



MODEL PROGRAM RASTRA DALAM RANGKA PERLINDUNGAN SOSIAL MASYARAKAT PRA SEJAHTERA DI KECAMATAN KENDAL, GERIH DAN KWADUNGAN KABUPATEN NGAWI

Agus Wiyaka¹⁾, Endang Murti²⁾

^{1,2)}Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Merdeka Madiun

Abstrak

Kemiskinan adalah masalah kehidupan manusia yang telah mendunia dan hingga kini masih menjadi isu global. Selain laten dan aktual, kemiskinan adalah penyakit sosio-ekonomi masyarakat yang tidak hanya dialami oleh negara-negara berkembang tetapi negara-negara maju juga mengalaminya. Pengentasan kemiskinan harus menjadi agenda wajib bagi pemerintah dan diharapkan peran masyarakat dalam menangani masalah kemiskinan diperlukan, terutama dalam memberikan masukan dan perencanaan strategis untuk menjadi kebijakan pembangunan. Kebijakan Program Rastra adalah bagian dari Sistem Ketahanan Pangan Nasional, yang dilaksanakan dalam serangkaian upaya untuk mencapai kemandirian dan kedaulatan pangan. Tujuan penelitian ini adalah: 1). Untuk mengetahui implementasi program Rastra (Beras untuk Orang Sejahtera) di Kabupaten Kendal, Gerih dan Kwadungan Kabupaten Ngawi. 2). Untuk mengetahui evaluasi pelaksanaan program rastra (beras untuk rakyat sejahtera) di Kabupaten Kendal, Gerih dan Kwadungan Kabupaten Ngawi. 3). Untuk mengetahui faktor-faktor resistensi apa yang dapat mempengaruhi pelaksanaan program Rastra (beras untuk orang-orang sejahtera) di Kabupaten Kendal, Gerih dan Kwadungan Kabupaten Ngawi. Penelitian ini menggunakan metode Participatory Action Research (PAR). Hasil penelitian di Tiga (3) kecamatan di Kabupaten Ngawi menunjukkan tidak ada masalah signifikan terkait penentuan daftar penerima Rastra.

Kata kunci: literatur, perlindungan sosial, pengentasan kemiskinan

Abstract

Poverty is a problem of human life that has been worldwide and until now still a global issue. In addition to latent and actual, poverty is a socio-economic disease of society that is not only experienced by developing countries but developed countries also experience it. Poverty alleviation should be a mandatory agenda for the government and it is hoped that the role of the community in handling poverty problems is needed, especially in providing inputs and strategic planning to be a development policy. The Rastra Program Policy is part of the National Food Security System, implemented in a series of efforts to achieve food independence and sovereignty. The purpose of this research are: 1). To know the Implementation of Rastra (Rice for Prosperous People) program in Kendal District, Gerih and Kwadungan of Ngawi Regency. 2). To know the evaluation of the implementation of the rastra program (rice for the prosperous people) in Kendal District, Gerih and Kwadungan Kabupaten Ngawi. 3). To find out what factors of resistance can affect the implementation of Rastra program (rice for prosperous people) in Kendal District, Gerih and Kwadungan Kabupaten Ngawi. This research uses Participatory Action Research (PAR) method. The results of the research in Three (3) sub districts of Ngawi District showed no significant problems related to the determination of the list of recipients of Rastra

Keywords: literature, social protection, poverty alleviation



I. PENDAHULUAN

Kemiskinan merupakan problematika kehidupan manusia yang telah mendunia dan hingga sampai sekarang masih menjadi isu global. Selain bersifat laten dan aktual, kemiskinan merupakan penyakit sosial ekonomi masyarakat yang tidak hanya dialami oleh negara berkembang saja melainkan negara maju juga mengalaminya. Penanggulangan kemiskinan haruslah menjadi agenda wajib bagi pemerintah dan diharapkan peran dari masyarakat dalam menangani permasalahan kemiskinan sangat diperlukan, terlebih dalam memberikan masukan (input) dan melakukan perencanaan strategis untuk dijadikan kebijakan pembangunan. Pembangunan merupakan proses yang terus menerus dan membutuhkan waktu yang lama. Oleh karenanya dibutuhkan *output* cepat yang dapat dijadikan contoh dan acuan masyarakat tentang arah pembangunan yang sedang berjalan, sekaligus untuk meningkatkan motivasi dan partisipasi masyarakat. Pembangunan sektor unggulan tengah dilaksanakan oleh Pemerintah, dengan prioritasnya Kedaulatan Pangan, Kedaulatan Energi dan Tenaga Listrik, Kemaritiman dan Kelautan, serta Pariwisata dan Industri. Sedangkan prioritas yang terkait dengan Pembangunan Manusia dan Masyarakat adalah pembangunan sektor Pendidikan, Kesehatan, Perumahan, dan Mental/Karakter. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2015-2019 ditetapkan melalui Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 2015 dalam mendukung pelaksanaan Nawacita ke-3, ke-5 dan ke-7, yakni membangun Indonesia dari pinggiran dengan memperkuat daerah-daerah dan desa, meningkatkan kualitas hidup manusia Indonesia, serta mewujudkan kemandirian ekonomi dengan menggerakkan sektor strategis ekonomi domestik dengan sub-agenda kedaulatan pangan. Peningkatan kedaulatan pangan sebagai penjabaran cita

ke-7 dari Nawacita dalam RPJMN 2015-2019 menekankan perlunya pemantapan ketahanan pangan melalui peningkatan produksi pangan pokok, stabilitas harga bahan pangan, terjaminnya pangan yang aman dan berkualitas dengan nilai gizi yang meningkat, serta meningkatnya kesejahteraan pelaku usaha pangan. Tujuan dan target subsidi pangan (Rastra) ditempatkan Pemerintah dalam agenda pembangunan nasional agar dalam pelaksanaan Rastra kedepan menjadi bantuan pangan bernutrisi.

Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan bertanggung jawab melakukan koordinasi, sinkronisasi dan pengendalian pelaksanaan Program Perlindungan Sosial (*Social Protection*), dimana Kebijakan Program Rastra termasuk di dalamnya. Karena secara filosofis dan yuridis, Negarabertanggung jawab dalam pemenuhan kebutuhan dasar sebagai hak asasi manusia. Perlindungan sosial untuk masyarakat miskin/ rentan miskin yang telah ditetapkan adalah penduduk dengan tingkat pendapatan 25% terendah yang mendapatkan Rastra. Sesuai pedoman umum subsidi rastra bahwa Kebijakan Program Rastra juga merupakan bagian dari Sistem Ketahanan Pangan Nasional, yang dilaksanakan dalam rangkaian upaya mencapai kemandirian dan kedaulatan pangan. Karena pangan adalah salah satu dari hak asasi manusia dan sebagai komoditas strategis yang dilindungi oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemerintah Indonesia memberikan prioritas yang besar terhadap kebijakan ketahanan pangan nasional. Indonesia turut menandatangani kesepakatan internasional terkait pangan, yaitu: *Rome Declaration on World Food Security and World Food Summit 1996*, dan *Sustainable Development Goals (SDGs)*. Sebagian besar penduduk Indonesia mengkonsumsi beras sebagai pangan utama. Dengan demikian, beras menjadi komoditas nasional yang sangat strategis. Instabilitas perberasan nasional



dapat mengakibatkan gejolak dalam berbagai aspek kehidupan baik sosial, politik maupun ekonomi. Peranan komoditi makanan terhadap garis kemiskinan jauh lebih besar dibandingkan dengan komoditas bukan makanan seperti perumahan, sandang, pendidikan dan kesehatan. Komoditas makanan yang berpengaruh paling besar terhadap nilai garis kemiskinan adalah beras. Dengan demikian, beras merupakan komoditas yang sangat penting khususnya bagi masyarakat berpendapatan rendah. Program Rastra merupakan implementasi dari Instruksi Presiden tentang kebijakan perberasan nasional. Presiden menginstruksikan kepada Menteri dan Kepala Lembaga Pemerintah non Kementerian tertentu, serta Gubernur dan Bupati/Walikota di seluruh Indonesia untuk melakukan upaya peningkatan pendapatan petani, ketahanan pangan, pengembangan ekonomi perdesaan dan stabilitas ekonomi nasional. Secara khusus kepada Perum BULOG diinstruksikan untuk menyediakan dan menyalurkan beras bersubsidi bagi kelompok masyarakat berpendapatan rendah, yang penyediaannya mengutamakan pengadaan gabah/beras dari petani dalam negeri. Penyaluran beras bersubsidi bagi kelompok masyarakat berpendapatan rendah bertujuan untuk mengurangi beban pengeluaran para Keluarga Sasaran Penerima Manfaat (KPM) dalam memenuhi kebutuhan pangan. Selain itu juga untuk meningkatkan akses masyarakat berpendapatan rendah dalam pemenuhan kebutuhan pangan pokok sebagai salah satu hak dasarnya.

II. METODE PENELITIAN

1. Capaian dan Tahapan Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode Participatory Action Research (PAR), menurut Agus Afandi (2014) penelitian yang melibatkan secara aktif semua pihak-pihak yang relevan (stakeholders) dalam mengkaji tindakan yang sedang berlangsung (dimana pengalaman mereka

sendiri sebagai persoalan) dalam rangka melakukan perubahan dan perbaikan ke arah yang lebih baik. Jadi untuk mendeskripsikan dan menyusun program Rastra harus melibatkan secara aktif obyek penelitian dan stakeholders yang relevan dan terkait dengan pengalaman sendiri sehingga dapat melakukan perubahan dan perbaikan yang lebih baik. Untuk itu mereka harus melakukan refleksi terhadap sejarah, budaya, politik, ekonomi, geografis maupun konteks lain yang terkait. Dalam merancang sebuah model program Rastra berdasarkan pada data yang berhasil dikumpulkan, diolah dan dianalisis sampai dengan dilakukan inteipretasi dan penarikan kesimpulan, diperkuat/ditambah dengan berbagai informasi lain yang di dapat selama dilakukan penelitian.

2. Lokasi dan Objek Penelitian

Adapun pengertian objek penelitian menurut Sugiyono (2012:13), adalah sebagai berikut: “Objek penelitian adalah sasaran ilmiah untuk mendapatkan data dengan tujuan dan kegunaan tertentu tentang sesuatu hal objektif, valid, dan reliable tentang suatu hal (variabel tertentu)”. Lokasi dan objek penelitian di kawasan Kabupaten Ngawi sebagai daerah yang mewakili/ mencerminkan masyarakat Jawa Timur bagian barat ditinjau dari aspek masyarakat dengan cultur tradisional dan industri, pertanian dan perkebunan.

3. Sampel dan Responden Penelitian

Pendapat Gay dan Diehl (1992) ini mengasumsikan bahwa semakin banyak sampel yang diambil maka akan semakin representatif dan hasilnya dapat digeneralisir. Namun ukuran sampel yang diterima akan sangat bergantung pada jenis penelitiannya. Pengambilan sampel menggunakan tehnik *multi stage sampling*, dan subyek penelitiannya adalah Pemerintahan dan masyarakat di Kabupaten Ngawi Jawa timur, yang diwakili oleh aparatur pemerintahan dan masyarakat di wilayah Kecamatan Kendal,



Kecamatan Gerih dan Kecamatan Kwadungan Kabupaten Ngawi. Selanjutnya diambil sebagian untuk dijadikan sampel/responden penelitian secara "Purposive Sampling". Pengertian teknik purposive sampling menurut Arikunto adalah teknik mengambil sampel dengan tidak berdasarkan random, daerah atau strata, melainkan berdasarkan atas adanya pertimbangan yang berfokus pada tujuan tertentu. (Arikunto:2006).

4. Teknik Pengumpulan Data.

Teknik pengumpulan data merupakan cara pengumpulan data yang dibutuhkan untuk menjawab rumusan masalah penelitian. Juliansyah Noor (2011:138). Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah *interview* (wawancara), *observasi* (pengamatan), dan *document* (dokumentasi). Sedangkan untuk menguji keabsahan data adalah menggunakan Triangulasi sumber data. Untuk itu, dalam pemeriksaan keabsahan data dilakukan dengan jalan:

- a. Membandingkan data hasil pengamatan dengan data hasil wawancara dari beberapa sumber data,
- b. Membandingkan hasil wawancara dengan isi suatu dokumen yang berkaitan.

5. Metode Analisis Penelitian

Metode analisis data menggunakan model interaktif. Menurut Matthew B. Miles dan Michael Huberman dalam Moleong (2000), menjelaskan bahwa dalam melakukan proses analisis komponen utama yang perlu diperhatikan setelah pengumpulan data adalah:

- a. Reduksi data, yaitu proses pemilihan, penyederhanaan, pengabstrakan dan transformasi data kasar dari catatan-catatan tertulis di lapangan hingga laporan akhir lengkap tersusun.
- b. Penyajian data, yaitu sekumpulan informasi yang tersusun agar dapat memberi kemungkinan dapat menarik kesimpulan. Dalam

penyajian data ini dilakukan setelah melakukan reduksi data yang akan dipergunakan sebagai bahan laporan.

- c. Menarik kesimpulan atau verifikasi, yaitu berupa intisari dari penyajian data yang merupakan hasil dari analisis yang dilakukan dalam penelitian.

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Tahap pengusulan Rastra 2017.

pemerintah desa/kelurahan dalam rangka pengusulan daftar nama-nama Rumah Tangga Sasaran Penerima Manfaat (RTS-PM) harus mendasarkan pada data Badan Pusat Statistik (BPS), namun demikian apabila terdapat nama-nama RTS-PM data BPS yang dinilai sudah tidak sesuai dengan kondisi riil di Desa/Kelurahan, maka dapat dilakukan musyawarah Desa/Kelurahan untuk melakukan verifikasi data penerima RTS-PM tersebut. Dalam musyawarah Desa/Kelurahan dihadiri oleh aparat pemerintah Desa/Kelurahan, tokoh masyarakat dan perwakilan dari RTS yang dinyatakan tidak sesuai. Data RTS-PM yang dapat diusulkan untuk perubahan penerimaan penyaluran beras sejahtera, meliputi: (1) RTS pindah ke luar Desa/Kelurahan, dan (2) RTS yang sudah tidak layak sebagai penerima manfaat (meningkat menjadi rumah tangga mampu). Sedangkan terhadap nama kepala RTS yang telah meninggal dunia dan masih dianggap layak menerima Rastra maka digantikan oleh anggota rumah tangganya sesuai data RTS BPS. Kesepakatan hasil verifikasi Musyawarah Desa/Kelurahan ditetapkan sebagai RTS-PM dan dicantumkan dalam DPM-1 yang ditandatangani oleh Kepala Desa/Lurah dan disahkan oleh Camat. RTS-PM yang telah terdaftar dalam Daftar Penerima Manfaat -1 (DPM-1) diberi Kartu Rastra sebagai identitas Rumah Tangga yang berhak menerima Rastra. daftar RTS-PM penerima Rastra seringkali menimbulkan komplin dan bahkan pemicu terjadinya konflik warga masyarakat dengan aparat



pelaksana ditingkat desa/kelurahan. Sementara warga masyarakat yang merasa dirinya yang lebih berhak untuk mendapatkan ternyata tidak tercatat dalam daftar penerima rastra, sehingga menimbulkan kericuhan pada saat penerimaan Rastra di kelurahan/desa. Hasil penelitian di Tiga (3) kecamatan Kabupaten Ngawi, menunjukkan tidak ada permasalahan yang berarti terkait dengan penetapan daftar penerima Rastra. Hal ini sudah diantisipasi oleh aparat pelaksana ditingkat kecamatan dan kelurahan/desa masing-masing untuk memberikan pemahaman secara jelas kepada warga masyarakat bahwa daftar penerima Rastra didasarkan pada data dari BPS, sehingga aparat pelaksana di tingkat kecamatan dan kelurahan/desa hanya sebagai pelaksana saja.

2. Tahap Persiapan Penyaluran Rastra 2017

Dalam rangka persiapan penyaluran beras rastra di Kabupaten Ngawi tahun 2017, dibentuk Tim Koordinasi Rastra Kabupaten Ngawi Tahun 2017 dan Tim Koordinasi Rastra Kecamatan Tahun 2017. Sedangkan sebagai penanggung jawab program Rastra Kabupaten Ngawi adalah Bupati Ngawi, dan penanggungjawab program Rastra di Kecamatan adalah Camat, serta penanggung jawab di Desa/kelurahan adalah Kepala Desa/Lurah. Pedoman umum subsidi beras bagi masyarakat berpendapatan rendah 2017 pasal (2) mengatur pengelolaan dan pengorganisasian Subsidi Beras Bagi Masyarakat berpendapatan rendah yang diambil dari tingkat Kabupaten adalah: Tim koordinasi subsidi beras bagi masyarakat berpendapatan rendah kabupaten; a. Tim koordinasi subsidi beras bagi masyarakat berpendapatan rendah kecamatan; b. Pelaksana distribusi subsidi beras bagi masyarakat berpendapatan rendah di desa/kelurahan/pemerintahan setingkat. Dari hasil penelitian menunjukkan bahwa dalam rangka mempersiapkan pelaksanaan Rastra di

Kabupaten Ngawi, telah disusun Petunjuk Tehnis (Juknis) Rastra Kabupaten Ngawi, Tahun 2017. Dengan juknis dapat menjadi pedoman dalam pelaksanaan Rastra mulai dari persiapan di tingkat Kabupaten sampai pada tingkat pemerintahan desa/kelurahan. Bupati Ngawi telah menetapkan susunan organisasi Tim Koordinasi Rastra sebagaimana petunjuk juknis

3. Mekanisme Penyaluran Rastra 2017.

Dalam penyaluran beras sejahtera tahun 2017, terdapat tahapan-tahapan yang harus dilakukan sampai dengan penyaluran rastra kepada warga masyarakat berpendapatan rendah. Tahapan dalam proses penyaluran dimaksudkan agar terdapat alur yang jelas dan adanya kepastian bahwa penyaluran Rastra dapat tepat sarannya. Adapun pelaksanaan pendistribusian Rastra di Kabupaten Ngawi, Tahun 2017, diawali dari Bupati Ngawi mengajukan Surat Permintaan Alokasi (SPA) kepada kepala Sub Divisi Regional Perum Bulog berdasarkan alokasi pagu Rastra dan rumah tangga sasaran penerima manfaat di masing-masing Kecamatan/ Desa/ Kelurahan. Berdasarkan SPA, Sub Divre menerbitkan Surat Perintah Pengeluaran Barang/Delivery Order (SPPB/DO) beras untuk masing-masing Kecamatan/Desa/Kelurahan kepada pelaksana Rastra. Apabila terdapat tunggakan Harga Penjualan Beras (HPB) pada periode sebelumnya maka penerbitan SPPB DO periode berikutnya ditangguhkan sampai ada pelunasan. Namun di Kendal dalam proses mendapatkan SPPB DO dari perum Bulog tidak ada permasalahan, sebab telah melunasi Harga Penjualan Beras (HPB) pada periode sebelumnya.

4. Mekanisme Pembayaran dan Administrasi Rastra 2017.

Dalam pembayaran harga penjualan beras (HPB) Rastra pada tahun 2017 dari RTS-PM kepada Tim Koordinasi Rastra Desa/Kelurahan sebagai Pelaksana Distribusi secara tunai sebesar Rp. 1.600/kg netto, serta pembayaran HPB



Rastra kepada Tim Koordinasi Rastra Desa/Kelurahan dilakukan setelah menerima HPB Rastra dari RTS-PM. Uang HPB Rastra yang diterima Tim Koordinasi Rastra Desa/Kelurahan diserahkan atau disetor langsung ke rekening HPB BULOG melalui Bank setempat.

5. Pemantauan dan evaluasi Rastra 2017.

Pelaksanaan dalam pemantauan Program Rastra bertujuan untuk mengetahui kesesuaian dari proses pelaksanaan Program Rastra dengan rencananya. Pemantauan dilaksanakan oleh Tim Koordinasi Rastra Pusat, Provinsi, Kabupaten dan Kecamatan atau pihak lain yang ditunjuk sesuai kebutuhan. Waktu pelaksanaan pemantauan Program Rastra dilakukan secara periodik dan/atau disesuaikan dengan kebutuhan. Hasil pemantauan dibahas secara berjenjang dalam Rapat Tim Koordinasi Rastra Pusat, Provinsi, Kabupaten dan Kecamatan sesuai dengan ruang lingkup dan bobot permasalahannya untuk ditindaklanjuti. Sementara dalam kegiatan pemantauan terhadap pelaksanaan program rastra di Kabupaten Ngawi dilakukan oleh Tim Koordinasi

Rastra Kabupaten/Kecamatan/Desa/Kelurahan. Bentuk kegiatan pemantauan dilakukan melalui pengecekan hasil laporan secara administrasi, dan apabila ditemukan hal-hal yang dianggap perlu untuk dilakukan verifikasi dengan warga masyarakat berpenghasilan rendah. Dari hasil penelitian di 3 (tiga) kecamatan, Kabupaten Ngawi menunjukkan bahwa: hasil pemantauan pelaksanaan rastra tidak menemukan hal-hal yang dianggap kurang sesuai dengan tujuan rastra,

6. Faktor resistensi dalam program Rastra 2017.

Konsepsi kebijakan publik pada masa saat bukan lagi sekedar apa yang akan dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah, tetapi lebih luas lagi, bahwa kebijakan publik adalah suatu keputusan resmi pemerintah terhadap sesuatu urusan yang memiliki pengaruh terhadap

kehidupan masyarakat atau publik itu sendiri. Didalam satu negara, tidak ada institusi selain birokrasi yang memiliki kewenangan untuk mengatur kehidupan masyarakat secara luas. Eksistensinya bahwa kebijakan publik selalu diperlukan karena institusi pemerintah pada dasarnya adalah institusi non-profit yang diberi kuasa untuk mengatur sumber daya manusia secara proporsional. Kebijakan Rastra sebagai salah satu upaya pemerintah dalam menanggulangi kemiskinan sosial melalui program penyelamatan / perlindungan sosial. Pangan adalah salah satu komoditas strategis bagi masyarakat, oleh karena itu pemerintah memiliki kepentingan untuk mempertahankan stabilitas harga agar tidak menimbulkan gejolak sosial. Peranan komoditi makanan terhadap garis kemiskinan sangat besar dibandingkan dengan komoditas lainnya. Beras merupakan salah satu diantara komoditi makanan yang berpengaruh terhadap garis kemiskinan. Program Rastra merupakan bentuk kebijakan pemerintah untuk melakukan upaya peningkatan pendapatan petani, ketahanan pangan, pengembangan ekonomi perdesaan dan stabilitas ekonomi nasional. Secara khusus kepada Perum BULOG untuk menyediakan dan menyalurkan beras bersubsidi bagi kelompok masyarakat berpendapatan rendah, dan rawan pangan yang penyediaannya mengutamakan pengadaan gabah/beras dari petani dalam negeri. Penyaluran beras bersubsidi bagi kelompok masyarakat berpendapatan rendah bertujuan untuk mengurangi beban pengeluaran para RTS-PM dalam memenuhi kebutuhan pangan. Selain itu juga untuk meningkatkan akses masyarakat berpendapatan rendah dalam pemenuhan kebutuhan pangan pokok, sebagai salah satu hak dasarnya. Mengingat aspek pentingnya keberhasilan program Rastra bagi upaya mempertahankan ketahanan pangan, maka diperlukan dukungan semua pihak (*stakeholder*) agar dalam implementasinya dapat berjalan sesuai dengan tujuan



kebijakan tersebut. Namun dari berbagai aspek strategis dalam tahapan pelaksanaan penyaluran rastra, selalu mengandung faktor resistensi terjadinya kesalahan/penyimpangan dalam penyaluran Rastra. Dari perspektif administrasi publik, setidaknya ada 3 (tiga) faktor yang ditengarai menjadi penyebabnya :

1. Faktor tingkat kepercayaan publik terhadap Pengusulan daftar RTS-PM. Harus mengakui bahwa tingkat kepercayaan terhadap institusi pemerintah di Indonesia belum berada di tahap ideal. Publik cenderung hanya mempercayai kebijakan pemerintah jika menguntungkan atau bersifat netral dalam arti tidak sampai merugikan kepentingan mereka. Ini disebabkan pandangan publik yang menilai bahwa pemerintah masih belum mampu menjamin terpenuhinya hak-hak mereka sebagai warga negara. Pengusulan daftar RTS-PM di masing-masing desa/kelurahan mengandung potensi konflik, karena didasarkan pada data Badan Pusat Statistik yang dinilai kurang valid yang kurang mencerminkan kondisi riil warga masyarakat miskin.
2. Faktor ketidaktahuan masyarakat atas proses kebijakan program rastra. Proses kebijakan disini maksudnya adalah dasar rasional dan sosiologis kebijakan. Kebijakan publik yang baik adalah kebijakan yang bersumber dari persoalan-persoalan nyata di tengah publik. Dengan sekian banyaknya persoalan yang ada, maka memang pemerintah harus membuat skala prioritas yang kemudian menjadi agenda kebijakan (*agenda setting*). Hanya saja proses ini kurang bisa dipahami publik dengan baik karena model sosialisasi kebijakan yang tidak optimal. Sosialisasi

kebijakan kerap dipandang sebagai pekerjaan sambil lalu oleh institusi birokrasi sehingga tidak mendapat prioritas dan miskin dalam kreativitas metode kerja, padahal dalam konteks masyarakat Indonesia yang masih belum merata dalam hal akses teknologi informasi, perlu diversifikasi metode sosialisasi kebijakan sehingga mampu menepis anggapan bahwa kebijakan publik hanya untuk kepentingan pemerintah itu sendiri. Sebagian besar kelompok sasaran yaitu RTS-PM kurang memahami tujuan dari kebijakan Rastra tersebut, yang mereka pahami adanya bantuan pemerintah atas penjualan beras murah. Akibatnya program Rastra ini kurang menunjukkan kemanfaatan bagi kepentingan kelompok sasaran (RTS-PM) pada umumnya.

3. Faktor ketepatan RTS-PM dalam penyaluran Rastra. Belum tepat sasaran kemanfaatan dari program Rastra, yaitu untuk membantu keluarga miskin dalam memenuhi kebutuhan pangan keluarga, namun dalam kenyataannya daftar RTS-PM yang tercatat dalam data BPS kurang mencerminkan keadaan riil di lapangan. Untuk mengantisipasi potensi resistensi kebijakan Rastra, maka perlu perubahan model pendekatan kebijakan dan bahkan merubah model program rastra yang telah dilaksanakan pada saat ini. Maksudnya adalah komunikasi kebijakan dengan menggalang dukungan publik. Sebelum melaksanakan program rastra dengan model baru dalam satu tahun anggaran, pada tahun anggaran sebelumnya pemerintah harus melakukan survei dan penggalangan opini dari publik. Proses ini bertujuan untuk memperoleh legitimasi sosiologis



atas rencana kebijakan yang akan dijalankan pemerintah. Masukan dari masyarakat yang kemudian diolah dan hasilnya dapat diakses secara terbuka. Jika seandainya ternyata respon publik atas rencana kebijakan model rastra yang baru ternyata negatif, maka pemerintah tidak akan ragu untuk merubah rencana dan tidak sekedar terpaku pada program kebijakan yang ada. Hasil kerja penggalangan ini kemudian didiseminasikan untuk dapat diidentifikasi oleh seluruh lapisan masyarakat sehingga jelas pihak-pihak mana saja yang mendukung rencana kebijakan dalam hal ini model program rastra yang paling cocok untuk masyarakat. Dengan demikian pemerintah Indonesia sebaiknya mengalokasikan sumber dayanya sehingga program kebijakan Rastra yang baru telah tersosialisasikan masyarakat sasaran. Mungkin saja dalam prakteknya, institusi pemerintah tidak akan sanggup bekerja sendiri, maka pemerintah dapat menggandeng institusi perguruan tinggi atau lembaga lain yang kredibel. Optimalisasi kerjasama dengan media-media massa dan penggunaan sosial media juga harus dilakukan. Inilah diversifikasi komunikasi kebijakan yang harus dilakukan oleh jajaran pemerintah untuk benar-benar mempertemukan kebutuhan publik yang riil dengan rencana kebijakan. Dari sini pemerintah akan mampu menggalang dukungan bagi dirinya sendiri sehingga mampu melaksanakan tugas pokok dan fungsinya dengan efektif. Kalau ini tidak dilakukan, maka pemerintah akan terkuras tenaganya untuk menghadapi resistensi kebijakan atas rencana kerjanya.

IV. KESIMPULAN

Dari hasil temuan penelitian Model Program Rastra dalam rangka perlindungan sosial masyarakat Pra Sejahtera di Kecamatan Kendal, Gerih Dan Kwadungan Kabupaten Ngawi bagi keluarga pra sejahtera di Kabupaten Ngawi, setidaknya-tidaknya dapat tercatat beberapa pokok hasil penelitian sebagai berikut:

1. **Pelaksanaan Program Beras untuk masyarakat Sejahtera (Rastra).** Pemerintah desa/kelurahan dalam pengusulan daftar nama-nama RTS-PM harus mendasarkan pada data BPS, namun demikian apabila terdapat nama-nama RTS-PM data BPS yang dinilai sudah tidak sesuai dengan kondisi riil di desa/kelurahan, dapat dilakukan musyawarah desa/kelurahan untuk melakukan verifikasi data penerima RTS-PM tersebut. Hasil penelitian di Tiga (3) kecamatan Kabupaten Ngawi, menunjukkan tidak ada permasalahan yang berarti terkait dengan penetapan daftar penerima Rastra karena sudah diantisipasi oleh aparat pelaksana ditingkat kecamatan dan kelurahan/desa masing-masing untuk memberikan pemahaman secara jelas kepada warga masyarakat bahwa daftar penerima rastra didasarkan pada data dari BPS, sehingga aparat pelaksana di tingkat kecamatan dan kelurahan/desa hanya sebagai pelaksana saja dan telah disusun Petunjuk Tehnis (Juknis) Rastra Kabupaten Ngawi, Tahun 2017.
2. **Evaluasi Pelaksanaan Program Beras untuk masyarakat Sejahtera (Rastra)** Dari hasil evaluasi pelaksanaan program beras sejahtera di 3 (tiga) kecamatan, Kabupaten Ngawi menunjukkan bahwa sebagian besar RTS-PM mengharapkan adanya peningkatan jumlah penyaluran rastra yang diterimanya, agar dapat memenuhi



kebutuhan pangan beras selama satu bulan dan program ini tidak hanya untuk meringankan beban keluarga RTS-PM saja melainkan untuk mendorong stabilitas harga beras di pasaran, agar masyarakat pada umumnya tidak timbul gejolak sosial

3. Faktor resistensi dalam program Rastra.

- a. Faktor tingkat kepercayaan publik terhadap Pengusulan daftar RTS-PM. Harus mengakui bahwa tingkat kepercayaan terhadap institusi pemerintah di Indonesia belum berada di tahap ideal. Publik cenderung hanya mempercayai kebijakan pemerintah jika menguntungkan atau bersifat netral dalam arti tidak sampai merugikan kepentingan mereka. Ini disebabkan pandangan publik yang menilai bahwa pemerintah masih belum mampu menjamin terpenuhinya hak-hak mereka sebagai warga negara. Pengusulan daftar RTS-PM di masing-masing desa/kelurahan mengandung potensi konflik, karena didasarkan pada data Badan Pusat Statistik yang dinilai kurang valid yang kurang mencerminkan kondisi riil warga masyarakat miskin.
- b. Faktor ketidaktahuan masyarakat atas proses kebijakan program rastra. Proses kebijakan disini maksudnya adalah dasar rasional dan sosiologis kebijakan. Kebijakan publik yang baik adalah kebijakan yang bersumber dari persoalan-persoalan nyata di tengah publik. Dengan sekian banyaknya persoalan yang ada, maka memang pemerintah harus membuat skala prioritas yang kemudian menjadi agenda kebijakan (*agenda setting*). Hanya saja proses ini kurang

bisa dipahami publik dengan baik karena model sosialisasi kebijakan yang tidak optimal. Sebagian besar kelompok sasaran yaitu RTS-PM kurang memahami tujuan dari kebijakan Rastra tersebut, yang mereka pahami adanya bantuan pemerintah atas penjualan beras murah. Akibatnya program Rastra ini kurang menunjukkan kemanfaatan bagi kepentingan kelompok sasaran (RTS-PM) pada umumnya.

- c. Faktor ketepatan RTS-PM dalam penyaluran Rastra. Belum tepat sasaran kemanfaatan dari program Rastra, yaitu untuk membantu keluarga miskin dalam memenuhi kebutuhan pangan keluarga, namun dalam kenyataannya daftar RTS-PM yang tercatat dalam data BPS kurang mencerminkan keadaan riil di lapangan.
- d. Berdasar hasil penelitian ini kami memberikan model kebijakan program Bantuan Tunai Non Pangan pengganti program rasta yang ada di Kabupaten Ngawi.

REFERENSI

- Afandi, Agus. (2014). *Modul Participatory Action Research (PAR), Untuk Pengorganisasian Masyarakat (Community Organizing)*. Surabaya :Lembaga Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat (LPPM) UIN Sunan Ampel
- AgusWiyaka & Endang Murti, *Hasil penelitian Model Program Rastra Dalam Rangka Perlindungan Sosial Masyarakat Pra Sejahtera di Kecamatan Kendal, Gerih Dan Kwadungan Kabupaten Ngawi tahun 2017*, FISIP Universitas Merdeka Madiun
- Arikunto, S. 2006. *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktik*, Jakarta : Rineka Cipta.
- Gay, L.R. dan Diehl, P.L. (1992), *Research Methods for Business and Management*, MacMillan Publishing Company, New York
- J.Moleong, Lexy. 2000. *Metode Penelitian Kualitatif*. Remaja Rosdakarya; Bandung.
- Hadari Nawawi. 1991. *Metode Penelitian Sosial*, Yogyakarta: Penerbit Gadjah Mada



University Press.

Noor, Juliansyah, *Metodologi Penelitian : Skripsi, Tesis, Disertasi, & Karya Ilmiah*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2011.

Sugiyono. 2012. *Memahami Penelitian Kualitatif*. Bandung : ALFABETA.

Suharsimi Arikunto. 1992. *Prosedur Penelitian, Suatu Pendekatan Praktek*, Jakarta: Penerbit Bhineka Cipta.

Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan Republik Indonesia, *Pedoman Umum Subsidi rastra tahun 2017*