strategi utama, yaitu:

- a. Meningkatkan pendapatan, melalui peningkatan produktivitas, dimana masyarakat miskin memiliki kemampuan pengelolaan, memperoleh peluang dan perlindungan untuk memperoleh hasil yang lebih baik dalam berbagai kegiatan ekonomi, sosial budaya, maupun politik.
- b. Mengurangi pengeluaran, melalui pengurangan beban kebutuhan dasar seperti akses pendidikan, kesehatan dan infrastruktur yang mempermudah dan mendukung kegiatan sosial ekonomi.

Program-program penanggulangan kemiskinan menurut (Kusumaatmadja: 2007) banyak mengalami kegagalan disebabkan karena kelemahan dalam beberapa hal, yaitu: aspek kelembagaan, komitmen dari pembuat kebijakan, sumberdaya manusia, data dan informasi kemiskinan, sistem monitoring serta evaluasi terhadap kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan. Sedangkan menurut (Hamid et al.; 2003) yang

dikutip oleh (Kuncoro; 2004), diantara penyebab kegagalan program penanggulangan kemiskinan antara lain adalah: 1) Perencanaan, penentuan sasaran, dan kriteria miskin serta pengaturan teknis pelaksanaan yang dilakukan oleh pemerintah/instansi pusat (*top down*) sering kali tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat atau daerah tertentu; dan 2) Program-program yang dilaksanakan secara sektoral sering kali menyebabkan adanya semangat ego-sektoral dan tumpang tindih.

b. Inovasi Pelayanan

Menurut Evert M. Rogers (Suwarno, 2008:9) mendefinisikan bahwa inovasi adalah suatu ide, gagasan, praktek atau objek/benda yang disadari dan diterima sebagai suatu hal yang baru oleh seseorang atau kelompok untuk diadopsi. Secara umum, inovasi dapat dibedakan menjadi beberapa bagian. Menurut Damanpour (Suwarno, 2008:9), inovasi organisasi sebagai gagasan atau perilaku baru dalam organisasi dapat berupa produk atau jasa yang baru, teknologi yang baru, teknologi proses, sistem struktur dan administrasi baru atau rencana baru bagi anggota organisasi.

1. Inovasi dalam pelaksanaannya memiliki atribut didalamnya. Menurut Rogers (2003) dalam Suwarno, atribut inovasi antara lain sebagai berikut; Relative Advantage atau keuntungan relatif. Sebuah inovasi harus mempunyai keuntungan dan nilai lebih dibandingkan dengan inovasi sebelumnya. Selalu ada sebuah nilai kebaruan yang melekat dalam inovasi yang menjadi ciri yang membedakan dengan yang lain.
2. Compability atau kesesuaian. Inovasi juga sebaliknya mempunyai sifat kompatibel atau kesesuaian dengan inovasi yang diganti. Hal ini dimaksudkan agar inovasi yang lama tidak serta merta dibuang begitu saja selain karena alasan faktor biaya yang sedikit namun juga inovasi yang lama menjadi bagian dari proses transisi ke inovasi baru. Selain itu dapat memudahkan proses adaptasi dan proses pembelajaran terhadap inovasi secara lebih cepat.

3. Complexity atau kerumitan. Dengan sifatnya yang baru maka inovasi mempunyai tingkat kerumitan yang lebih tinggi dibandingkan dengan inovasi sebelumnya. Namun demikian karena sebuah inovasi menawarkan cara yang lebih baru dan lebih baik maka tingkat kerumitan ini pada umumnya tidak menjadi masalah yang penting.
4. Triability atau kemungkinan dicoba. Inovasi hanya bisa diterima apabila telah teruji dan terbukti mempunyai keuntungan atau nilai lebih dibandingkan dengan inovasi yang lama. Sehingga sebuah produk inovasi harus melewati fase uji publik dimana setiap orang atau pihak mempunyai kesempatan untuk menguji kualitas dari sebuah inovasi.
5. Observability atau kemudahan diamati. Sebuah inovasi harus dapat diamati dari segi bagaimana ia bekerja dan menghasilkan sesuatu yang lebih baik. Dengan atribut seperti itu maka inovasi merupakan cara baru menggantikan cara lama dalam mengerjakan atau memproduksi sesuatu. Namun demikian, inovasi mempunyai dimensi geofisik yang menempatkannya baru pada suatu tempat namun boleh jadi merupakan

Dalam UU Nomor 25 Tahun 2009 disebutkan bahwa pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundangundangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Berdasarkan Keputusan Menpan Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003, terdapat beberapa model penyelenggaraan pelayanan publik, yaitu: fungsional, terpusat, dan terpadu. Adapun pola pelayanan publik yang terpadu meliputi:

- a. Terpadu Satu Atap, pola pelayanan yang diselenggarakan dalam satu tempat yang meliputi berbagai jenis pelayanan yang tidak mempunyai keterkaitan proses dan dilayani melalui beberapa pintu.
- b. Terpadu Satu Pintu, pola pelayanan yang diselenggarakan pada satu tempat yang meliputi berbagai jenis pelayanan yang memiliki keterkaitan proses dan dilayani melalui satu pintu.

Lebih lanjut yang dimaksud dengan Pelayanan Terpadu Satu Pintu menurut Permendagri Nomor 24 Tahun 2006 adalah kegiatan penyelenggaraan perizinan dan non perizinan yang proses pengelolaannya mulai dari tahap permohonan sampai ke tahap terbitnya dokumen dilakukan dalam satu tempat.

1. Menurut Noor (2013), ada tiga faktor dominan yang harus diperhatikan dalam mendesain inovasi pemerintahan daerah, yaitu: Faktor kepemimpinan
2. Iklim organisasi dan
3. Lingkungan politik. Tanpa memperhatikan salah satu faktor tersebut, maka inovasi yang direncanakan tidak akan berjalan dengan baik.

c. Manajemen Strategis

Dalam sektor publik, konsep manajemen strategis dikembangkan seiring dengan perubahan paradigma birokrasi dari model tradisional Weberian ke model-model baru seperti *new publik management* (Hughes, 1998; 149). Model birokrasi tradisional sering dikritik terlalu berorientasi kedalam (*inward focus*) dan ber-perspektif jangka pendek. Oleh karenanya, model *new public management* menawarkan ide untuk mengelola organisasi publik yang berorientasi ke luar (mengenali lingkungan organisasi-*outward looking*) dan berspektif jangka panjang. Pemikiran manajemen strategis meletakkan organisasi dalam lingkungan eksternal, bertujuan untuk memperjelas maksud dan tujuan, dan berusaha untuk mengubah aktivitas organisasi dari rutinitas administratif menuju kegiatan yang berorientasi pada aspek jangka panjang secara lebih sistematis. Hal ini perlu dilakukan mengingat rutinitas administrasi dinilai tidak akan mampu menjawab perkembangan sosial yang bergerak cepat. (Setiyono, 2014; 96-97).

Strategi perlu dibangun oleh organisasi publik yang berorientasi pada hasil riil dan ber-perspektif jangka panjang, mengingat politisi biasanya cenderung memiliki orientasi jangka pendek dan sempit berdasarkan kepentingan politisi sesaat. Dengan strategi, maka diharapkan kinerja

organisasi akan lebih terkontrol dalam mencapai tujuan, infiltrasi politik dapat lebih dikurangi, perubahan rejim tidak terlalu berpengaruh pada kinerja, dan muara pelayanan publik akan lebih jelas terukur secara rasional.

C. Metode Penelitian

Jenis penelitian yang dipakai adalah jenis deskriptif kualitatif yang mempelajari masalah-masalah yang ada serta tata cara kerja yang berlaku. Penelitian deskriptif kualitatif ini bertujuan untuk mendeskripsikan apa-apa yang saat ini berlaku mengenai suatu fenomena secara terperinci dan memusatkan perhatian pada masalah yang bersifat aktual, yang pada akhirnya memberikan pemahaman yang lebih jelas mengenai fenomena yang diteliti.

Data dalam penelitian ini diperoleh dari data primer dan sekunder. Penelitian ini mencoba mengungkap megungkap peran UTPK dalam menurunkan tingkat kemiskinan di Sragen serta bagaimanakah UTPK memberikan kemudahan pelayanan kepada warga miskin di kab. Sragen. Tehnik analisis data digunakan dengan reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan.

D. Pembahasan

a. Inovasi Pelayanan Publik

Pembentukan UTPK diatur melalui Perbup Nomor 2 Tahun 2012. Selain itu, bupati juga mengeluarkan seperangkat perbup lainnya untuk menopang fungsi UTPK sebagai satu-satunya verifikator data penduduk miskin Sragen, yaitu Perbup Nomor 14 Tahun 2012 tentang Petunjuk Pelaksanaan Bantuan Sosial Santunan Uang Duka Cita, Perbup Nomor 1 Tahun 2013 tentang Program Saraswati, Perbup Nomor 46 Tahun 2013 tentang Pemberian Bantuan Beasiswa bagi Mahasiswa Perguruan Tinggi Negeri dari Keluarga Miskin, serta Perbup Nomor 49 Tahun 2013 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pemberian Belanja Bantuan Sosial Kegiatan Perbaikan Rumah Tak Layak Huni Kabupaten Sragen. Inovasi pelayanan publik bernama Unit Pelayanan Terpadu Penanggulangan Kemiskinan (UTPK) Kabupaten Sragen adalah unit pelayanan publik yang berfungsi memberikan pelayanan

dan penyaluran bantuan bagi masyarakat miskin di Kabupaten Sragen melalui sistem *one stop service*. Program-program inovatif UTPK dibedakan menjadi empat, yaitu: program di bidang kesehatan, program di bidang pendidikan, program di bidang sosial ekonomi, dan UTPK di 20 kecamatan.

Sebelum berdirinya UTPK tersebut, program penanggulangan kemiskinan di Kabupaten Sragen dilaksanakan oleh masing-masing SKPD sesuai dengan tugas dan fungsinya. Tersebarinya tempat dan jenis pelayanan yang ada di masing-masing SKPD tersebut, pada implementasinya cenderung akan memperpanjang birokrasi dan membutuhkan waktu, tenaga, biaya transportasi yang lebih besar. Selain itu keterbatasan masyarakat miskin mengenai tahapan-tahapan dan prosedur masing-masing program pelayanan kemiskinan menimbulkan kesulitan masyarakat untuk mendapatkan pelayanan secara cepat dan berkualitas. Berdasarkan kondisi tersebut, penanganan pelayanan bagi warga miskin di Kabupaten Sragen menjadi tidak efektif dan efisien, baik dari sisi waktu maupun kualitas pelayanannya.

Adapun tujuan pembentukan UTPK ini pada hakekatnya adalah sebagai wujud komitmen untuk pengentasan kemiskinan di Kabupaten Sragen. Disamping itu, tujuan pembentukan UTPK juga dalam rangka memangkas jalur birokrasi warga miskin Sragen untuk mendapatkan berbagai pelayanan sesuai kebutuhannya dengan waktu pelayanan yang ditentukan.

Inovasi pelayanan publik yang dikembangkan oleh UTPK Kabupaten Sragen adalah pelayanan publik yang pluralitas yang dihadapkan pada kenyataan bahwa masyarakat sangat pluralistik dalam banyak aspek kehidupan seperti, status sosial ekonomi dan agama. Kesadaran dan pemahaman mengenai pluralitas ini penting agar manajemen pelayanan publik terbiasa mengembangkan pola pikir dan perilaku yang menghargai perbedaan dan mampu mengelola perbedaan untuk mengembangkan pelayanan publik yang dapat diakses oleh kelompok-kelompok warga yang berbeda. Setiap kelompok masyarakat yang berbeda sangat mungkin memiliki kendala yang berbeda pula untuk mengakses pelayanan publik. Melalui

prinsip pluralitas ini birokrasi harus mampu menghilangkan kendala dari kelompok masyarakat tanpa kecuali terutama masyarakat miskin, sehingga keadilan dapat ditegakkan.

Keadilan dalam penyelenggaraan pelayanan publik bukan merupakan nilai baru yang mendasari pengembangan manajemen pelayanan dalam UPTPK kab. Sragen. Salah satu rasionalitas penting dari keberadaan UPTPK adalah untuk mewujudkan keadilan dalam pemenuhan kebutuhan masyarakatnya.

Pemerintah Kab. Sragen melalui pembentukan UPTPK alasan utamanya adalah karena pemerintah ingin melindungi kebutuhan masyarakatnya, setidaknya-tidaknya bagi masyarakat yang tidak memiliki akses terhadap pelayanan pasar, dan ini merupakan salah satu fungsi dari birokrasi pemerintah yang melayani kebutuhan masyarakatnya. Mekanisme pasar selalu memiliki kecenderungan untuk menghasilkan ketimpangan akses terhadap pelayanan. Mekanisme pasar selalu berpihak dan peduli kepada kebutuhan masyarakat yang mampu membayar. Padahal tidak semua masyarakat mampu membayar seperti yang diinginkan para pelaku pasar.

Untuk melindungi masyarakat rentan maka orientasi kepada keadilan menjadi keharusan. Birokrasi pemerintah dibentuk salah satunya adalah untuk mewujudkan keadilan dalam pelayanan agar semua warga dapat mengakses pelayanan yang dibutuhkan untuk mewujudkan kesejahteraan. Keadilan dalam pelayanan hanya dapat terwujud apabila semua kelompok warga, baik laki-laki ataupun perempuan, kaya atau miskin, terbelakang, penduduk kota maupun kota, bagian dari masyarakat kebanyakan atau komunitas suku terpencil memiliki kesetaraan akses terhadap pelayanan publik.

Keberadaan UPTPK di Kab. Sragen merupakan inovasi yang perlu dilembagakan dalam kehidupan pelayanan untuk menggantikan pelayanan yang rutinitas. Kreativitas UPTPK Kab. Sragen dalam membangun manajemen birokrasi yang berbasis pluralitas, kreativitas, keadilan, kebutuhan, responsivitas agar semua aparat birokrasi pelayanan terlatih menggunakan

akal sehat dan hati nuraninya untuk memahami masalah yang dihadapi oleh masyarakatnya. Peran aparat birokrasi dalam UTPK tidak hanya melaksanakan prosedur pelayanan sebagaimana adanya, tetapi juga harus menilai apakah prosedur pelayanan itu mampu menjaga akses semua warga terhadap pelayanan yang diselenggarakannya dengan mengikuti prinsip bahwa pelayanan adalah hak semua warga masyarakat.

1. UTPK Kab. Sragen dapat dikatakan sebagai pelayanan inovatif karena memiliki sebagaimana yang telah disebutkan oleh Rogers (2003) antara lain sebagai berikut; **Relative Advantage atau keuntungan relatif** yaitu UTPK Kab. Sragen mempunyai keuntungan sebagai pelayanan “Mbela Wong Cilik” yang terintegrasi dalam satu unit pelayanan terpadu lintas sektoral pertama di Indonesia untuk menagulangi kemiskinan di Kab. Sragen. Sebelumnya pelayanan terpisah menjadi beberapa SKPD masing-masing dengan standar SOP yang berbeda-beda menyesuaikan SOP lembaga vertikal/ kementerian pusat yang menaunginya, tetapi dengan UTPK semua jenis pelayanan ini terintegrasi di satu atap, serta mempunyai kartu saraswati (sarase warga sukowati) dan dan kartu Sintawati (kartu Pintar Sukowati).
2. **Compability atau kesesuaian.** Inovasi pelayanan yang dilakukan UTPK juga mempunyai sifat kesesuaian dengan pelayanan sebelumnya, serta inovasi yang dilakukan memberikan rangsangan untuk melakukan reformasi pelayanan lebih cepat. Penanganan dan penanggulangan kemiskinan yang semula dilaksanakan oleh beberapa SKPD disatukan dalam suatu wadah yang representatif dan professional dengan membentuk UTPK. Konsep *One Stop Service* dalam UTPK diterapkan agar program penanggulangan kemiskinan yang tersebar di berbagai SKPD menjadi lebih fokus dan satu pintu (menyatukan yang terpisah), walaupun secara teknis masih menggunakan sumber daya pegawai pada SKPD masing-masing. Serta dapat memberikan stimulus kepada penyelenggara layanan di SKPD masing-

masing untuk dapat menyelenggarakan pelayanan yang lebih responsif dan inklusif.

3. **Complexity atau kerumitan.** Masyarakat miskin tidak perlu melewati proses yang rumit saat mengajukan layanan di UTPK. Kemudahan masyarakat miskin mendapatkan pelayanan melalui kemudahan tahapan-tahapan dan prosedur pelayanan masing-masing program membuat masyarakat miskin mendapatkan kepastian pelayanan sesuai jenis, waktu, prosedur dan cara pelayanan sehingga masyarakat miskin mendapatkan kemudahan pelayanan.
4. **Triability atau kemungkinan dicoba.** Inovasi hanya bisa diterima apabila telah melewati fase uji publik, dimana setiap orang atau pihak mempunyai kesempatan untuk menguji kualitas dari sebuah inovasi. UTPK Kab. Sragen sebenarnya mengadopsi inovasi yang sebelumnya dilakukan Pemkab Sragen dalam pelayanan perijinan melalui KPT (Kantor Pelayanan Terpadu).
5. **Observability atau kemudahan diamati.** Kemudahan yang diamati dari inovasi UTPK ini dapat dilihat dari banyak kasus kemiskinan yang ditanggulangi di Kab. Sragen dan inovasi tersebut sesuai dengan kebutuhan masyarakat. selain itu, terdapat peningkatan kemudahan pelayanan untuk masyarakat Kab Sragen setelah adanya UTPK yang mengeluarkan kartu miskin seperti kartu saraswati (sarase warga sukowati) dan dan kartu Sintawati (kartu Pintar Sukowati).

b. Kriteria Miskin

Dalam membedakan tipe RTM, UTPK membedakan RTM menjadi empat, yaitu: sangat miskin (SM), miskin (M), hampir miskin (HM), dan rentan miskin (RM). UTPK juga menggunakan teknik yang tidak dilakukan sebelumnya yaitu verifikasi menggunakan form penilaian survey dengan 20 kriteria kemiskinan untuk mengurangi masalah inclusion error dan exclusion error di lapangan yang dielaborasi dari 14 kriteria kemiskinan versi BPS 2002. UTPK melakukan skorisasi atas kondisi RTM dimana semakin rendah

skornya semakin miskin pula tipe kemiskinannya (Prabowo, 2015), secara lengkapnya adalah sebagai berikut:

- a. Kriteria menurut kondisi keluarga:
 - 1 Jumlah anggota keluarga
 - 2 Jumlah anggota keluarga yang masih sekolah
 - 3 Jumlah anggota keluarga yang bekerja
 - 4 Jumlah KK dalam satu rumah
- b. Kriteria menurut kondisi rumah:
 - 1 Status kepemilikan rumah
 - 2 Luas bangunan
 - 3 Material atap rumah
 - 4 Material lantai rumah
 - 5 Material dinding
 - 6 Sumber air bersih
 - 7 Toilet
 - 8 Penerangan rumah
 - 9 Bahan bakar dapur
 - 10 Perabot rumah
 - 11 Alat transportasi
- c. Kriteria kondisi sosial ekonomi:
 1. Pendidikan Kepala Keluarga
 2. Pekerjaan Kepala Keluarg
 3. Total penghasilan satu keluarga perbulan
 4. Keluarga yang sakit kronis
 5. Aset yang dimiliki bisa dijual cepat

Suatu unit pelayanan kemiskinan terpadu di satu pintu, dilengkapi dengan instrumen survey kemiskinan yang valid, serta ditunjang oleh keberadaan *single database* kemiskinan yang selalu *up to date* dan bisa diakses secara terbuka. Hubungan SKPD berkoordinasi dengan UPTPK terutama masalah pendataan KK Miskin. Secara keseluruhan SKPD terkait

menyambut positif keberadaan UPTPK karena membantu pekerjaan SKPD terutama dalam pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan di instansinya agar penyalurannya lebih tepat sasaran. Selain itu UPTPK didukung oleh sumberdaya Teknologi Informasi dalam pengelolaan database sasaran RTSM sehingga database yang dimiliki UPTPK menjadi lebih valid dan terintegrasi dengan SKPD terkait secara online.

c. Peran UPTPK Kab. Sragen dalam Pengentasan kemiskinan

Penyediaan produk dan pelayanan oleh pemerintah tidak selalu berdasar pada permintaan (*demand*) yang aktif dari masyarakat sebagai *customer*. Ini artinya pelayanan dan kinerja pemerintah tidak boleh harus selalu menunggu adanya permintaan atau tekanan terlebih dahulu dari masyarakat. Pemerintahlah yang harus selalu aktif melayani sebelum didemonstrasi oleh rakyat. Pemerintah tidak boleh terlalu memperhitungkan kalkulasi ekonomi rugi-laba dalam mengadakan suatu kegiatan pelayanan, melainkan menetapkan skala prioritas berdasarkan pada garis dasar tujuan filosofis tujuan negara.

Kebijakan pemerintah Kab. Sragen dalam menerapkan kebijakan penanggulangan kemiskinan melalui UPTPK bukan merupakan sebuah hal kebetulan tetapi merupakan inovasi pelayanan yang menitik beratkan kepada kepentingan kelompok marginal dan terpinggirkan, serta untuk memberikan pemahaman kepada aparat birokrasi untuk memberikan pelayanan tanpa pemberlakuan diskriminasi dan non partisan.

UPTPK Kab. Sragen awal mulanya dibentuk berdasarkan ide Bupati yang didukung oleh aktor intelektual TKPKD dan para pimpinan Badan Pelayanan Terpadu dan Penanaman Modal (BPTPM), selain itu UPTPK membuka diri terhadap masukan dan bantuan dari Institusi dan masyarakat. Semangat membentuk UPTPK adalah memangkas jalur birokrasi warga miskin Sragen untuk mendapatkan pelayanan-pelayanan sesuai kebutuhannya dengan waktu pelayanan yang ditentukan, kemudian dituangkan dengan dikeluarkannya Perbup Nomor 2 Tahun 2012 yang kemudian diikuti perbup.

Tugas pokok dan fungsi UPTPK adalah pada kewenangan memverifikasi dan merekomendasi. Dengan kata lain, roh UPTPK adalah verifikasi dan rekomendasi. Dengan sumber data yang pasti, UPTPK bertanggungjawab pada kesahihan kondisi riil warga miskin di lapangan, yang masuk ataupun di luar database kemiskinan UPTPK. Warga miskin yang telah direkomendasi UPTPK itulah yang kemudian berhak mendapatkan pelayanan di semua SKPD berkompeten. Sedangkan untuk implementasi program dan pertanggungjawaban keuangan berada di SKPD teknis.

Pelaksanaan pelayanan UPTPK berdasarkan kriteria miskin didukung oleh data base kemiskinan (Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan) TNP2K serta data penduduk miskin PPLS (Pendataan Program Perlindungan Sosial) BPS 2011 karena UPTPK tidak hanya mengikuti data penduduk miskin dari pemerintah pusat karena UPTPK melakukan verifikasi langsung kepada masyarakat dan melakukan validasi data PPLS BPS.

Produk yang diberikan dibagi kedalam tiga kelompok miskin yaitu:

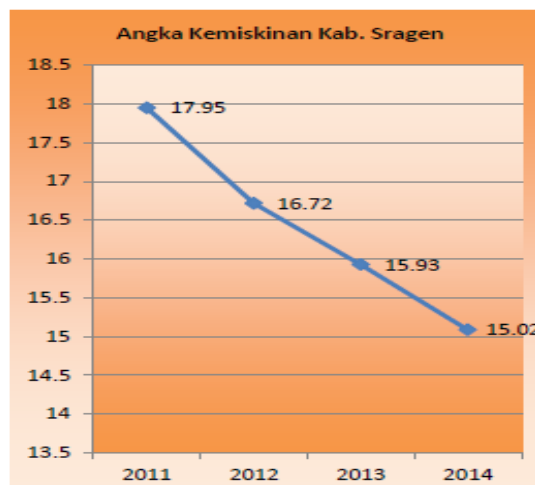
1. Melati (Melarat Tenan Iki), bantuan Melati diberikan kepada warga masyarakat yang memang terbukti melalui validasi masuk dalam kategori miskin. **(Kartu Saraswati MELATI diperuntukkan keluarga miskin yang masuk data base TNP2K)**
2. Menur (Melarat menurut Pertimbangan), diberikan kepada masyarakat yang memang tengah membutuhkan bantuan terkait kondisi tertentu yang membuatnya masuk dalam kategori kurang mampu. **(Kartu Saraswati MENUR diperuntukkan keluarga miskin yang masuk data PPLS BPS)**
3. Kenanga (Kenang-kenangan dari Negara – berupa bantuan bersyarat Khusus), lebih ditujukan kepada masyarakat lintas golongan yang membutuhkan bantuan, namun dengan persyaratan khusus yang ditetapkan dari hasil konseling dengan pejabat UPTPK. **(Kartu Saraswati KENANGA diperuntukkan seluruh anggota masyarakat**

yang tidak masuk data base TNP2K maupun PPLS BPS).
(<http://uftpk.sragenkab.go.id/m/?h=saraswati>).

Melalui verifikasi data terpadu satu pintu UFTPK akan memperoleh data dan informasi yang valid terkait sasaran program penanggulangan kemiskinan sehingga tidak akan terjadi salah sasaran.

Pemerintah Kab. Sragen mencoba membuat kebijakan pengentasan kemiskinan sesuai dengan slogannya “*Mbelo Wong Cilik*”, sejauh ini apa yang dilakukan oleh pemerintah Kab Sragen patut diapresiasi karena sudah mampu menurunkan tingkat kemiskinan di Kab. Sragen. Berdasarkan data Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas) BPS angka kemiskinan di Sragen mengalami penurunan sejak di terapkan UFTPK, tahun 2011 angka kemiskinan mencapai 17.95%, setelah keberadaan UFTPK tahun 2012 turun menjadi 16.72%, tahun 2013 turun menjadi 15.93%, tahun 2014 turun menjadi 15.02%.

Tabel 1

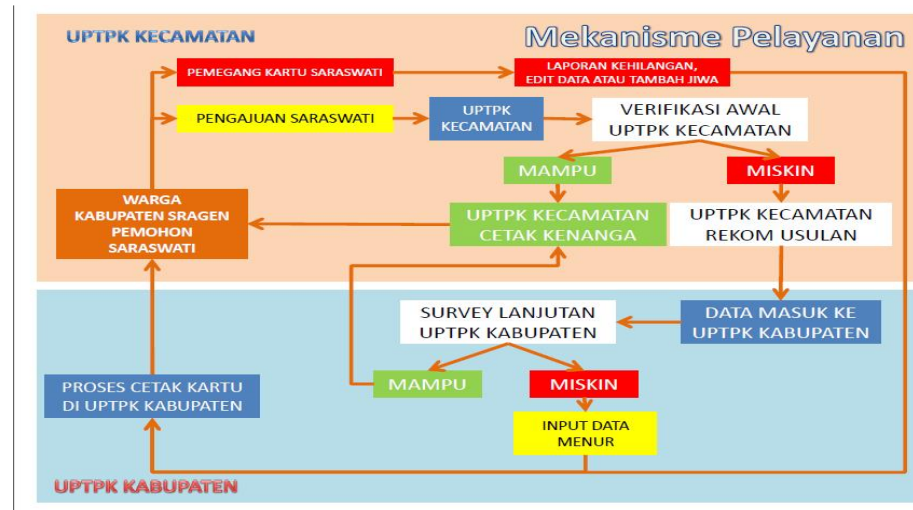


Sumber: UFTPK Kab. Sragen

Data diatas menunjukkan bahwa keberadaan UFTPK dalam penanggulangan kemiskinan cukup berperan dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Selain itu, masyarakat mendapatkan kemudahan

prosedur pelayanan dan kepastian pelayanan terkait pelayanan kesehatan, pendidikan, dan sosial ekonomi.

Tabel II. Mekanisme Pelayanan



Sumber: UPTPK Kab. Sragen

Kejelasan mekanisme pelayanan dalam UPTPK memberikan kepastian pelayanan serta menjadi sarana kepada masyarakat dan penyedia layanan untuk mengetahui hak dan kewajiban masing-masing pihak. Penyelenggaraan pelayanan UPTPK masyarakat hanya diharap membawa KTP, Kartu Keluarga dan surat keterangan tidak mampu dari desa/kelurahan dan kecamatan. Di kantor UPTPK, terdapat 3 loket yang akan melayani masyarakat miskin dalam bidang kesehatan, pendidikan, dan sosial ekonomi. Jika nama mereka ada dalam data base SIM Kemiskinan, akan langsung diberikan kartu sesuai status miskinnya. Jika nama mereka belum ada, tim survai UPTPK akan melakukan survai ke rumah pemohon. Dalam waktu maksimal dua hari, pemohon akan mendapatkan kartu menurut status kemiskinan mereka. Disamping itu, bagi penduduk yang bertempat tinggal jauh di pelosok desa, UPTPK telah melaksanakan prinsip desentralisasi pelayanan di tingkat kecamatan (Prabowo, 2015).

d. Hambatan dalam UTPK

UTPK dikatakan inovatif karena program yang ada dikemas dengan prosedur baru yang menerapkan pelayanan di satu atap dengan SOP yang jelas dan terukur sehingga alur birokrasi pelayanan terhadap KK Miskin dapat berlangsung cepat dan tidak berbelit belit. UTPK merupakan program untuk melindungi masyarakat miskin, menurut Amartya Sen (1999) dalam *Development As Freedom* bahwa kemiskinan berkaitan dengan adanya *capability deprivation*, orang miskin seringkali tidak dapat meraih kesempatan atas informasi, pengetahuan, keterampilan, dan partisipasi dalam organisasi. Mereka juga kesulitan dalam mengakses fasilitas keuangan pada lembaga-lembaga keuangan resmi. Orang miskin lemah dalam mempengaruhi keputusan politik. Di samping itu, adanya stigma negatif terhadap orang miskin membuat mereka memiliki sikap rendah diri. Untuk itu diharapkan UTPK dapat membantu dan melindungi kelompok masyarakat miskin untuk mendapatkan pelayanan yang inklusif melalui program inovatif dalam bidang layanan kesehatan, pendidikan dan sosial ekonomi. Walaupun pelaksanaannya masih mengalami hambatan dalam pelaksanaannya dalam menanggulangi kemiskinan seperti anggaran dan terkait SDM penyedia layanan.

Dari aspek Anggaran serta Ketersediaan SDM saat ini kapasitas dimiliki UTPK masih lemah. Jumlah anggaran yang tersedia sangat terbatas dan UTPK belum dapat mengelola anggarannya sendiri dengan otonom. Terkait SDM, jumlah pegawai di beberapa seksi dirasa masih kurang jika dibandingkan tugas dan fungsi yang dimiliki dan perlu adanya penambahan pegawai, sedangkan dalam penambahan pegawai tidaklah mudah karena harus melalui rekrutmen dan tes, karena hasil output proses pelayanan pembuatan UTPK berada ditangan SKPD masing-masing. Sementara itu terkait status kepegawaian, pegawai di UTPK masih menginduk ke SKPD asal, konsekuensinya para pegawai masih harus rangkap jabatan di SKPD lain dan rangkap tanggung jawab terhadap pekerjaan di instansi asalnya masing masing.

Hambatan terkait rasa kepedulian anggota DPRD terhadap perbaikan kualitas pelayanan publik juga masih rendah. DPRD tidak ada upaya untuk memonitor pelaksanaan perbaikan pelayanan dalam menanggulangi kemiskinan. Tapi, itu baru secara individual, secara kelembagaan tidak ada kebijakan/ program secara sistematis dari kalangan DPRD untuk mengawal proses ini. Mereka beranggapan bahwa itu tugas eksekutif, pemahaman seperti inilah yang membuat pelayanan publik tidak pernah bisa baik karena masalah pelayanan dianggap urusan/ masalah birokrasi semata.

E. Kesimpulan

Inovasi pelayanan publik bernama Unit Pelayanan Terpadu Penanggulangan Kemiskinan (UPTPK) Kabupaten Sragen adalah unit pelayanan publik yang berfungsi memberikan pelayanan dan penyaluran bantuan bagi masyarakat miskin di Kabupaten Sragen melalui sistem *one stop service*.

Kreativitas UPTPK Kab. Sragen dalam membangun manajemen birokrasi yang berbasis pluralitas, kreativitas, keadilan, kebutuhan, responsivitas untuk membangun manajemen pelayanan publik dengan pola pikir dan perilaku yang menghargai perbedaan dan mampu mengelola perbedaan untuk mengembangkan pelayanan publik yang dapat diakses oleh kelompok-kelompok warga yang berbeda. Setiap kelompok masyarakat yang berbeda sangat mungkin memiliki kendala yang berbeda pula untuk mengakses pelayanan publik. Melalui prinsip pluralitas ini birokrasi harus mampu menghilangkan kendala dari kelompok masyarakat tanpa kecuali terutama masyarakat miskin, sehingga keadilan dapat ditegakkan.

Pelaksanaan pelayanan UPTPK berdasarkan kriteria miskin didukung oleh data base kemiskinan (Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan) TNP2K serta data penduduk miskin PPLS (Pendataan Program Perlindungan Sosial) BPS 2011 karena UPTPK tidak hanya mengikuti data penduduk miskin dari pemerintah pusat karena UPTPK melakukan verifikasi langsung kepada masyarakat dan melakukan validasi data PPLS BPS, serta

dilengkapi dengan instrumen survey kemiskinan yang valid, serta ditunjang oleh keberadaan *single database* kemiskinan yang selalu *up to date* dan bisa diakses secara terbuka, agar penyalurannya lebih tepat sasaran. Tugas pokok dan fungsi UPTPK adalah pada kewenangan memverifikasi dan merekomendasi. Warga miskin yang telah direkomendasi UPTPK itulah yang kemudian berhak mendapatkan pelayanan di semua SKPD yang bersangkutan.

UPTPK Kab. Sragen memang sangat berperan dalam peningkatan pelayanan dalam menanggulangi kemiskinan namun masih ada beberapa hambatan terkait anggaran, ketersediaan SDM yang dimiliki UPTPK masih lemah, serta kurangnya rasa kepedulian anggota DPRD terhadap perbaikan kualitas pelayanan publik yang masih rendah. Mereka beranggapan bahwa penyelenggaraan pelayanan eksekutif, pemahaman seperti inilah yang membuat pelayanan publik tidak pernah bisa baik karena masalah pelayanan dianggap urusan/ masalah birokrasi semata.

F. Saran

Pembentuka UPTPK ikut membantu dalam pengentasan kemiskinan di Kab.Sragen. Akan tetapi bisa juga dibilang belum semua masyarakat mengetahui program UPTPK dalam memberikan kemudahan pelayanan bagi masyarakat miskin sehingga pelaksanaan program UPTPK belum sepenuhnya maksimal dalam pengentasan kemiskinan di Kab. Sragen. Informasi kemudahan pelayanan bagi masyarakat perlu di sosialisasikan kembali kepada masyarakat, yang juga dapat berguna sebagai forum komunikasi bulanan antara masyarakat, lurah, RT, RW serta bupati dan SKPD teknis yang berperan memberikan pelayanan. Forum ini juga dapat digunakan menghindari masalah koordinasi serta terkait perubahan data masyarakat miskin di Kab. Sragen sehingga program UPTPK dapat berjalan tepat sasaran.

Daftar Pustaka

- Dwiyanto, Agus. 2011. *Manajemen Pelayanan Publik: Peduli, Inklusif dan Kolaboratif*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Kuncoro, Mudrajad. 2004. *Otonomi dan Pembangunan Daerah: Reformasi, Perencanaan, Strategi dan Peluang*. Jakarta: Penerbit Erlangga.
- Kusumaatmadja, Sarwono. 2007. *Politik dan Kemiskinan*. Depok: Koekoesan.
- Pemerintah Kabupaten Sragen. Peraturan Bupati Sragen Nomor 49 Tahun 2013 tentang *Petunjuk Pelaksanaan Pemberian Belanja Bantuan Sosial Kegiatan Perbaikan Rumah Tak Layak Huni Kabupaten Sragen*.
- _____. Peraturan Bupati Sragen Nomor 46 Tahun 2013 tentang *Pemberian Bantuan Beasiswa bagi Mahasiswa Perguruan Tinggi Negeri dari Keluarga Miskin*
- _____. Peraturan Bupati Sragen Nomor 17 Tahun 2013 tentang *Perubahan atas Peraturan Bupati Sragen Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pembentukan UTPK Kabupaten Sragen*
- _____. Peraturan Bupati Sragen Nomor 1 Tahun 2013 tentang *Program Saraswati*
- _____. Peraturan Bupati Sragen Nomor 14 Tahun 2012 tentang *Petunjuk Pelaksanaan Bantuan Sosial Santunan Uang Duka Cita*
- _____. Peraturan Bupati Sragen Nomor 2 Tahun 2012 tentang *Pembentukan Unit Pelayanan Terpadu Penanggulangan Kemiskinan Kabupaten Sragen*
- Prabowo Yuni Widodo, Wisnu. (2015). *Inovasi Perencanaan Penanggulangan Kemiskinan*. Malang: Universitas Brawijaya
- Riyadi dan Dedy S. Bratakusumah, 2004. *Perencanaan Pembangunan Daerah, Strategi Menggali Potensi Dalam Mewujudkan Otonomi Daerah*. Jakarta: PT.Gramedia Pustaka Utama
- Setiyono, Budi. 2014. *Pemerintahan dan Manajemen Sektor Publik*. Semarang: CAPS

Sudarwati, Ninik. 2009. *Kebijakan Pengentasan Kemiskinan Mengurangi Kegagalan Penanggulangan Kemiskinan*. Malang: Intimedia

Sudarwati, Ninik. 2009. *Kebijakan Pengentasan Kemiskinan Mengurangi Kegagalan Penanggulangan Kemiskinan*. Malang: Intimedia

Suwarno, Yogi. 2008, Inovasi di Sektor Publik, STIA-LAN, Jakarta

Suyadi. 2012. *UPTPK: Mengintegrasikan yang Terpisah*. Majalah Warta Otonomi Formas. Edisi November 2012

<http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2014/02/20/0713236/Pemerintah.Gagal.Pangkas.Kemiskinan> diunggah tanggal 30 November 2015 jam 10.55

<http://etd.repository.ugm.ac.id/index.php?mod=download&sub=DownloadFile&act=view&typ=html&id=77904&ftyp=potongan&potongan=S2-2015-357605-chapter5.pdf> diunggah tanggal 30 November 2015 jam 13.23

<http://www.solopos.com/2015/03/26/kemiskinan-sragen-sepertiga-penduduk-sragen-masih-miskin-588373>, diunggah tanggal 30 November 2015 jam 10.34