

DINAMIKA INSTITUSIONAL DAN POLITIK DATA DALAM PENYALURAN BANTUAN TUNAI PADA MASA KRISIS: ANALISIS *INSTITUTIONAL* *POLITICAL ECONOMY* STUDI KASUS LOKAL DI INDONESIA

Ahmad Yusroni¹, Romy Hermawan²

Universitas Negeri Surabaya¹, Universitas Brawijaya²

Dikirim (April 09, 2026)
Direvisi (April 12, 2026)
Diterima (April 15, 2026)
Diterbitkan (April 30, 2026)

Corresponding Author
Ahmad Yusroni-
ahmadyusroni@unesa.ac.id

ABSTRAK

Bantuan tunai pada masa krisis menjadi instrumen utama perlindungan sosial, tetapi efektivitasnya sangat bergantung pada koordinasi antarlembaga, kemutakhiran data penerima manfaat, dan praktik implementasi di tingkat lokal. Studi ini menelaah dua pertanyaan: bagaimana koordinasi kelembagaan, tata kelola data penerima manfaat, dan mediasi subnasional membentuk akurasi penargetan; dan mengapa transfer darurat yang meringankan kesulitan jangka pendek tetap memunculkan salah inklusi, salah eksklusif, serta keluhan legitimasi. Penelitian ini menggunakan studi kasus kualitatif dengan lensa *institutional political economy*, bertumpu pada wawancara semi-terstruktur dengan aktor pelaksana, penerima manfaat, dan pengamat lokal, disertai observasi lapangan, analisis dokumen, dan statistik administratif kontekstual. Temuan menunjukkan bahwa perbedaan kapasitas koordinasi antaraktor pelaksana dan keusangan registri penerima manfaat memperbesar kesalahan penargetan serta memperlemah legitimasi program. Meskipun bantuan tunai membantu menjaga konsumsi dan kebutuhan dasar selama krisis, manfaatnya terutama bersifat protektif jangka pendek dan belum cukup menghasilkan pemberdayaan yang berkelanjutan. Studi ini menegaskan bahwa efektivitas bantuan tunai tidak hanya ditentukan oleh besaran manfaat, tetapi juga oleh interaksi antara kapasitas kelembagaan, kualitas data, dan politik implementasi.

Kata Kunci: Bantuan Tunai; Implementasi Bantuan Sosial; Kesalahan Penargetan; Tata Kelola Data; Ekonomi Politik.

ABSTRACT

Cash transfers during crises have become a central instrument of social protection, yet their effectiveness depends heavily on inter-institutional coordination, the timeliness of beneficiary data, and implementation practices at the local level. This study addresses two questions: how institutional coordination, beneficiary data governance, and subnational mediation shape targeting accuracy; and why emergency transfers that alleviate short-term hardship still generate inclusion errors, exclusion errors, and legitimacy-related grievances. The study employs a qualitative case study design through the lens of institutional political economy, drawing on semi-structured interviews with implementing actors, beneficiaries, and local observers, complemented by field observation, document analysis, and contextual administrative statistics. The findings show that uneven coordination capacity among implementing actors and outdated beneficiary registries intensify targeting errors and weaken program legitimacy. Although cash assistance helps sustain household consumption and meet basic needs during crises, its effects remain primarily short-term and protective rather than transformative. This study argues that the effectiveness of cash transfers is shaped not only by the size of the benefit, but also by the interaction between institutional capacity, data quality, and the politics of implementation.

Key Word: Cash Transfers; Social Assistance Implementation; Targeting Errors; Data Governance; Political Economy.

PENDAHULUAN

Bantuan sosial telah menjadi salah satu arena yang paling tampak dalam memperlihatkan karakter politik dari kebijakan kesejahteraan. Di negara berkembang, bantuan sosial tidak dirancang dan diimplementasikan dalam ruang administratif yang netral. Sebaliknya, bantuan sosial dibentuk oleh struktur insentif, koalisi elektoral, warisan kelembagaan, keterbatasan fiskal, dan relasi kekuasaan lokal yang memengaruhi siapa yang memperoleh manfaat, bagaimana program ditargetkan, dan melalui saluran apa manfaat disalurkan (Menéndez, 2021; Shadare, 2022). Oleh karena itu, perspektif ekonomi politik menjadi penting karena memperlihatkan bahwa redistribusi pada saat yang sama merupakan instrumen ekonomi dan proses politik. Partai, serikat pekerja, birokrasi, broker lokal, dan aktor internasional tidak semata-mata merespons kebutuhan sosial. Mereka juga membentuk isi, cakupan, dan bentuk administratif kebijakan sosial sesuai dengan kepentingan organisasi, komitmen ideologis, dan peluang kelembagaan (Rains & Wibbels, 2022). Dalam pengertian ini,

program bantuan sosial tertanam dalam pergulatan yang lebih luas mengenai legitimasi negara, alokasi sumber daya, dan tata kelola kerentanan, sehingga bantuan sosial tunai pada masa krisis dipahami bukan semata-mata sebagai instrumen perlindungan sosial, melainkan sebagai arena tempat kapasitas kelembagaan, kualitas data penerima manfaat, dan politik implementasi bersama-sama menentukan siapa yang benar-benar terlindungi.

Dalam konteks Indonesia, urgensi membaca bantuan tunai melalui lensa ekonomi politik menguat pada masa krisis COVID-19, ketika negara harus memperluas perlindungan sosial secara cepat di bawah tekanan fiskal dan keterbatasan sistem data yang telah tersedia. Respons kebijakan sosial Indonesia pada periode ini banyak bertumpu pada perlindungan sosial yang ditargetkan, sehingga kualitas data penerima, kapasitas koordinasi antarlembaga, dan kemampuan pembaruan pada level lokal menjadi sangat menentukan (Sumarto & Ferdiansyah, 2021; Yuda & Qomariyah, 2024). Pada saat yang sama, registri sosial Indonesia juga menghadapi persoalan kemutakhiran data dan variasi kapasitas pembaruan lokal, sehingga implementasi bantuan tunai tidak dapat dipahami semata-mata sebagai persoalan desain program, tetapi juga sebagai persoalan institusional dan politik data (Hadiwidjaja et al., 2022).

Logika ekonomi politik ini menjadi semakin penting pada masa krisis. Dalam konteks guncangan berskala besar seperti pandemi, program *cash transfers* kerap muncul sebagai instrumen kebijakan yang dipilih karena cepat, dapat diperluas, fleksibel secara administratif, dan mudah dikenali publik secara politik (Goerres & Vail, 2024; Hujo, 2021). *Cash transfers* dapat menyediakan likuiditas segera, mempertahankan konsumsi rumah tangga, menjaga mata pencaharian, dan menandai responsivitas negara pada saat ketidakpastian serta kesulitan sedang meningkat (Goerres & Vail, 2024). Pada saat yang sama, penerapannya tidak semata-mata bersifat teknis. Bantuan tunai pada masa krisis juga menjalankan fungsi politik karena membantu pemerintah menampilkan responsivitas, menstabilkan permintaan, menjaga ketertiban sosial, dan kadang-kadang membangun dukungan bagi reformasi kesejahteraan di masa depan (Hujo, 2021; Piñat, 2024). Namun, kecepatan dan kesederhanaan *cash transfers* yang tampak di permukaan sering menutupi ketegangan yang lebih dalam, meliputi infrastruktur data, risiko pengawasan, perantara lokal, keterbatasan fiskal, dan pertukaran antara penyaluran cepat dan inklusi yang adil (Wiedemann, 2021; Rohregger et al., 2021).

Perdebatan yang lebih luas tersebut sangat relevan dengan implementasi bantuan sosial tunai dalam situasi krisis. Secara prinsip, intervensi negara dalam distribusi bantuan tunai dibenarkan oleh bentuk-bentuk kegagalan pasar yang sudah dikenal.

Pasar swasta tidak mampu secara andal mengasuransikan penduduk berpendapatan rendah, informal, atau terkonsentrasi secara spasial terhadap guncangan sistemik. Asimetri informasi, masalah koordinasi, dan ketimpangan akses kredit membuat mekanisme penanggulangan berbasis pasar cenderung kurang menyediakan redistribusi dan asuransi sosial (Wiedemann, 2021). Dalam kondisi krisis, kegagalan tersebut menjadi semakin berat karena pendapatan rumah tangga runtuh dengan cepat, pasar tenaga kerja menyusut, dan kredit swasta kerap menggantikan kesejahteraan hanya dengan mendorong kelompok rentan masuk ke dalam utang (Laprise & Wiedemann, 2025; Wiedemann, 2021). Transfer tunai publik karena itu dapat memperbaiki kesenjangan stabilisasi, menahan *spillover* negatif, dan menyediakan tingkat likuiditas minimum ketika pasar gagal memberikan perlindungan secara tepat waktu (Chipenda & Cochrane, 2024). Akan tetapi, intervensi negara tidak otomatis menghasilkan luaran yang adil. Efektivitasnya bergantung pada kapasitas kelembagaan, kredibilitas administratif, dan insentif politik yang membentuk desain program, kriteria penargetan, dan mekanisme penyaluran (Dorlach, 2020; Menéndez, 2021).

Dengan demikian, persoalan sentralnya bukan apakah bantuan tunai dibutuhkan pada masa krisis, melainkan bagaimana implementasinya dimediasi oleh institusi dan politik. Kebijakan redistributif sangat dipengaruhi oleh *welfare regimes*, sistem elektoral, struktur korporatis, rezim kredit, dan konfigurasi kekuasaan subnasional yang membentuk kelayakan, kemurahan manfaat, dan jalur penyaluran (Bürgisser & Kurer, 2019; Soler-Buades, 2024; Machtei et al., 2025; Wiedemann, 2021; Rains & Wibbels, 2022). Riset komparatif menunjukkan bahwa hasil redistribusi bervariasi bukan hanya karena desain kebijakan formal, melainkan juga karena otoritas tradisional, elite lokal, aktor nonnegara, dan perantara *clientelist* sering memainkan peran yang menentukan dalam implementasi (Rohregger et al., 2021; Rains & Wibbels, 2022). Dalam konteks seperti itu, mediasi lokal dapat mendistorsi maksud kebijakan nasional, menghasilkan luaran yang berbeda antarwilayah, dan memproduksi dinamika inklusi serta eksklusi yang sangat politis, bukan semata-mata administratif (Rohregger et al., 2021; Shadare, 2022). Hal ini berarti bahwa bantuan tunai tidak dapat dipahami hanya sebagai instrumen kesejahteraan, tetapi juga harus dianalisis sebagai arena pertemuan institusi, otoritas lokal, dan politik distributif.

Kesulitan lain muncul dari sistem data yang menjadi dasar bantuan pada masa krisis. Guncangan sosial ekonomi yang cepat memperlihatkan keterbatasan registri kesejahteraan sosial yang sudah ada karena kondisi tersebut menuntut cakupan *real-time*, pembaruan dinamis, dan skalabilitas cepat yang tidak dimiliki banyak sistem

administratif (Schuster, 2021; Piłat, 2024). Registri penerima manfaat yang statis dapat gagal menangkap populasi yang baru menjadi rentan, khususnya pekerja sektor informal, rumah tangga yang mengalami kehilangan pendapatan secara mendadak, dan kelompok yang sebelumnya berada di luar basis data kesejahteraan formal (Piłat, 2024). Upaya kompensasi melalui solusi swasta atau *big data* dapat memperluas jangkauan, tetapi juga menimbulkan risiko baru berupa pengawasan, eksklusivitas, komodifikasi data sosial, dan praktik *micro-targeting* yang tidak transparan (Schuster, 2021; Wiedemann, 2021). Bukti dari respons terhadap COVID-19 menunjukkan bahwa rezim kesejahteraan dan rezim kredit sangat memengaruhi apa yang dapat disalurkan pemerintah dengan cepat, berapa lama, dan kepada siapa. Hal tersebut memperlihatkan sekaligus ketergantungan jalur (*path dependence*) dan rapuhnya infrastruktur data administratif pada masa krisis (Laprise & Wiedemann, 2025; Piłat, 2024).

Masalah implementasi ini penting karena bantuan pada masa krisis tidak hanya berdampak pada hasil kesejahteraan, tetapi juga pada legitimasi dan stabilitas sosial. Ketika transfer darurat disalurkan dengan cepat dan kredibel, bantuan tersebut dapat memperkuat persepsi atas responsivitas negara dan, dalam beberapa kasus, menumbuhkan solidaritas yang lebih luas antarkelompok sosial (Franzoni & Sánchez-Ancochea, 2024; Tonelli et al., 2024). Akan tetapi, ketika penyaluran dimediasi oleh *clientelism*, penargetan yang koersif, institusi lokal yang lemah, atau data yang tidak andal, bantuan justru dapat memperdalam ketimpangan, menimbulkan ketidakpercayaan, dan merusak legitimasi jangka panjang (Rohregger et al., 2021; Rains & Wibbels, 2022; Lawson-McDowall & Khan, 2024). Dengan demikian, kualitas sistem data dan mediasi politik dalam implementasi secara bersama-sama menentukan apakah bantuan darurat menstabilkan relasi negara dan masyarakat atau malah memperuncing ketegangan yang telah ada (Schuster, 2021; Rohregger et al., 2021).

Studi-studi yang ada telah memberikan landasan penting untuk memahami dinamika tersebut. Kelompok pertama literatur menelaah ekonomi politik bantuan sosial pada level makro, dengan menekankan bagaimana koalisi, rezim fiskal, partai, dan institusi membentuk kemunculan serta desain program (Menéndez, 2021; Dorlach, 2020; Rains & Wibbels, 2022). Kelompok kedua berfokus pada respons krisis, khususnya perluasan *cash transfers* selama periode COVID-19, dengan menyoroti kecepatan, visibilitas, dan perannya dalam menjaga mata pencaharian dalam keadaan luar biasa (Franzoni & Sánchez-Ancochea, 2024; Piłat, 2024; Goerres & Vail, 2024). Kelompok ketiga meneliti implementasi dan tata kelola, dengan menunjukkan bahwa otoritas lokal, institusi informal, dan sistem data penerima manfaat sangat

memengaruhi akurasi penargetan, inklusi, dan kredibilitas program (Rohregger et al., 2021; Schuster, 2021; Wiedemann, 2021). Secara keseluruhan, studi-studi tersebut menunjukkan bahwa bantuan tunai pada masa krisis dibentuk secara simultan oleh politik kesejahteraan, kapasitas kelembagaan, dan infrastruktur data.

Meskipun demikian, masih terdapat celah penting. Sebagian besar literatur berfokus pada ekonomi politik level makro, desain program darurat, atau diskusi luas mengenai efektivitas perlindungan sosial. Perhatian yang lebih sedikit diberikan pada bagaimana implementasi lokal sesungguhnya bekerja sebagai proses kelembagaan yang dimediasi secara politik, ketika data administratif, praktik koordinasi, aktor lokal, dan pengalaman penerima manfaat saling berinteraksi. Secara khusus, riset yang menghubungkan *institutional political economy* dengan tata kelola sehari-hari atas penargetan, verifikasi, dan distribusi bantuan sosial tunai pada level lokal masih terbatas. Kesenjangan ini penting secara analitis karena implementasi adalah ruang ketika tujuan program berhadapan langsung dengan friksi kelembagaan, registri yang usang, akses informasi yang tidak setara, dan struktur kekuasaan yang terlokalisasi. Karena itu, analisis ekonomi politik yang menempatkan interaksi tersebut di pusat kajian dapat membantu menjelaskan mengapa program yang secara normatif bersifat redistributif dan secara administratif mendesak tetap dapat menghasilkan salah sasaran, eksklusivitas, dan ketegangan sosial.

Artikel ini menjawab kesenjangan tersebut dengan menelaah implementasi bantuan sosial tunai dalam konteks lokal Indonesia melalui lensa *institutional political economy*. Secara khusus, artikel ini mengajukan dua pertanyaan. Pertama, bagaimana koordinasi kelembagaan, tata kelola data penerima manfaat, dan praktik implementasi lokal membentuk akurasi penargetan bantuan tunai pada masa krisis? Kedua, mengapa bantuan darurat yang dapat meringankan kesulitan jangka pendek tetap menghasilkan salah sasaran, eksklusivitas, dan ketegangan legitimasi pada tingkat lokal? Berangkat dari pertanyaan tersebut, artikel ini berargumen bahwa efektivitas bantuan sosial tunai ditentukan bukan hanya oleh besaran manfaat atau maksud formal program, tetapi oleh interaksi antara kapasitas kelembagaan, kualitas data, dan politik implementasi. Kebaruan studi ini terletak pada penempatan bantuan tunai bukan semata-mata sebagai instrumen redistribusi, melainkan sebagai arena tempat data, otoritas, dan legitimasi dinegosiasikan dalam praktik.

TINJAUAN PUSTAKA

1. Ekonomi Politik Kelembagaan dan Desain Kebijakan Publik

Institutional political economy menyediakan kerangka yang berguna untuk memahami mengapa desain dan implementasi kebijakan publik tidak pernah sepenuhnya merupakan proses teknis. Alih-alih memandang kebijakan sebagai hasil dari pemecahan masalah yang netral, perspektif ini menekankan bahwa hasil kebijakan muncul dari interaksi antara institusi, koalisi aktor, dan insentif strategis. Institusi seperti aturan elektoral, *welfare regimes*, pengaturan korporatis, dan sistem administratif membentuk preferensi aktor sekaligus daya tawarnya, sehingga memengaruhi pilihan kebijakan mana yang menjadi layak atau dikehendaki secara politik (Dorlach, 2020; Bürgisser & Kurer, 2019; Bremer & Bürgisser, 2022; Mok & Wen, 2022). Dalam pandangan ini, kebijakan publik dibentuk oleh tatanan kelembagaan yang bertahan lama, yang menyalurkan konflik, membatasi pilihan reformasi, dan menghasilkan *path dependence* dari waktu ke waktu.

Kontribusi utama literatur ini terletak pada penekanannya bahwa isi kebijakan dibentuk melalui politik koalisi. Partai politik, serikat pekerja, pemberi kerja, aktor birokrasi, dan organisasi internasional tidak memasuki proses kebijakan sebagai pemangku kepentingan yang netral. Mereka merepresentasikan kepentingan, konstituensi, dan kalkulasi strategis yang membentuk bentuk redistribusi dan modalitas implementasi (Dorlach, 2020; Bremer & Bürgisser, 2022). Hal ini sangat penting dalam kebijakan kesejahteraan dan kebijakan sosial karena desain program kerap mencerminkan pertukaran antara tujuan perlindungan sosial, keberlanjutan fiskal, insentif elektoral, dan kelayakan administratif. Akibatnya, apakah kebijakan menjadi redistributif, terarah, berorientasi aktivasi, atau residual sangat bergantung pada konfigurasi kelembagaan tempat para aktor bernegosiasi (Jacques, 2023; Horn et al., 2022; Taschwer, 2020).

Wawasan penting lainnya ialah bahwa *path dependence* dan *policy feedback* menjadikan reformasi bersifat kumulatif, bukan terbuka tanpa batas. Institusi kesejahteraan yang telah ada memengaruhi pilihan masa depan dengan membentuk kapasitas administratif, harapan warga, dan aliansi politik. Ketika sistem penyaluran tertentu, kategori kelayakan, atau mekanisme penargetan telah terinstitusionalisasi, unsur-unsur tersebut menciptakan pembatas material sekaligus kognitif bagi reformasi berikutnya (Mok & Wen, 2022; Bürgisser & Kurer, 2019). Artinya, respons krisis tidak pernah berangkat dari ruang kosong. Pemerintah merespons melalui infrastruktur penyediaan kesejahteraan, rezim fiskal, dan rutinitas birokrasi yang diwarisi

sebelumnya, yang pada gilirannya menentukan apa yang bisa disalurkan dan seberapa cepat implementasi dapat dilakukan.

Bagi penelitian tentang bantuan sosial tunai, *institutional political economy* menjadi sangat relevan karena menghubungkan desain kebijakan dengan kapasitas implementasi. Perspektif ini memungkinkan analisis bergerak melampaui aturan formal program menuju institusi yang memediasi penyaluran, penargetan, dan akuntabilitas. Dalam studi ini, perspektif tersebut penting karena implementasi bantuan tunai terkait krisis dipahami bukan hanya sebagai proses administratif, melainkan sebagai proses kelembagaan yang dimediasi secara politik, ketika aktor, aturan, dan infrastruktur data secara bersama-sama membentuk luaran.

2. Transfer Tunai dalam Perlindungan Sosial. Efektivitas dan Keterbatasan

Literatur tentang *cash transfers* secara konsisten menunjukkan bahwa instrumen ini termasuk yang paling adaptif dalam perlindungan sosial, terutama dalam konteks kemiskinan, kerentanan, dan krisis. Studi empiris menunjukkan bahwa *cash transfers* darurat maupun rutin dapat meningkatkan konsumsi rumah tangga, mengurangi kemiskinan jangka pendek, dan menstabilkan permintaan agregat pada masa guncangan ekonomi (Franzoni & Sánchez-Ancochea, 2024; Pilat, 2024; Laprise & Wiedemann, 2025). Daya tariknya terletak pada kecepatan, fleksibilitas, dan kemampuannya menyediakan likuiditas segera bagi rumah tangga yang menghadapi kehilangan pendapatan. Dalam masa krisis, karakteristik ini membuat *cash transfers* sangat menarik bagi pemerintah karena dapat diperluas dengan relatif cepat dan sekaligus memiliki makna politik yang tampak.

Namun, literatur juga menunjukkan bahwa efektivitas *cash transfers* sangat bergantung pada desain program dan kondisi penyaluran. Skala penting karena transfer yang kecil dapat meringankan kesulitan sesaat, tetapi tetap tidak cukup untuk mengubah deprivasi struktural. Penargetan penting karena sistem penerima manfaat yang dibangun secara buruk dapat merusak efisiensi sekaligus keadilan. Kapasitas penyaluran juga penting karena bahkan program yang didanai dengan baik dapat gagal apabila institusi yang bertanggung jawab atas implementasi terfragmentasi, lemah, atau tidak terkoordinasi dengan baik (Franzoni & Sánchez-Ancochea, 2024; Pilat, 2024). Dengan demikian, bukti mengenai efektivitas tidak dapat direduksi pada pertanyaan apakah bantuan tunai berhasil atau tidak, tetapi juga harus menjawab dalam kondisi kelembagaan seperti apa bantuan tersebut bekerja, bagi siapa, dan untuk berapa lama.

Literatur mengenai dampak jangka panjang menunjukkan hasil yang lebih beragam. Dalam beberapa konteks, transfer tanpa syarat atau dengan syarat yang

longgar berhubungan dengan peningkatan kesehatan, pendidikan, dan inklusi ekonomi, terutama ketika transfer didukung oleh layanan komplementer dan tertanam dalam institusi kesejahteraan yang tahan lama (Kenjam I et al., 2024; Wiedemann, 2021). Meskipun demikian, keuntungan jangka panjang tidak terjadi secara otomatis. *Clientelism*, sistem administratif yang lemah, infrastruktur kesejahteraan yang terfragmentasi, dan rezim kredit yang permisif dapat membatasi dampak berkelanjutan atau mengalihkan beban perlindungan sosial kepada rumah tangga yang terlilit utang (Wiedemann, 2021; Schuster, 2021; Rohregger et al., 2021). Dalam konteks demikian, *cash transfers* dapat lebih berfungsi sebagai dukungan konsumsi sementara daripada kebijakan sosial yang transformatif.

Pembedaan antara stabilisasi jangka pendek dan transformasi jangka panjang ini sangat penting bagi studi ini. Penelitian tidak mengasumsikan bahwa bantuan sosial tunai harus dinilai hanya dari dampaknya yang segera terhadap konsumsi. Sebaliknya, penelitian ini menaruh perhatian serius pada peringatan literatur bahwa dampak program bergantung pada kondisi kelembagaan, khususnya tata kelola penargetan dan penyaluran. Oleh karena itu, persoalan implementasi menjadi sentral dalam menilai efektivitas.

3. Kesalahan Inklusi, Kesalahan Eksklusi, dan Politik Penargetan

Salah satu kelompok besar literatur membahas persoalan akurasi penargetan melalui konsep *inclusion errors* dan *exclusion errors*. *Inclusion errors* terjadi ketika manfaat diterima oleh individu atau rumah tangga yang tidak memenuhi kriteria kelayakan, sedangkan *exclusion errors* terjadi ketika populasi yang memenuhi syarat justru gagal menerima manfaat. Meskipun sering dibahas sebagai masalah teknis, kajian mutakhir semakin menunjukkan bahwa kedua jenis kesalahan ini sangat berkaitan dengan kapasitas administratif, aturan penargetan, dan mediasi politik lokal (Rohregger et al., 2021; Schuster, 2021; Whitelaw et al., 2023).

Mekanisme penargetan teknokratis kerap dipertahankan karena menjanjikan presisi dan pengendalian kebocoran. *Means tests*, *proxy indicators*, penyaringan registri, dan alat verifikasi digital sering digunakan untuk mengurangi alokasi yang bersifat diskresioner dan meningkatkan efisiensi administratif. Akan tetapi, literatur menunjukkan bahwa sistem seperti ini kerap kesulitan menangkap pekerja informal, populasi bergerak, rumah tangga yang baru jatuh miskin, dan susunan keluarga nonstandar, sehingga meningkatkan *exclusion errors* (Whitelaw et al., 2023; Schuster, 2021). Keterbatasan ini menjadi semakin serius dalam situasi krisis, ketika risiko sosial berubah dengan cepat dan registri statis gagal merefleksikan kerentanan baru.

Sebaliknya, sistem penyaluran yang bersifat diskresioner atau dimediasi broker dapat memperluas akses dalam beberapa kasus, tetapi juga dapat memperbesar *inclusion errors* melalui patronase, *clientelism*, atau penguasaan oleh elite (*elite capture*) (Rohregger et al., 2021; Sarker & Nawaz, 2019; Rains & Wibbels, 2022). Perantara lokal sering mengendalikan informasi, sertifikasi, atau akses menuju proses pengaduan, sehingga penargetan dibentuk oleh relasi otoritas lokal, bukan semata-mata oleh kriteria formal. Dalam pengertian ini, inklusi dan eksklusi bukan hanya kegagalan implementasi, tetapi juga luaran dari relasi kuasa.

Literatur juga menyoroti ketegangan antara kecepatan dan akurasi, terutama dalam respons krisis. Perluasan registri secara cepat dan sistem penargetan digital dapat mengurangi keterlambatan distribusi darurat, tetapi hal itu juga menghadirkan persoalan yang oleh sebagian sarjana disebut sebagai *risky data*, yakni pengawasan, penyaringan algoritmik yang tidak transparan, komodifikasi registri, dan ekstraksi pasar dari catatan sosial (Schuster, 2021; Franzoni & Sánchez-Ancochea, 2024; Laprise & Wiedemann, 2025). Perkembangan ini menunjukkan bahwa penargetan pada saat yang sama merupakan persoalan administratif dan politik. Persoalan ini terkait dengan siapa yang dihitung, siapa yang terlihat, bagaimana kelayakan diverifikasi, dan risiko siapa yang dapat dikenali negara.

Rezim kredit dan rezim kesejahteraan semakin memediasi dinamika tersebut. Di tempat ketika pasar kredit menggantikan penyediaan kesejahteraan, rumah tangga dapat bergantung pada utang alih-alih bantuan publik, sementara pemerintah menghadapi insentif yang lebih lemah untuk memperluas perlindungan sosial secara komprehensif (Wiedemann, 2021; Laprise & Wiedemann, 2025). Kondisi ini dapat mengubah permintaan atas transfer sekaligus pola munculnya kesalahan penargetan. Karena itu, literatur mendorong pergeseran dari pandangan yang melihat kesalahan penargetan sebagai masalah teknis yang sempit menuju pemahaman bahwa persoalan tersebut tertanam dalam tatanan kelembagaan dan politik distributif.

4. Tata Kelola Data, Institusi Lokal, dan Mediasi Subnasional

Kajian mutakhir telah menempatkan tata kelola data sosial sebagai dimensi sentral dalam politik kesejahteraan kontemporer. Registri penerima manfaat, sistem interoperabilitas, identifikasi digital, dan kemitraan data *public-private* semakin menentukan siapa yang dapat mengakses manfaat dan seberapa cepat program dapat diperluas. Meskipun demikian, literatur juga menunjukkan bahwa bukti mengenai hubungan kausal antara pengaturan tata kelola data tertentu dan akurasi penargetan masih terbatas. Banyak studi mengidentifikasi risikonya secara konseptual, seperti

pelanggaran privasi, eksklusi akibat ketidakcocokan data, dan sengketa kepemilikan registri, tetapi pengujian kausal lintas negara masih jarang ditemukan (Schuster, 2021; Whitelaw et al., 2023).

Kesenjangan ini sangat terlihat pada level subnasional. Riset terperinci menunjukkan bahwa otoritas tradisional, broker lokal, institusi informal, dan aktor nonpemerintah sering berinteraksi dengan sistem digital formal dengan cara yang sangat memengaruhi akses, kelayakan, dan penyaluran. Akan tetapi, interaksi tersebut masih kurang dieksplorasi di luar sejumlah terbatas *case study* dan catatan etnografis, seperti yang berfokus pada Kenya atau Paraguay (Rohregger et al., 2021; Schuster, 2021). Analisis mikro komparatif tetap jarang, padahal mediasi lokal justru sering menjadi ruang ketika maksud kebijakan diterjemahkan menjadi luaran distributif yang nyata.

Ekonomi politik pasar data merupakan frontier lain yang sedang berkembang. Pengaturan data *public-private* dapat memperbaiki jangkauan administratif, tetapi juga dapat mengonfigurasi ulang insentif dengan mengubah registri kesejahteraan menjadi aset yang dapat dimonetisasi atau dengan menanamkan logika pasar ke dalam sistem klasifikasi sosial (Schuster, 2021; Franzoni & Sánchez-Ancochea, 2024). Proses tersebut dapat membentuk ulang inklusi dan eksklusi dengan cara yang tidak selalu tampak melalui evaluasi program konvensional. Oleh sebab itu, tata kelola data tidak seharusnya diperlakukan hanya sebagai sistem pendukung teknis bagi kebijakan sosial, melainkan semakin menjadi bagian dari politik redistribusi itu sendiri.

Atas alasan itu, institusi lokal tetap tidak tergantikan dalam analisis. Aktor administratif, pemimpin lingkungan, perantara komunitas, dan pelaksana lapangan kerap menentukan bagaimana data diverifikasi, diperbaiki, dan diterjemahkan menjadi keputusan kelayakan. Peran mereka dapat meningkatkan responsivitas kebijakan atau justru mereproduksi distorsi, bergantung pada insentif kelembagaan, mekanisme koordinasi, dan akuntabilitas lokal. Dengan demikian, memahami akurasi penargetan memerlukan perhatian bukan hanya pada desain kebijakan nasional, tetapi juga pada latar sosial dan kelembagaan tempat data diaktifkan dan diperdebatkan.

5. Posisi Studi Ini dan Identifikasi Kesenjangan

Secara keseluruhan, literatur yang ditinjau dalam artikel ini disusun pada tiga poros yang langsung menopang analisis, pertama, *institutional political economy* menjelaskan mengapa desain dan implementasi bantuan sosial dibentuk oleh institusi, koalisi, dan kendala yang bergantung pada jalur (*path-dependent constraints*), bukan oleh kebutuhan sosial semata (Dorlach, 2020; Bürgisser & Kurer, 2019; Bremer &

Bürgisser, 2022; Mok & Wen, 2022). Kedua, literatur *cash transfers* menunjukkan bahwa program semacam ini dapat sangat efektif untuk stabilisasi jangka pendek, tetapi efektivitas jangka panjangnya sangat bergantung pada kualitas administratif, institusi komplementer, dan kapasitas implementasi (Franzoni & Sánchez-Ancochea, 2024; Pilat, 2024; Wiedemann, 2021). Ketiga, literatur tentang kesalahan penargetan dan tata kelola data menunjukkan bahwa inklusi dan eksklusi dibentuk bukan hanya oleh kriteria formal, tetapi juga oleh relasi kuasa lokal, sistem data, dan mediasi subnasional (Rohregger et al., 2021; Schuster, 2021; Whitelaw et al., 2023). Ketiga poros tersebut tidak diposisikan sebagai inventaris teori, melainkan sebagai landasan untuk membaca bagaimana koordinasi kelembagaan, kualitas registri, dan mediasi lokal bersama-sama membentuk akurasi penargetan dan legitimasi program pada masa krisis.

Meskipun terdapat kemajuan tersebut, masih ada celah penting dalam literatur. Kajian yang ada kerap memperlakukan *institutional political economy*, efektivitas *cash transfers*, dan persoalan tata kelola data sebagai percakapan yang sebagian terpisah. Masih terbatas karya yang menghubungkan ketiganya secara sistematis pada level implementasi lokal, terutama dalam konteks bantuan tunai terkait krisis. Dengan kata lain, literatur belum cukup menjelaskan bagaimana koordinasi kelembagaan, tata kelola data penerima manfaat, dan praktik implementasi lokal saling berinteraksi dalam membentuk akurasi penargetan dan efektivitas kebijakan di lapangan. Kesenjangan ini penting karena banyak kegagalan atau distorsi dalam bantuan sosial pada masa krisis terjadi bukan pada level desain formal, melainkan dalam proses kelembagaan ketika data diperbarui, kelayakan diverifikasi, dan manfaat disalurkan.

Oleh sebab itu, studi ini memosisikan diri pada persimpangan ketiga literatur tersebut. Studi ini menggunakan lensa *institutional political economy* untuk menelaah bantuan sosial tunai terkait krisis sebagai medan interaksi antara desain kebijakan, institusi lokal, dan tata kelola data. Kontribusinya terletak pada penunjukan bahwa akurasi penargetan dan efektivitas program bukan semata-mata keluaran teknis dari desain kebijakan, melainkan hasil dari proses implementasi yang dimediasi secara politik. Dengan menonjolkan interaksi tersebut, studi ini menjawab seruan literatur untuk menghadirkan analisis yang lebih bumi mengenai bagaimana sistem data, institusi lokal, dan tata kelola redistributif bekerja bersama pada titik implementasi.

METODE

Studi ini menggunakan desain studi kasus kualitatif untuk menganalisis implementasi bantuan sosial tunai pada masa krisis di suatu kawasan perkotaan Indonesia melalui lensa *institutional political economy*. Pendekatan kualitatif dipilih

karena memungkinkan penelusuran mekanisme implementasi secara mendalam, terutama bagaimana koordinasi kelembagaan, tata kelola data penerima manfaat, dan mediasi lokal membentuk luaran kebijakan di tingkat lapangan (Rohregger et al., 2021; Mok & Wen, 2022; Hujo, 2021). Strategi studi kasus digunakan untuk merekonstruksi bagaimana aturan formal program diterjemahkan menjadi keputusan operasional dalam konteks lokal tertentu. Karena itu, temuan artikel ini diarahkan untuk menghasilkan penjelasan berbasis mekanisme, bukan generalisasi statistik. Data diperoleh melalui wawancara semi-terstruktur, observasi lapangan, analisis dokumen, serta statistik administratif pendukung. Informan dipilih secara *purposive* berdasarkan keterlibatan langsung mereka dalam rantai implementasi program, yakni aktor yang berperan dalam koordinasi, pengelolaan data kesejahteraan, penyaluran bantuan, mediasi pada tingkat lingkungan, pengamatan sosial, dan pengalaman sebagai penerima manfaat. Catatan penelitian memuat 10 informan kunci berusia 27–58 tahun yang terdiri atas perwakilan dinas sosial, pengelola data kesejahteraan, agen penyalur, otoritas lingkungan, pengamat lokal, dan rumah tangga penerima manfaat. Jumlah ini tidak dimaksudkan untuk representasi statistik, melainkan untuk menangkap variasi posisi aktor dan merekonstruksi mekanisme implementasi lintas level melalui triangulasi wawancara, observasi, dan dokumen (Palinkas et al., 2015; Vasileiou et al., 2018).

Bahan dokumen mencakup deskripsi kebijakan, catatan implementasi, dan angka-angka kontekstual, termasuk distribusi penerima manfaat di 18 kecamatan administratif, periode program April 2020 hingga April 2021, perubahan nominal bantuan dari Rp600.000 per bulan pada April–Juni 2020 menjadi Rp300.000 per bulan setelahnya, serta ketidakselarasan tahun dasar registri 2015 untuk program yang diluncurkan pada 2020. Keseluruhan informasi ini diperlakukan sebagai kondisi implementasi yang relevan, bukan sebagai metrik hasil. Analisis dilakukan secara iteratif melalui pengodean tematik atas wawancara, observasi, dan dokumen untuk mengidentifikasi hubungan antara koordinasi kelembagaan, keusangan data, kesalahan penargetan, dan legitimasi program. Tema utama meliputi koordinasi antarlembaga, pembaruan registri, jalur inklusi dan eksklusif, pengaduan, persepsi keadilan, serta penggunaan bantuan untuk keberlangsungan hidup. Validitas diperkuat melalui triangulasi sumber, sedangkan reliabilitas dijaga melalui penggunaan panduan wawancara yang konsisten dan langkah analitik yang transparan. Untuk alasan etik, identitas personal dan penanda wilayah yang terlalu spesifik disamarkan dalam pelaporan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Arsitektur Implementasi dan Koordinasi Antarlembaga sebagai Mekanisme Inti Distribusi

Catatan empiris menunjukkan bahwa implementasi bantuan sosial tunai di wilayah studi berjalan melalui rantai kelembagaan berlapis, bukan melalui satu lembaga pelaksana tunggal. Secara formal, daftar penerima manfaat ditentukan pada tingkat pusat, dimonitor oleh dinas sosial daerah, dan disalurkan melalui kanal pos beserta jalur pembayaran yang terkait. Namun, secara operasional, koreksi kelayakan dan pemecahan masalah sehari-hari menuntut keterlibatan pengelola data kesejahteraan, otoritas lingkungan, dan aktor subnasional lain yang menerjemahkan daftar formal ke dalam pertemuan pembayaran yang nyata serta menegosiasikan sengketa mengenai siapa yang layak dihitung sebagai penerima. Arsitektur ini penting karena menjadikan koordinasi, bukan sekadar pendanaan atau desain program, sebagai syarat langsung bagi sampainya bantuan tunai kepada rumah tangga secara cepat dan kredibel.

Dari sudut pandang hasil, koordinasi tampak dalam cara tanggung jawab didistribusikan antarinstansi. Dinas sosial daerah terutama digambarkan sebagai badan monitoring dan koordinasi. Lembaga ini menerima informasi dari aktor penyalur, berkoordinasi dengan unit administrasi yang lebih rendah, dan ketika masalah teridentifikasi, mendukung penghentian penerima yang jelas tidak layak serta pengantiannya dengan rumah tangga yang dianggap lebih berhak. Pengaturan ini menyerupai apa yang dalam literatur ekonomi politik disebut sebagai komplementaritas implementasi, yakni ketika berbagi informasi, infrastruktur pembayaran, dan jalur pengaduan atau koreksi bekerja bersama untuk mengurangi duplikasi dan mempercepat penyaluran (Mok & Wen, 2022; Horn et al., 2022). Meskipun demikian, arsitektur yang sama juga menciptakan friksi karena setiap simpul kelembagaan bergantung pada arus informasi yang tepat waktu, rutinitas verifikasi yang konsisten, dan batas kewenangan yang jelas.

Bukti menunjukkan bahwa kualitas koordinasi tidak merata. Ketika koordinasi berjalan baik, rantai kelembagaan mampu merespons kesalahan, baik melalui validasi identitas, pemblokiran kasus yang jelas tidak layak, maupun revisi terhadap usulan lokal. Sebaliknya, ketika koordinasi berjalan buruk, kesalahan tetap bertahan dan dialami sebagai bentuk “ketidakadilan” atau “kebingungan” di tingkat komunitas. Pola ini sejalan dengan argumen komparatif bahwa koordinasi yang terfragmentasi atau penyaluran yang didelegasikan kepada broker lokal dapat meningkatkan kebocoran dan penguasaan manfaat, sedangkan birokrasi yang terkoordinasi mampu menekan

inclusion errors maupun *exclusion errors* (Rohregger et al., 2021; Mok & Wen, 2022). Dengan demikian, koordinasi bukan ideal tata kelola yang abstrak, melainkan infrastruktur praktis yang melaluinya aturan penargetan berubah menjadi luaran distributif.

Skala wilayah studi memperbesar ketergantungan ini pada koordinasi. Program dijalankan di 18 kecamatan administratif dengan jumlah penduduk 1.643.488 jiwa dan jumlah penerima manfaat tercatat sebanyak 3.835 orang di dalam tabel administratif yang tersedia. Skala teritorial dan demografis semacam ini berarti tidak ada satu kantor pun yang dapat secara andal “melihat” seluruh rumah tangga tanpa registri yang interoperabel dan verifikasi yang sistematis. Peta administratif yang dirujuk dalam bahan sumber, yaitu Gambar 4.1, menegaskan bahwa implementasi berlangsung dalam ruang yang tersegmentasi secara teritorial, yang cenderung meningkatkan arti penting variasi kapasitas antarkecamatan serta keandalan arus informasi lintas kecamatan.

Jika ditafsirkan melalui *institutional political economy*, temuan ini menjelaskan mengapa “koordinasi” itu sendiri bersifat politis. *Institutional political economy* menekankan bahwa institusi yang bertahan lama membentuk insentif dan daya tawar, sehingga memengaruhi isi kebijakan serta kelayakan implementasi (Dorlach, 2020; Bürgisser & Kurer, 2019; Bremer & Bürgisser, 2022). Dalam kasus ini, masalah koordinasi bukan sekadar kekeliruan administratif, melainkan konsekuensi praktis dari rantai kelembagaan ketika otoritas tersebar di berbagai tingkat dan aktor. Hasil ini selaras dengan klaim bahwa implementasi bersifat *path-dependent* dan kontingen. Rutinitas administratif yang diwariskan dan relasi antarlembaga membatasi apa yang mungkin dilakukan dalam respons krisis, terlebih ketika pendaftaran cepat dan pembayaran segera dibutuhkan (Mok & Wen, 2022; Rohregger et al., 2021). Karya lintas negara pada era pandemi juga menunjukkan bahwa pemerintah yang mampu berkoordinasi lintas instrumen rezim kesejahteraan dan kredit, misalnya bantuan tunai disertai keringanan utang, pendaftaran cepat, dan interoperabilitas data, dapat memberi perlindungan yang lebih luas dan lebih cepat (Laprise & Wiedemann, 2025; Dorlach, 2020). Sebaliknya, kasus ini memperlihatkan lingkungan ketika koordinasi memang ada, tetapi belum terkonsolidasi sepenuhnya menjadi sistem berkapasitas tinggi dan interoperabel secara data.

2. Keusangan Data sebagai Sumber Struktural Kesalahan Penargetan dan Ketegangan Legitimasi

Temuan empiris yang paling konsisten berkaitan dengan keusangan data penerima manfaat. Basis administratif yang digunakan untuk penargetan dilaporkan bertumpu pada catatan tahun 2015, sedangkan program bantuan tunai terkait krisis baru

diperkenalkan pada 2020. Hal ini menciptakan jeda sekitar lima tahun antara basis registri dan guncangan sosial yang hendak dijawab program. Ketidakselarasan temporal ini penting karena krisis dengan cepat mengonfigurasi ulang kerentanan. Kehilangan pekerjaan, runtuhnya pendapatan, dan kontraksi sektor informal dapat menghasilkan rumah tangga yang “baru layak” tetapi tidak tercakup dalam registri lama.

Hasil penelitian mendokumentasikan masalah ini melalui kegagalan verifikasi yang konkret. Pelaksana dan informan dari sisi penyaluran melaporkan adanya data keluarga ganda, penerima yang telah meninggal dunia, penerima yang telah memperoleh bentuk bantuan lain, serta ketidaksesuaian antara identitas yang tercatat dan individu yang berusaha mencairkan pembayaran. Indikator-indikator ini berhubungan langsung dengan kerangka *inclusion errors* dan *exclusion errors* dalam literatur. *Inclusion errors* terjadi ketika penerima yang tidak layak tetap berada di dalam daftar, sedangkan *exclusion errors* terjadi ketika rumah tangga yang berhak justru tidak masuk ke dalam daftar. Pola empiris dalam kasus ini menunjukkan keduanya, yakni daftar yang usang mempertahankan entri yang secara sosial tidak lagi relevan sebagai bentuk inklusi yang salah, sekaligus gagal menangkap rumah tangga yang baru menjadi rentan sebagai bentuk eksklusi.

Kasus ini juga menunjukkan bahwa proses “pembaruan” memang terjadi, tetapi belum cukup dinamis. Pengelola data kesejahteraan dan otoritas lokal dilaporkan berkoordinasi dengan aktor lingkungan untuk mengidentifikasi rumah tangga yang kehilangan mata pencaharian dan mengusulkan inklusi bagi mereka yang tidak menerima manfaat besar lainnya. Namun, upaya koreksi tersebut berlangsung di dalam arsitektur registri yang tidak dirancang untuk respons krisis secara *real-time*. Akibatnya, yang terjadi adalah koreksi parsial, bukan pendaftaran ulang yang sistematis.

Temuan ini menggemakan tema utama dalam literatur mutakhir, yaitu bahwa guncangan sosial ekonomi yang cepat membebani sistem data kesejahteraan sosial yang statis, yang tidak memiliki kapasitas pembaruan *real-time* maupun registri yang dinamis (Schuster, 2021; Pilat, 2024). Lebih jauh, literatur memperingatkan bahwa registri yang usang bukan hanya meningkatkan tingkat kesalahan, tetapi juga mengikis persepsi keadilan dan membuka ruang bagi manipulasi politik, terutama ketika mediasi broker lokal mengontrol akses terhadap mekanisme koreksi (Rohregger et al., 2021; Whitelaw et al., 2023). Kasus ini memberi ilustrasi yang konkret tentang bagaimana risiko tersebut termaterialisasi. Data yang usang menghasilkan anomali yang terlihat,

dapat diamati, dibicarakan, dan dipersoalkan oleh warga, sehingga problem teknis registri berubah menjadi penilaian normatif mengenai keadilan.

Institutional political economy membantu menjelaskan mengapa keusangan data berubah menjadi persoalan legitimasi, bukan sekadar cacat administratif yang sempit. Jika lingkaran *policy feedback* membentuk kapasitas reformasi di masa depan dan harapan warga, maka kesalahan penargetan yang persisten dapat merusak kepercayaan serta membatasi implementasi selanjutnya dengan meningkatkan konflik dan beban keluhan (Bremer & Bürgisser, 2022; Mok & Wen, 2022). Dalam kasus ini, keluhan warga dan kecemburuan lokal yang dicatat dalam temuan empiris dapat dibaca sebagai bentuk awal dari *negative feedback*, yakni ketidakpuasan yang menantang kredibilitas redistribusi dan mendorong mediasi informal. Kajian komparatif juga menemukan bahwa kapasitas administratif dan registri yang mutakhir memediasi apakah transfer darurat akan menstabilkan atau justru mempolitisasi relasi negara dan masyarakat (Franzoni & Sánchez-Ancochea, 2024; Goerres & Vail, 2024; Lawson-McDowall & Khan, 2024). Temuan penelitian ini sejalan dengan argumen tersebut, yaitu bahwa jeda data bertindak sebagai kendala struktural terhadap akurasi penargetan sekaligus pendorong ketegangan legitimasi.

Penting dicatat bahwa kasus ini juga memberi sinyal bahwa *data governance* bukan semata-mata soal “data yang lebih baik”, melainkan juga tentang siapa yang mengendalikan klasifikasi dan koreksi. Literatur tentang *risky data* menyoroti bahwa perbaikan digital yang cepat dan kemitraan data swasta dapat mengurangi keterlambatan, tetapi sekaligus memperkenalkan risiko pengawasan, komodifikasi, dan eksklusivitas melalui *micro-targeting* yang tidak transparan serta ekstraksi dari catatan sosial (Schuster, 2021; Wiedemann, 2021). Meskipun studi ini tidak secara langsung mendokumentasikan kemitraan registri *public-private*, bukti yang ada menunjukkan kondisi ketika dinamika berisiko seperti itu menjadi masuk akal. Ketika registri resmi usang dan saluran koreksi menjadi terinformalkan, ruang bagi mediasi diskresioner, akses selektif terhadap informasi, dan politisasi kelayakan menjadi lebih besar. Dengan demikian, bahkan tanpa privatisasi yang eksplisit, tata kelola data yang lemah tetap dapat menghasilkan kerentanan legitimasi.

3. Redistribusi, Persepsi Keadilan, dan Mediasi Sosial atas Legitimasi

Bantuan sosial tunai di wilayah studi jelas berfungsi sebagai mekanisme redistributif, tetapi legitimasinya dibentuk oleh persepsi keadilan di tingkat lokal. Catatan empiris berulang kali menunjukkan persepsi bahwa bantuan “tidak tepat sasaran”, termasuk pengamatan bahwa beberapa rumah tangga yang dipandang lebih mampu justru tampak menerima dukungan, sementara sebagian rumah tangga yang

dianggap miskin atau rentan tidak menerimanya. Persepsi ini diperkuat oleh anomali registri, seperti penerima yang telah meninggal dan data ganda, serta oleh ketidakteraturan penerimaan dari waktu ke waktu yang memunculkan kebingungan dan kecemburuan.

Pola ini sejalan dengan wawasan utama dalam riset ekonomi politik dan implementasi, yakni bahwa redistribusi dinilai bukan hanya dari hasil akhirnya berupa uang yang diterima, tetapi juga dari prosedur dan makna sosialnya. Literatur tentang politik distributif berargumen bahwa transfer yang terarah dan diskresioner dapat mengukuhkan relasi patron-klien serta menstigmatisasi penerima, sedangkan transfer yang dapat diprediksi dan bersifat programatik dapat menumbuhkan martabat serta solidaritas yang lebih luas (Rains & Wibbels, 2022; Hujo, 2021; Shadare, 2022). Kasus ini memang tidak menyediakan bukti kuat mengenai *partisan clientelism* secara sempit. Akan tetapi, kasus ini menunjukkan bahwa redistribusi dimediasi secara sosial melalui jalur verifikasi lokal dan mekanisme sengketa. Ketika rumah tangga harus mengajukan koreksi status melalui otoritas lingkungan, akses menjadi bersifat relasional dan bergantung pada mediasi administratif lokal, yakni persis jenis mekanisme yang disoroti dalam studi tentang penargetan yang dimediasi broker (Rohregger et al., 2021).

Hasil penelitian mengindikasikan setidaknya dua dampak relasional dari redistribusi. Pertama, bantuan memperkuat ketergantungan pada saluran verifikasi dan informasi lokal. Rumah tangga yang tidak tercantum sebagai penerima manfaat kerap harus mencari penjelasan, koreksi, atau saran melalui otoritas setempat, sehingga perantara lingkungan menjadi semakin sentral dalam akses kesejahteraan. Kedua, bantuan membentuk pengalaman pengakuan dan pengabaian. Bagi penerima, *cash transfers* menandai pengakuan negara atas kesulitan yang mereka alami. Sebaliknya, bagi nonpenerima yang merasa dirinya layak, eksklusi menandai pengabaian kelembagaan dan potensi ketidakadilan. Dampak relasional ini penting karena menciptakan *policy feedback*. Ketidakadilan yang dipersepsikan dapat berubah menjadi ketidakpercayaan dan menurunkan kepatuhan terhadap prosedur administratif, sedangkan pengakuan yang dirasakan dapat memperkuat legitimasi.

Dalam situasi krisis, lingkaran umpan balik ini menjadi semakin tajam. Transfer darurat memiliki arti politik yang kuat karena tampak oleh publik dan membentuk narasi mengenai responsivitas. Ketika implementasi kredibel, narasi semacam ini dapat memperkuat legitimasi. Namun, ketika implementasi diperdebatkan, narasi tersebut dapat berbalik arah dengan menyoroti ketimpangan inklusi dan kesewenang-wenangan administratif (Franzoni & Sánchez-Ancochea, 2024; Tonelli et al., 2024). Dalam kasus ini, interaksi antara data yang usang dan kapasitas koreksi yang tidak merata

tampaknya memperbesar *negative feedback*. Rumah tangga menilai negara bukan hanya dari adanya transfer, tetapi juga dari apakah transfer itu mencerminkan pemahaman lokal mengenai kebutuhan.

Temuan ini mendukung poin konseptual yang lebih luas, yakni bahwa redistribusi bersifat material sekaligus relasional. Secara material, program menyediakan likuiditas yang dipakai penerima untuk konsumsi dan kebutuhan dasar. Secara relasional, program membentuk ulang persepsi mengenai keadilan, kelayakan, dan kehadiran negara dalam kehidupan sehari-hari. Banyak evaluasi berhenti pada dimensi material. Analisis ini menambahkan dimensi relasional dengan menunjukkan bagaimana kesalahan registri dan ketidakteraturan penyaluran diterjemahkan menjadi ketegangan sosial.

4. Bantuan Tunai sebagai Dukungan Keberlangsungan Hidup. Manfaat Objektif, Pemberdayaan Terbatas

Catatan penerima manfaat dan ringkasan lapangan menunjukkan bahwa dampak yang paling nyata dari bantuan tunai ialah dukungan keberlangsungan hidup jangka pendek. Pada fase-fase selanjutnya, nominal transfer yang paling sering dirujuk ialah Rp300.000 per bulan, yang umumnya digunakan penerima untuk membeli bahan pangan pokok, kebutuhan dapur, dan pengeluaran harian. Sebagian penerima juga memanfaatkannya sebagai tambahan kecil untuk modal usaha mikro. Pemanfaatan semacam ini sangat selaras dengan literatur yang lebih luas tentang *cash transfers*, yang menemukan bahwa transfer darurat secara konsisten meningkatkan konsumsi, mengurangi deprivasi segera, dan menstabilkan permintaan selama masa krisis (Franzoni & Sánchez-Ancochea, 2024; Laprise & Wiedemann, 2025).

Pada saat yang sama, baik penerima maupun pengamat lokal menegaskan bahwa transfer tersebut tidak cukup untuk menghasilkan perbaikan kesejahteraan yang berkelanjutan. Hal ini konsisten dengan literatur bahwa dampak jangka panjang bersifat kondisional dan sering bercorak campuran. Keuntungan yang bertahan dalam kesehatan, pendidikan, atau investasi produktif cenderung muncul ketika transfer berukuran besar, berkelanjutan, dan disertai layanan maupun peluang pasar kerja, sedangkan transfer yang kecil dan sementara terutama berfungsi untuk meratakan konsumsi, bukan mengubah lintasan ekonomi (Wiedemann, 2021; Schuster, 2021). Kasus ini sesuai dengan profil yang kedua. Penurunan program dari Rp600.000 pada April sampai Juni 2020 menjadi Rp300.000 pada fase berikutnya semakin mempersempit kemungkinan munculnya efek pemberdayaan, dan berakhirnya program pada April 2021 menegaskan sifat sementara.

Jika ditafsirkan melalui *institutional political economy*, temuan ini menegaskan bahwa “efektivitas” bukan metrik tunggal. Sebuah program dapat berhasil dalam stabilisasi saat krisis, tetapi gagal menghasilkan mobilitas struktural. Konteks politik dan kelembagaan memediasi hasil tersebut. Rezim kesejahteraan dan rezim kredit membentuk apakah bantuan tunai berkembang menjadi pemberdayaan atau hanya menjadi dukungan bertahan hidup, termasuk apakah rumah tangga menutup kekurangan melalui utang atau apakah pemerintah lebih mengandalkan substitusi kredit daripada perluasan kesejahteraan yang berkelanjutan (Laprise & Wiedemann, 2025; Wiedemann, 2021). Dalam kasus ini, keterbatasan data dan implementasi menunjukkan bahwa fungsi utama program tetap bersifat protektif dan jangka pendek.

5. Catatan Kuantitatif Kontekstual tentang Skala Program dan Variasi Wilayah

Tabel ini mengonsolidasikan angka-angka utama yang membentuk konteks implementasi sekaligus menggambarkan variasi di dalam wilayah studi. Angka-angka ini tidak diperlakukan sebagai bukti kausal, melainkan sebagai indikator kontekstual mengenai skala, beban, dan tantangan registri yang membentuk implementasi.

Tabel 1.
Konteks Implementasi Utama dan Variasi Wilayah

| Item | Nilai / Ilustrasi |
|---|---|
| Periode program | April 2020 – April 2021 |
| Besaran transfer fase awal | Rp600.000/bulan (Apr–Jun 2020) |
| Besaran transfer fase berikutnya | Rp300.000/bulan (bulan-bulan selanjutnya) |
| Tahun dasar registri vs. peluncuran | Tahun dasar 2015 vs. program 2020 (\approx jeda 5 tahun) |
| Skala wilayah studi | 18 kecamatan; populasi 1.643.488 |
| Penerima manfaat tercatat | 3.835 total |
| Variasi antarkecamatan (min–maks) | 30 penerima (terendah) sampai 506 penerima (tertinggi) |
| Kecamatan dengan jumlah tinggi terpilih | 479, 373, 350, 342 penerima (berikutnya yang tertinggi) |

Sumber: Peneliti (2026)

Angka yang dikonsolidasikan menunjukkan waktu program, jeda registri, skala, dan variasi di dalam wilayah yang relevan bagi koordinasi, akurasi penargetan, dan perdebatan legitimasi. Tabel terintegrasi ini menyoroti dua hal. Pertama, bantuan

pada masa krisis menuntut kecepatan dan skalabilitas, tetapi jeda registri menunjukkan bahwa sistem berangkat dari posisi yang tidak menguntungkan secara informasional. Kedua, variasi besar jumlah penerima manfaat antarkecamatan menyediakan dasar yang masuk akal bagi ketidakmerataan beban administratif dan bagi sengketa lokal mengenai keadilan, meskipun variasi itu sendiri tidak otomatis menunjukkan salah sasaran.

SIMPULAN

Studi ini menunjukkan, pertama, bahwa akurasi penargetan bantuan tunai pada masa krisis ditentukan oleh keterpaduan koordinasi antarlembaga, kemutakhiran registri penerima manfaat, dan kapasitas koreksi pada level lokal. Di wilayah studi, registri yang bertumpu pada data lama dan koordinasi yang berbeda-beda efektivitasnya antaraktor menyebabkan salah inklusi, salah eksklusi, dan keluhan yang menggerus legitimasi program. Kedua, bantuan tunai tetap berfungsi penting sebagai penyangga konsumsi dan keberlangsungan hidup rumah tangga pada fase darurat, tetapi manfaatnya tidak berkembang menjadi pemberdayaan yang berkelanjutan ketika nominal menurun, durasi program terbatas, dan politik data tetap bekerja melalui rantai otoritas yang menentukan siapa yang tercatat, diverifikasi, dikoreksi, dan akhirnya diakui sebagai penerima. Dalam pengertian ini, politik data dalam kasus ini tidak terutama tampak sebagai manipulasi partisan terbuka, melainkan sebagai relasi kuasa yang bekerja melalui penguasaan registri, akses terhadap pembaruan, dan mediasi koreksi antarlembaga. Secara kebijakan, respons bantuan yang lebih siap krisis memerlukan registri yang lebih mutakhir dan interoperabel, tata kelola data yang lebih transparan, serta mekanisme pengaduan yang lebih cepat pada level lokal. Keterbatasan studi ini terletak pada desain studi kasus tunggal dan jumlah informan yang terbatas, sehingga temuan lebih tepat dibaca sebagai bukti berbasis mekanisme daripada generalisasi statistik. Penelitian mendatang dapat menguji temuan ini secara komparatif antarwilayah atau melalui *mixed methods* untuk menilai bagaimana pembaruan registri, interoperabilitas data, dan kapasitas pengaduan memengaruhi akurasi penargetan dari fase darurat menuju pemulihan.

DAFTAR PUSTAKA

- Bremer, B., & Bürgisser, R. (2022). Public opinion on welfare state recalibration in times of austerity: Evidence from survey experiments. *Political Science Research and Methods*, 11(1), 34–52. <https://doi.org/10.1017/psrm.2021.78>
- Bürgisser, R., & Kurer, T. (2019). Insider–outsider representation and social democratic labor market policy. *Socio-Economic Review*, 19(3), 1065–1094. <https://doi.org/10.1093/ser/mwz040>

- Chipenda, C., & Cochrane, L. (2024). Out of school children in the context of new policy trajectories and interlocking crises in Zimbabwe: A transformative social policy perspective. *SN Social Sciences*, 4(7). <https://doi.org/10.1007/s43545-024-00938-1>
- Dorlach, T. (2020). The causes of welfare state expansion in democratic middle-income countries: A literature review. *Social Policy & Administration*, 55(5), 767–783. <https://doi.org/10.1111/spol.12658>
- Franzoni, J. M., & Sánchez-Ancochea, D. (2024). Emergency responses to COVID-19 and opportunities for inclusive social policy. *Journal of Social Policy*, 1–17. <https://doi.org/10.1017/S0047279424000291>
- Goerres, A., & Vail, M. I. (2024). How national models of solidarity shaped public support for policy responses to the COVID-19 crisis in 2020–2021. *Frontiers in Political Science*, 6. <https://doi.org/10.3389/fpos.2024.1273824>
- Hadiwidjaja, G., Williams, A., & Giannozzi, S. (2022). *Improving data quality for an effective social registry in Indonesia*. World Bank.
- Horn, A., Kevins, A., & van Kersbergen, K. (2022). The paternalist politics of punitive and enabling workfare: Evidence from a new dataset on workfare reforms in 16 countries, 1980–2015. *Socio-Economic Review*, 21(4), 2137–2166. <https://doi.org/10.1093/ser/mwac060>
- Hujo, K. (2021). Social protection and inequality in the Global South: Politics, actors and institutions. *Critical Social Policy*, 41(3), 343–363. <https://doi.org/10.1177/02610183211009899>
- Jacques, O. (2023). Welfare state regimes and social policy resistance to fiscal consolidations. *Social Policy & Administration*, 58(5), 708–749. <https://doi.org/10.1111/spol.12986>
- Kenjam, I., Pala, A., & Patiung, M. (2024). Implementasi program bantuan langsung tunai tahun 2020 di Desa Bitefa Kabupaten Timor Tengah Utara. *JIANE: Jurnal Ilmu Administrasi Negara*, 6(1). <https://doi.org/10.32938/jan.v6i1.3828>
- Laprise, M.-L., & Wiedemann, A. (2025). How welfare and credit regimes shape economic policies during times of crisis: The case of COVID-19. *Socio-Economic Review*. <https://doi.org/10.1093/ser/mwae075>
- Lawson-McDowall, J., & Khan, R. (2024). Can social assistance strengthen the social contract in Somalia? *IDS Bulletin*, 55(2). <https://doi.org/10.19088/1968-2024.124>

- Machtei, I., Huber, É., & Stephens, J. D. (2025). Goodbye to Meltzer-Richard: Testing major theories of redistribution. *Journal of European Social Policy*, 35(3), 233–247. <https://doi.org/10.1177/09589287241311117>
- Menéndez, I. (2021). Insiders, outsiders, skills, and preferences for social protection: Evidence from a survey experiment in Argentina. *Comparative Political Studies*, 54(14), 2581–2610. <https://doi.org/10.1177/00104140211024304>
- Mok, K. H., & Wen, Z. (2022). Welfare contracting with Chinese socialist characteristics: Experience of the Bohai Bay Economic Rim, Northern China. *Social Policy & Administration*, 56(6), 941–955. <https://doi.org/10.1111/spol.12851>
- Palinkas, L. A., Horwitz, S. M., Green, C. A., Wisdom, J. P., Duan, N., & Hoagwood, K. (2015). Purposeful sampling for qualitative data collection and analysis in mixed method implementation research. *Administration and Policy in Mental Health and Mental Health Services Research*, 42(5), 533–544. <https://doi.org/10.1007/s10488-013-0528-y>
- Pilat, A. (2024). Comparison of policy responses to the COVID-19 pandemic: Does it reproduce the old patterns? *Social Policy & Administration*, 59(5), 937–951. <https://doi.org/10.1111/spol.13102>
- Rains, E., & Wibbels, E. (2022). Informal work, risk, and clientelism: Evidence from 223 slums across India. *British Journal of Political Science*, 53(1), 1–24. <https://doi.org/10.1017/S0007123422000011>
- Rohregger, B., Bender, K., Kinuthia, B. K., Schüring, E., Ikuu, G., & Pouw, N. (2021). The politics of implementation: The role of traditional authorities in delivering social policies to poor people in Kenya. *Critical Social Policy*, 41(3), 404–425. <https://doi.org/10.1177/02610183211009889>
- Sarker, A. E., & Nawaz, F. (2019). Adverse political incentives and obstinate behavioural norms: A study of social safety nets in Bangladesh. *International Review of Administrative Sciences*, 87(1), 60–77. <https://doi.org/10.1177/0020852319829206>
- Schuster, C. E. (2021). ‘Risky data’ for inclusive microinsurance infrastructures. *Development and Change*, 52(4), 780–804. <https://doi.org/10.1111/dech.12663>
- Shadare, G. A. (2022). The governance of Nigeria’s social protection: The burdens of developmental welfarism? *Societies*, 12(1), 20. <https://doi.org/10.3390/soc12010020>

- Soler-Buades, L. (2024). No welfare without workfare? Revisiting varieties of minimum income schemes in Europe (2008–2022). *Social Policy & Administration*, 59(3), 569–587. <https://doi.org/10.1111/spol.13077>
- Sumarto, M., & Ferdiansyah, F. (2021). *Indonesia's social policy response to COVID-19: Targeted social protection under budget constraints* (CRC 1342 Covid-19 Social Policy Response Series No. 28). CRC 1342, Universität Bremen.
- Taschwer, M. (2020). The political economy of minimum income benefits: How parties, unions and migration influence benefit adequacy. *Journal of European Social Policy*, 31(1), 30–43. <https://doi.org/10.1177/0958928720933194>
- Tonelli, S., Harris, E., & Deeg, F. (2024). Cross-class solidarity in times of crisis: The economic impact of the COVID-19 pandemic on support for redistribution. *Journal of European Social Policy*, 34(5), 556–572. <https://doi.org/10.1177/09589287241271037>
- Vasileiou, K., Barnett, J., Thorpe, S., & Young, T. (2018). Characterising and justifying sample size sufficiency in interview-based studies: Systematic analysis of qualitative health research over a 15-year period. *BMC Medical Research Methodology*, 18, 148. <https://doi.org/10.1186/s12874-018-0594-7>
- Whitelaw, E., Branson, N., & Leibbrandt, M. (2023). A dynamic perspective on profiling financial-aid eligibility: The case of South Africa. *Journal of Social Policy*, 54(4), 1047–1071. <https://doi.org/10.1017/S0047279423000636>
- Wiedemann, A. (2021a). A social policy theory of everyday borrowing: On the role of welfare states and credit regimes. *American Journal of Political Science*, 67(2), 324–341. <https://doi.org/10.1111/ajps.12632>
- Wiedemann, A. (2021b). How credit markets substitute for welfare states and influence social policy preferences: Evidence from US states. *British Journal of Political Science*, 52(2), 829–849. <https://doi.org/10.1017/S0007123420000708>
- Yuda, T. K., & Qomariyah, N. (2024). Ideas and policy response to the COVID-19 crisis: Evidence from Jakarta, Indonesia. *Social Policy and Society*, 23(4), 805–824. <https://doi.org/10.1017/S1474746422000616>