

## Analisis Tata Kelola Kebijakan Sosial Penanganan Pandemi COVID-19 di Indonesia Berdasarkan Perspektif *Adaptive Governance*

Sri Harjanto Adi Pamungkas<sup>1</sup>, Muhammad Alvarizi Daffaakbar<sup>2</sup>, Arya Malik Nurriszky<sup>3</sup>

### Abstrak

Pandemi COVID-19 merupakan tantangan besar yang dihadapi seluruh negara di dunia sejak tahun 2020. Kebijakan sosial menjadi instrumen kebijakan paling penting pada masa pandemi. Pandemi COVID-19 memiliki karakteristik dinamis, eksponensial, serta dipenuhi kompleksitas dan ketidakpastian. Hal ini membuat implementasi kebijakan sosial perlu dilakukan dengan dasar tata kelola adaptif (*adaptive governance*). Studi ini melakukan analisis terhadap implementasi kebijakan sosial di Indonesia pada periode pandemi. Analisis dilakukan berdasarkan 7 indikator tata kelola adaptif yang dioperasikan dalam *flexible arrangements* dan *barriers to flexible arrangements*. Temuan dari studi ini menunjukkan bahwa di Indonesia, proses kebijakan, konten kebijakan, dan struktur organisasi bersifat fleksibel. Namun, terdapat konflik kepentingan, ketidakjelasan distribusi kewenangan, ketidakjelasan distribusi biaya & manfaat, dan *distrust*.

**Kata Kunci:** Pandemi, COVID-19, *Adaptive Governance*, Kebijakan Sosial.

### Abstract

*The COVID-19 pandemic has been a major challenge for countries worldwide since 2020. It is therefore evident that social policy becomes a very important instrument of public policy. The pandemic is characterized by dynamic, exponential growth and a high degree of uncertainty and complexity. Adaptive governance is therefore crucial to the successful implementation of social policies. In this study, we examine the governance of social policies in Indonesia during the pandemic. The analysis is based on seven indicators of adaptive governance, operationalized in the form of flexible arrangements and barriers to flexible arrangements. Based on the findings of this study, it can be concluded that policy processes, policy content, and organizational structures are flexible in Indonesia. Conflicts of interest, unclear authority distribution, unclear cost and benefit distribution, and mistrust remain.*

**Keywords:** Pandemic, COVID-19, *Adaptive Governance*, Social Policy.

### Pendahuluan

Pandemi COVID-19 merupakan tantangan besar yang harus dihadapi seluruh negara di dunia sejak awal 2020. Berbagai sektor produksi, mulai dari agrikultur dan pertambangan, transportasi dan pergudangan, serta akomodasi dan restoran mengalami tekanan sebagai konsekuensi pandemi (Olivia, Gibson, dan Nasrudin, 2020).

Pandemi COVID-19 menghadirkan berbagai tantangan struktural terkait pembiayaan penanganan krisis kesehatan dan pemulihan ekonomi yang perlu diatasi (WHO, 2020, p. 5). Tantangan struktural tersebut menuntut adanya penggunaan instrumen-instrumen kebijakan khusus (*extraordinary*) dalam hal penanganan

krisis kesehatan, cakupan jaring pengaman sosial, dan skala insentif ekonomi. Pada tahun 2020, ekonomi global mengalami kontraksi 3,9 persen yang mendorong 255 juta pekerjaan penuh waktu hilang serta memunculkan 119 hingga 124 juta warga miskin baru yang hidup di negara berkembang (UNCTAD, 2022, p. 2).

Upaya mitigasi pandemi dan efeknya menghadirkan tantangan yang berkelanjutan. Hal itu terutama karena COVID-19 menyebar melalui interaksi antar-manusia, termasuk pada aktivitas ekonomi, sehingga kebijakan fiskal yang umumnya digunakan untuk mendorong permintaan agregat dan serapan tenaga kerja penuh pada kondisi tertentu telah terbukti memperparah situasi (Romer dan Romer, 2020).

<sup>1</sup> Departemen Manajemen dan Kebijakan Publik, Universitas Gadjah Mada (email korespondensi: [sri.harjanto.adi.pamungkas@mail.ugm.ac.id](mailto:sri.harjanto.adi.pamungkas@mail.ugm.ac.id))

<sup>2</sup> Departemen Ilmu Hubungan Internasional, Universitas Gadjah Mada (email: [muhhammad.alvarizi.daffaakbar@mail.ugm.ac.id](mailto:muhhammad.alvarizi.daffaakbar@mail.ugm.ac.id))

<sup>3</sup> Departemen Sosiologi, Universitas Gadjah Mada (email: [aryamaliknurriszky@ugm.ac.id](mailto:aryamaliknurriszky@ugm.ac.id))

### *Kebijakan Sosial untuk Penanganan Pandemi di Berbagai Negara*

Kami berargumen bahwa kebijakan sosial menjadi instrumen kebijakan paling penting dalam masa pandemi. Pandemi COVID-19 telah mendemonstrasikan pentingnya sistem perlindungan sosial yang komprehensif dan terintegrasi (Mendez, 2021). Kebijakan sosial merujuk ke seperangkat kebijakan yang ditujukan untuk meningkatkan kesejahteraan secara menyeluruh di masyarakat melalui pencapaian tujuan-tujuan sosial (Jarman, 2021: 58). Di masa pandemi, kebijakan sosial tidak hanya sebagai bagian dari mekanisme penanggulangan krisis ekonomi dan krisis sosial, namun juga dapat digunakan sebagai instrumen manajemen risiko sosial yang terkait dengan pandemi COVID-19 (Choi, Kuhner, dan Shi, 2022: 268). Secara lebih spesifik, risiko sosial yang dimaksud meliputi adanya penyakit menular, pembatasan aktivitas sosial, digitalisasi, dan de-globalisasi (Choi, Kuhner, dan Shi, 2022: 270). Sementara itu, mekanisme *delivery*-nya meliputi stimulus ekonomi, kompensasi & bantuan sosial darurat dan *up-skilling & re-skilling*.

Negara-negara maju relatif lebih dapat menggunakan instrumen kebijakan dalam skala yang lebih besar karena memiliki kapasitas fiskal dan anggaran yang lebih besar. Amerika Serikat misalnya telah mengeluarkan pembiayaan mencapai \$5,2 triliun untuk berbagai instrumen kebijakan sosial yang dikeluarkan (Romer dan Romer, 2022). Salah satunya adalah melalui *Paycheck Protection Program*. Walau demikian, pemerintah AS memiliki kinerja yang buruk dalam mengidentifikasi dan mengimplementasikan kebijakan yang efektif secara biaya untuk menyelesaikan berbagai kegagalan pasar akibat pandemi (Firey, 2020, p. 6).

Negara maju lainnya, contohnya Jerman dan Singapura, menggunakan kebijakan sosial dengan pendekatan yang berbeda. Jerman menggunakan dua dimensi kebijakan sosial yaitu *built-in stabilisers* dan *deliberate discretionary measures* (Schulze, 2022). Dimensi pertama dibiayai melalui sistem pajak progresif yang dialirkan melalui skema tunjangan gaji. Dimensi kedua berisi berbagai instrumen kebijakan sosial seperti bantuan langsung tunai, kredit pemerintah, jaminan atas pinjaman, dan pemotongan pajak yang ditujukan untuk memperluas dampak dari

dimensi pertama. Sementara itu, Singapura menggunakan kombinasi antara kebijakan fiskal dengan kebijakan moneter (Negara, 2022). Instrumen fiskal utamanya dialirkan melalui berbagai instrumen kebijakan sosial. Instrumen ini misalnya perluasan pemberian kredit dan insentif kepada korporasi agar tetap dapat mempertahankan tenaga kerja. Selain itu, bantuan keuangan juga diberikan kepada sektor-sektor yang mengalami *negative output gaps* seperti retail dan pariwisata.

Negara-negara di regional Asia-Pasifik menggunakan berbagai instrumen kebijakan sosial dalam menghadapi pandemi COVID-19. Total instrumen kebijakan sosial yang dikeluarkan oleh 38 negara di Asia-Pasifik berjumlah 244 instrumen kebijakan (ILO, 2020, p. 4). Studi yang sama menunjukkan bahwa 244 instrumen ini dijalankan melalui berbagai skema dan inovasi dalam implementasi. Pertama, dilakukan perluasan vertikal sekaligus perluasan horizontal terhadap instrumen kebijakan sosial yang sebelumnya telah ada. Perluasan vertikal dilakukan dengan menambah jumlah manfaat yang diterima oleh penerima manfaat. Perluasan horizontal dilakukan dengan memperluas jumlah penerima manfaat. Kedua, instrumen yang digunakan sangat bervariasi mulai dari transfer tunai, subsidi, serta berbagai insentif pajak dan kredit. Ketiga, penerima manfaat bervariasi mulai dari rumah tangga, pekerja, dan individu dalam situasi-situasi tertentu. Keempat, 75 persen dari instrumen yang digunakan dijalankan dengan skema *non-contributory* sementara sisanya dengan skema *contributory*.

Secara spesifik, negara-negara di Asia-Pasifik menjalankan strategi kebijakan sosial yang pada dasarnya seragam pada masa pandemi COVID-19. China, misalnya, melakukan kebijakan pelonggaran makroekonomi dalam rangka perluasan insentif fiskal untuk membiayai berbagai instrumen kebijakan sosial (Bank Dunia, 2022, p. 5). Sementara India memberikan insentif fiskal dalam bentuk transfer tunai & sembako sebesar 1,2% dari PDB, insentif gaji untuk pekerja sebesar 0,5% dari PDB, asuransi untuk pekerja medis dan pengembangan infrastruktur medis sebesar 0,1% dari PDB (IMF, 2022). Turki menyediakan transfer tunai senilai 1000 lira untuk 4,4 juta keluarga, tunjangan gaji bagi pekerja senilai 39 lira per hari selama 3 bulan, paket kredit sosial untuk warga, dan berbagai subsidi (Ozcurumez, 2021,

**Tabel 1**  
**10 Program Kebijakan Sosial Terbanyak**  
**Digunakan di Asia-Pasifik**

Jenis Kebijakan Sosial	Jumlah
Tunjangan Pendapatan untuk Pekerja dan Tanggungan	40
Transfer Tunai bagi Kelompok Miskin dan Rentan	30
Perluasan Vertikal (Peningkatan Jumlah Bantuan Tunai)	25
Subsidi, Penundaan, atau Pengurangan Biaya Utilitas	25
Penundaan, Pengurangan, atau Pembebasan Kontribusi Sosial	20
Perluasan Horizontal (Penambahan Penerima Manfaat)	20
Subsidi Gaji	19
Peningkatan Alokasi Anggaran	12
Pelonggaran atau Penangguhan Kriteria Persyaratan Kelayakan	8
Program Komprehensif bagi Semua Warga Negara	7

Sumber: Diolah dari ILO (2020)

p. 401). Contoh terakhir adalah Vietnam yang menyediakan paket kebijakan sosial senilai 4,1% dari PDB dalam bentuk asuransi sosial dan insentif pajak (Deng, 2022, p. 238).

Pemerintah Indonesia dalam menghadapi pandemi COVID-19 mengeluarkan paket kebijakan fiskal sebesar 6,3 persen dan 5,7 persen dari PDB pada tahun 2020 dan 2021 (Crystallin, 2022:72). Sebagian besar dari paket kebijakan fiskal ini dialirkan untuk program Jaring Pengaman Sosial (JPS). Program JPS menjadi salah satu pendukung inisiatif pemulihan ekonomi nasional dari pemerintah Indonesia guna melindungi perekonomian rakyat dalam menghadapi serta menangani pandemi COVID-19 (Sugiarto, 2020). Secara spesifik, program JPS yang diselenggarakan meliputi subsidi listrik, perluasan Program Keluarga Harapan (PKH), Program *Sembako*, Bantuan Sosial Tunai (BST), Bantuan Presiden (Banpres), dan Bantuan Langsung Tunai Dana Desa (BLT-DD) (Sumarto dan Syarifah, 2022; Noerkaisar, 2021). Pada tahun anggaran 2020, total anggaran yang digunakan dalam pembiayaan JPS mencapai Rp579,78 triliun (Crystallin, 2022, p. 80). Pada awalnya, sebenarnya untuk JPS hanya sebesar Rp110 triliun (Barany et al., 2020).

Negara-negara berkembang juga mengeluarkan berbagai instrumen kebijakan sosial untuk menanggulangi pandemi COVID-19.

Chili contohnya mengeluarkan *Ley de Protección del Empleo* untuk perlindungan tenaga kerja, *Plan Alimentos para Chile* untuk bantuan pangan, dan *Ley N° 21.230 Concede un Ingreso Familiar de Emergencia* untuk bantuan langsung tunai kepada rumah tangga (Mendez, 2020). Sementara itu, Serbia dan Kosovo berkolaborasi untuk mengintegrasikan institusi-institusi medis di kedua negara dalam penanganan pandemi (RSSEE SG, 2020). Turki mengeluarkan Paket Kebijakan Stabilitas Ekonomi dan Paket Kebijakan Perlindungan Sosial (Ozcurumez, 2021). Paket-paket ini berisi tunjangan untuk tenaga kerja, bantuan langsung tunai senilai 1.000 lira untuk 4,4 juta keluarga, penundaan pembayaran *student loan*, skema kredit sosial, dan lain sebagainya.

Meksiko, Brasil, Vietnam dan Indonesia sebagai representasi negara ekonomi berkembang menggunakan instrumen kebijakan yang juga bervariasi. Pada awal pandemi, Meksiko memilih untuk tidak mengeluarkan bantuan langsung tunai berskala nasional, sementara Brasil mengeluarkan paket kebijakan sosial yang masif dan berskala nasional (Blofield dan Hoffmann, 2020). Vietnam secara meyakinkan mengeluarkan kebijakan fiskal ekspansif sebesar 4,1 persen dari PDB untuk membiayai berbagai instrumen kebijakan sosial (Dang, 2022). Paket kebijakan sosial di Vietnam meliputi penundaan pajak dan asuransi sosial untuk korporasi, UKM, dan usaha pribadi. Selain itu, pemerintah Vietnam juga menyediakan bantuan langsung tunai untuk pekerja dan rumah tangga miskin. Vietnam diuntungkan karena sebelum pandemi tengah berada dalam kondisi fiskal yang kuat. Sementara itu, Indonesia mengeluarkan kebijakan Pemulihan Ekonomi Nasional (PEN) yang pada tahap pertama dibiayai anggaran sebesar Rp700 triliun. Sebesar 14 persen dari total anggaran digunakan untuk program kesehatan, sementara 86 persen untuk program pemulihan ekonomi dan kebijakan sosial.

#### *Disparitas Konteks dan Kapasitas Antar-negara serta Pentingnya Adaptive Governance*

Pandemi COVID-19 menjadi momentum terbukanya perbedaan kemampuan, performa, dan pendekatan kebijakan sosial yang digunakan oleh negara-negara di dunia. Kapasitas pemerintahan, efisiensi institusi pemerintah, dan kualitas sistem kesehatan adalah faktor penentu keberhasilan kebijakan dalam menanggulangi

pandemi (Negara, 2022). Pandemi menjadi tantangan besar yang mengungkap ketimpangan sistem kesehatan dan struktur kebijakan sosial negara-negara dunia (Greer, King, dan Fonseca, 2021). Kebijakan *lockdown* dan dampak ekonomi yang dihasilkannya membuka realitas ketimpangan kebijakan sosial di Amerika Latin, yang setengah dari tenaga kerjanya bekerja di sektor informal (Blofield dan Hoffmann, 2020). Lebih lanjut, sejumlah masalah lain seperti kelemahan resiliensi sistem kesehatan di Italia hingga kepemimpinan politik yang tidak tanggap dan cenderung meremehkan pandemi di Brasil dan Amerika Serikat juga terungkap (Ozcurmez, 2021).

Pandemi COVID-19 memiliki karakteristik dinamis dan penularannya eksponensial, sehingga tata kelola adaptif (*adaptive governance*) penting diimplementasikan. Pemerintah dalam situasi pandemi harus berurusan dengan berbagai tujuan yang tidak jarang saling berbenturan. Tujuan-tujuan ini misalnya mencegah korban jiwa, menjaga stabilitas ekonomi, berperan sebagai *lender of the last resort*, hingga manajemen stabilitas sosial, perbatasan, dan tertib hukum. Pemerintah perlu mengkombinasikan empat fungsi sekaligus pada masa pandemi yaitu *governance*, *surveillance*, *coercion*, dan kebijakan sosial (Jarman, 2021). Selain itu, pada masa pandemi, proses-proses kebijakan publik menjadi lebih sulit. Transfer kebijakan pada masa pandemi, apalagi yang dilakukan secara lintas yurisdiksi, membutuhkan kesesuaian institusional, kesempatan kebijakan, dan proses-proses pembelajaran kebijakan yang efektif (Murphy, 2021).

#### Rumusan Masalah

Implementasi *adaptive governance* adalah hal yang kompleks. Terdapat faktor-faktor yang berpengaruh dalam implementasi sebuah kebijakan dengan pendekatan *adaptive governance*. Faktor-faktor ini adalah *flexible arrangements* dan *barriers to flexible arrangements* (Van Buuren et al., 2015). Adanya perbedaan dampak pandemi yang multidimensional dikombinasikan dengan perbedaan konteks antar-negara serta pentingnya implementasi *adaptive governance* membuat penting adanya studi terkait. Studi ini bermaksud melihat bagaimana pemerintah suatu negara menggunakan instrumen kebijakan sosial dalam menanggulangi dampak

multidimensional dari pandemi. Secara lebih spesifik, instrumen kebijakan sosial yang dirumuskan pada masa pandemi perlu dikaji dengan kerangka teori *adaptive governance*, utamanya untuk mendeskripsikan bagaimana konteks pandemi COVID-19 berpengaruh dalam proses transfer kebijakan sosial.

Studi ini dilakukan dengan desain studi kasus guna melihat apakah konteks pandemi COVID-19 mempengaruhi performa kebijakan sosial. Studi ini dibangun dengan menelaah kebijakan sosial dalam penanganan pandemi COVID-19 di Indonesia. Indonesia dipilih karena empat alasan utama. Pertama, Indonesia merupakan pusat mobilitas regional bagi Asia Tenggara. *Kedua*, Indonesia pernah berstatus sebagai episentrum penyebaran COVID-19 di regional Asia Tenggara. *Ketiga*, Indonesia berpenduduk lebih dari 200 juta orang, sehingga menghadapi situasi penanganan pandemi yang kompleks. *Keempat*, Indonesia memiliki kapasitas ekonomi yang terbatas sehingga dinamika penyediaan kebijakan sosial lebih kompleks. Berdasarkan data yang dihimpun dari Bank Dunia, diketahui PDB Indonesia sebesar AS\$1,19 triliun<sup>4</sup> sementara PDB per kapita Indonesia sebesar AS\$4,291<sup>5</sup>.

Studi ini akan berfokus pada analisis terhadap kebijakan sosial dalam bentuk Program Bantuan Sosial (Bansos) di Indonesia. Periode analisis dilakukan dalam rentang waktu dari tahun 2020 hingga 2021. Langkah pertama dilakukan dengan membuat dua kategori bansos yaitu transfer tunai (*cash transfer*) dan non transfer tunai (*non cash transfer*). Langkah kedua adalah dengan mengidentifikasi program bansos yang dikeluarkan oleh pemerintah Indonesia pada 2020 hingga 2021 dalam kategori transfer tunai dan non transfer tunai. Langkah ketiga adalah melakukan analisis terhadap program bansos yang telah diidentifikasi menggunakan kerangka *adaptive governance*. Secara lebih spesifik, analisis dengan *adaptive governance* akan dilakukan dengan melihat *flexible arrangements* dan *barriers to flexible arrangements* dalam pelaksanaan program bansos.

Tujuan utama dilakukannya studi ini adalah untuk memahami bagaimana tata kelola

<sup>4</sup> <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=ID>

<sup>5</sup> <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?locations=ID>



kebijakan sosial di Indonesia pada masa pandemi COVID-19. Hal ini penting untuk memberikan kontribusi keilmuan serta praktik terkait kebijakan sosial pada masa yang *extraordinary*. Argumen utama dari studi ini adalah bahwa tata kelola kebijakan sosial di masa pandemi dihadapkan pada lingkungan kebijakan yang dinamis, kompleks, dan tidak pasti. Dalam situasi seperti ini maka tata kelola kebijakan sosial tidak dapat berjalan secara *business as usual*. *Extraordinary policy measures* menjadi wajah kebijakan sosial di masa pandemi. Kondisi ini membutuhkan kerangka analisis yang juga *extraordinary* sehingga kompatibel untuk memahami tata kelola kebijakan sosial di masa pandemi. Studi ini kemudian menggunakan *adaptive governance* sebagai basis teori.

Secara spesifik, studi ini mengoperasikan *adaptive governance* dalam *flexible arrangements* dan *barriers to flexible arrangements*. Penggunaan teori *adaptive governance* dengan operasionalisasi *flexible arrangements* dan *barriers to flexible arrangements* menawarkan kebaruan metodologi bagi studi kebijakan sosial. Studi ini menemukan bahwa tata kelola kebijakan sosial di Indonesia berhasil menerapkan *flexible arrangements* dalam *adaptive governance* namun juga diwarnai oleh berbagai *barriers to flexible arrangements*.

### **Kerangka Teori**

#### *Adaptive Governance*

*Adaptive governance* merupakan sebuah gagasan yang relatif baru dalam studi kebijakan publik secara umum maupun studi kebijakan sosial secara khusus. *Adaptive governance* muncul dari studi lingkungan, utamanya sebagai tanggapan atas berbagai dinamika lingkungan kontemporer seperti krisis iklim. Dinamika lingkungan seperti krisis iklim memunculkan ketidakpastian dan kompleksitas yang dinamis. *Adaptive governance* kemudian muncul sebagai tanggapan atas ketidakpastian dan kompleksitas yang ada dengan menawarkan gagasan tentang kemampuan adaptasi dan fleksibilitas. Walau demikian, dalam perkembangannya *adaptive governance* diadaptasi dalam berbagai bidang studi lainnya, utamanya kebijakan publik. *Adaptive governance* kemudian dihubungkan dengan analisis terkait dengan ilmu ekonomi, sosial, hingga politik. Hasilnya, *adaptive governance* menjadi sebuah gagasan yang dipengaruhi oleh berbagai gagasan strategis lain

seperti *the new ecology, commons governance, adaptive management, co-management, adaptive dan co-management* (Cleaver dan Whaley, 2018)

*Adaptive governance* merupakan tata kelola yang berbasis pada mekanisme koordinasi manajemen sumber daya dalam menghadapi kompleksitas dan ketidakpastian terkait perubahan-perubahan yang terjadi secara cepat (Chaffin, Gosnel, dan Cosens, 2014). *Adaptive governance* secara mendasar adalah tata kelola terkait sumber daya, kebijakan, hingga program dalam lingkungan yang mengalami berbagai perubahan sistemik. Perubahan-perubahan sistemik ini mencakup perubahan sosial politik, perubahan ekosistem, perubahan proses ekosistem, serta perubahan institusional (Arnold, Gosnell, Benson, dan Craig, 2017). Secara operasional, performa dari sebuah *adaptive governance* ditentukan oleh *flexible arrangements* dan *barriers to flexible arrangements*.

#### *Flexible arrangements*

*Flexible arrangements* terdiri dari tiga faktor. Pertama, proses yang fleksibel (*flexible processes*) atau fleksibilitas proses pengambilan keputusan yang memungkinkan terjadinya percepatan dan perlambatan serta masuk dan keluarnya aktor baru selama proses berlangsung. Hal tersebut juga merujuk pada proses-proses pengambilan keputusan (*decision-making process*), berkaitan dengan apakah proses pengambilan keputusan dapat dilakukan secara cepat atau perlu melewati kerangka operasional prosedural dan kelembagaan yang kaku.

Faktor kedua adalah konten yang fleksibel (*flexible content*), yang merujuk ke terbukanya kemungkinan-kemungkinan untuk mengubah ruang lingkup, kerangka waktu, serta tujuan dari strategi-strategi adaptasi. Hal ini merujuk pada produk-produk kebijakan yang dihasilkan, berkaitan dengan apakah produk-produk kebijakan yang dihasilkan dapat diubah secara fleksibel atau memerlukan proses yang rumit dan sulit. Perubahan ini terkait dengan berbagai dinamika yang dihadapi dalam proses implementasi di lapangan. Dalam studi ini, konten merujuk ke produk-produk kebijakan sosial yang dijalankan selama periode pandemi COVID-19.

Faktor ketiga adalah struktur organisasi yang fleksibel (*flexible organization structure*) atau terbukanya kemungkinan-kemungkinan

untuk melakukan perubahan terhadap bentuk keorganisasian ketika dibutuhkan. Hal ini terkait dengan dimensi kelembagaan dari organisasi-organisasi yang memiliki kewenangan dalam menjalankan kebijakan. Dengan kata lain, apakah perubahan dan adaptasi kelembagaan dapat dilakukan secara fleksibel ketika terjadi dinamika-dinamika yang membuat kompatibilitas kelembagaan tidak lagi efektif diamati.

#### *Barriers to Flexible arrangements*

*Barriers to flexible arrangements* terdiri dari empat faktor. Pertama, adanya konflik kepentingan dan kerangka waktu (*conflicting time frames and interests*). Tepatnya, faktor ini mempertanyakan apakah dalam proses interaksi antar-elemen dalam sebuah lembaga terjadi perbedaan kepentingan dan benturan kerangka waktu, berikutnya jika terdapat perbedaan kepentingan dan benturan kerangka waktu, apakah pencapaian tujuan menjadi terhambat.

Kedua, adanya distribusi tanggung jawab antar-aktor yang kurang jelas (*obscure distribution of responsibilities between actors*). Indikatornya adalah kejelasan distribusi kewenangan dan tugas dalam proses interaksi antar-elemen dalam sebuah lembaga. Jika terdapat distribusi kewenangan dan tugas yang kurang jelas yang kemudian dikaji lebih lanjut apakah hal ini kemudian menghambat pencapaian tujuan.

Ketiga, adanya ketidakjelasan distribusi biaya dan manfaat (*unclear distribution of costs and future benefits*). Dalam proses-proses untuk menjalankan program dan pengambilan keputusan, apakah terdapat ketidakjelasan terkait pembagian biaya dan manfaat? Pembagian biaya yang dimaksud adalah koordinasi penggunaan sumber daya (anggaran, personil, dan sebagainya) antara elemen-elemen dalam lembaga. Pembagian manfaat merujuk ke koordinasi distribusi manfaat yang dihasilkan dari tercapainya tujuan-tujuan.

Keempat, faktor kurangnya kepercayaan antar-partisipan (*lack of trust among participants*). Apabila ada kekurangan rasa saling percaya (*distrust*) antara elemen-elemen dalam lembaga pada proses-proses pengambilan keputusan serta pelaksanaan program, akan ditilik bagaimana pengaruhnya terhadap proses implementasi program dan pengambilan keputusan dalam lembaga.

#### *Adaptasi Adaptive Governance Pada Konteks Pandemi COVID-19*

*Adaptive governance* memang muncul dan diadaptasi pada awalnya untuk studi pada konteks lingkungan. Terutama studi terkait perubahan iklim dan krisis lingkungan. Walaupun demikian, pada dasarnya *adaptive governance* merupakan sebuah konsep yang bukan hanya dilatarbelakangi kemunculannya oleh adanya konteks lingkungan. Ide dasar dari *adaptive governance* justru dilatarbelakangi oleh kesadaran tentang adanya perubahan sistemik yang multidimensional. Perubahan-perubahan sistemik ini mencakup perubahan sosial politik, perubahan ekosistem, perubahan proses ekosistem, serta perubahan institusional (Arnold, Gosnell, Benson, dan Craig, 2017). Oleh karena itu, penggunaan *adaptive governance* pada studi terkait kebijakan publik memiliki kompatibilitas dengan kesesuaian yang tinggi. Hal ini karena dinamika kebijakan publik sangat dipengaruhi oleh perubahan sosial politik dan perubahan institusional.

Secara lebih spesifik, adaptasi *adaptive governance* pada studi yang dilakukan dalam konteks pandemi COVID-19 juga memiliki kompatibilitas yang tinggi. Pertama, pandemi COVID-19 merupakan bagian dari perubahan ekosistem dan perubahan proses ekosistem. Hal ini karena terjadi proses pertemuan antara ekosistem virus di belantara hutan dengan pengembangan lingkup aktivitas manusia melalui proses pembangunan. Kondisi yang kemudian membuat terjadinya transfusi inang virus dari hewan ke manusia. Kedua, dampak dari transfusi ini disertai dengan karakteristik penularan yang cepat dan eksponensial menghadirkan perubahan sosial politik. Aktivitas interaksi antar manusia justru menjadi sumber penularan. Implikasinya adalah secara politik kemudian kebijakan pembatasan mobilitas hingga *lockdown* dilakukan. Ketiga, dampak sosial politik kemudian menghadirkan perubahan institusional. Perubahan ini terjadi dalam proses produksi, distribusi, konsumsi hingga penyediaan jaring pengaman sosial. Keempat, karakteristik pandemi COVID-19 adalah dinamis, penuh ketidakpastian, dan penuh kompleksitas. Karakteristik ini justru membuat *adaptive governance* menjadi semakin kompatibel jika diadaptasi sebagai instrumen analisis.

**Metode Penelitian**

Studi ini merupakan studi kasus yang bersifat kualitatif. Pendekatan kualitatif tepat untuk membangun penjelasan deskriptif tentang pelaksanaan bantuan sosial (bansos) di Indonesia dengan kerangka *adaptive governance*. Metode studi kasus digunakan dalam upaya membangun analisis mendalam terhadap pelaksanaan bansos di Indonesia dalam rentang waktu tahun 2020-2021 (fase pandemi). Jenis studi kasus yang bersifat kasus tunggal dipilih karena studi ini dimaksudkan untuk melakukan analisis kasus spesifik.

Jenis data yang digunakan dalam studi ini adalah data sekunder. Data sekunder yang digunakan dalam studi ini meliputi laporan resmi pemerintah, laporan resmi lembaga non pemerintah (WHO, IMF, Bank Dunia, dsb), publikasi ilmiah (buku, jurnal, laporan studi, dan prosiding), dan artikel berita. Khusus untuk artikel berita dilakukan penyaringan dengan dua tahapan. Tahapan pertama adalah dengan hanya mengambil artikel berita dari media arus utama. Tahapan kedua adalah dengan melakukan triangulasi terhadap artikel berita dengan minimal kesamaan konten pada dua artikel berita dari dua media arus utama.

Teknik analisis yang digunakan dalam studi ini adalah *data analysis spiral* yang dirumuskan oleh Cressewel dan Poth (2018). Teknik analisis ini terdiri dari enam tahapan, yaitu (1) kodifikasi melalui manajemen dan pengorganisasian data, (2) pengembangan ide-ide baru melalui *snowballing*, (3) pendeksripsian dan pengklasifikasian kodifikasi ke tema, (4) verifikasi data, (5) membangun interpretasi, dan (6) presentasi dan visualisasi data. Tahapan kelima dan keenam akan dilakukan dengan menggunakan *hybrid portfolio matrix* yang dirumuskan oleh Carayannis, Samara, dan

Bakouros (2015, p. 197). *Hybrid portfolio matrix* dibangun berbasis pada *flexible arrangements* dan *barriers of flexible arrangements* dari *adaptive governance* yang dirumuskan oleh Van Buuren dkk (2015, p. 3). *Hybrid portfolio matrix* dioperasikan melalui tabel analisis seperti di bawah ini:

*Hybrid portfolio matrix* berisi lima kolom. Kolom pertama adalah kolom indikator yang menjadi acuan dalam melakukan analisis. Empat kolom berikutnya merupakan kolom-kolom yang digunakan untuk melakukan identifikasi terhadap setiap indikator yang ada dalam kolom indikator. Kolom-kolom identifikasi menggunakan kombinasi dari empat istilah, yaitu umum, pembeda, memfasilitasi, dan menghambat. Pada studi ini dilakukan perubahan pada kolom umum dan pembeda yang diubah menjadi ada dan tidak ada. Hal ini dilakukan karena kolom umum dan pembeda digunakan pada studi komparatif. Sementara, studi ini adalah studi kasus tunggal. Kolom “ada” diisi apabila sebuah indikator ada pada kasus yang diteliti. Kolom “tidak ada” diisi jika sebuah indikator tidak ada pada kasus yang diteliti. “Memfasilitasi” merujuk ke kondisi di mana sebuah indikator memfasilitasi adanya *adaptive governance*. Terakhir, “menghambat” merujuk ke kondisi di mana sebuah indikator menghambat adanya *adaptive governance*.

**Hasil**

Berdasarkan analisis yang telah dilakukan terhadap tata kelola JPS di Indonesia pada masa pandemi dengan *flexible arrangements* dan *barriers to flexible arrangements* terdapat 7 temuan utama. Temuan pertama adalah bahwa proses pengambilan kebijakan terkait jaminan sosial di Indonesia pada masa pandemi berjalan secara fleksibel. Temuan kedua adalah

**Tabel 2**  
**Hybrid Portfolio Matrix**

Indikator	Ada, Memfasilitasi	Ada, Menghambat	Tidak ada, Memfasilitasi	Tidak Ada, Menghambat
Proses yang Fleksibel				
Konten yang Fleksibel				
Organisasi yang Fleksibel				
Konflik Kepentingan				
Ketidakjelasan Distribusi Kewenangan				
Ketidakjelasan Distribusi Biaya dan Manfaat				
<i>Distrust</i> antar-aktor				

Sumber: Diolah dari Van Buuren et al. (2015)

**Tabel 3**  
**Hybrid Portfolio Matrix: Indonesia**

Indikator	Ada, Memfasilitasi	Ada, Menghambat	Tidak ada, Memfasilitasi	Tidak Ada, Menghambat
Proses yang Fleksibel	V			
Konten yang Fleksibel	V			
Organisasi yang Fleksibel	V			
Konflik Kepentingan		V		
Ketidajelasan Distribusi Kewenangan		V		
Ketidajelasan Distribusi Biaya dan Manfaat		V		
<i>Distrust</i> antar-aktor		V		

bahwa konten program JPS di Indonesia pada masa pandemi bersifat fleksibel. Temuan ketiga adalah bahwa organisasi yang memiliki kewenangan utama dalam tata kelola JPS di Indonesia pada masa pandemi yaitu Komite Penanganan COVID-19 dan Pemulihan Ekonomi Nasional memiliki struktur kelembagaan yang juga fleksibel. Ketiga temuan ini menunjukkan bahwa Indonesia berhasil menghadirkan *flexible arrangements* dalam tata kelola JPS pada masa pandemi.

Lebih lanjut, terdapat 4 temuan berikutnya terkait *barriers to flexible arrangements* yang akan disebut sebagai temuan keempat hingga ketujuh. Temuan keempat adalah bahwa terdapat konflik kepentingan dalam tata kelola JPS di Indonesia pada masa pandemi. Temuan kelima adalah bahwa terdapat ketidakjelasan distribusi kewenangan dalam tata kelola JPS di Indonesia pada masa pandemi. Temuan keenam adalah bahwa terdapat ketidakjelasan distribusi biaya dan manfaat terkait JPS di Indonesia pada masa pandemi. Temuan ketujuh adalah bahwa terdapat *distrust* antar-aktor dalam tata kelola JPS di Indonesia pada masa pandemi. Keempat temuan ini menunjukkan bahwa walaupun Indonesia berhasil mewujudkan *flexible arrangements* dalam tata kelola JPS namun juga terdapat berbagai *barriers to flexible arrangements*.

### Diskusi

#### *Dinamika dan Konteks Kebijakan Sosial Penanganan COVID-19 di Indonesia*

Penyelenggaraan Jaring Pengaman Sosial pada masa pandemi COVID-19 berada di bawah Komite Penanganan Covid-19 dan Pemulihan Ekonomi Nasional (PEN). Komite ini dibentuk oleh Presiden Joko Widodo melalui Peraturan Presiden No. 82 Tahun 2020. Berdasarkan

regulasi tersebut, komite ini terdiri dari tiga unsur yaitu: 1) Komite Kebijakan; 2) Satgas Penanganan COVID-19; dan 3) Satuan Tugas Pemulihan dan Transformasi Ekonomi Nasional. Komite Penanganan COVID-19 dan PEN diberikan kewenangan implementasi Perpu No.1 Tahun 2020. Komite Kebijakan berwenang pada dimensi perumusan kebijakan, serta pengawasan implementasi penanganan pandemi. Satgas Penanganan COVID-19 berwenang sebagai pelaksana kebijakan yang berkaitan dengan penanganan COVID-19 dalam skala nasional, serta melakukan organisasi dan koordinasi dengan Satgas Penanganan COVID-19 di level provinsi. Sementara, Satgas Pemulihan dan Transformasi Ekonomi Nasional, berwenang dalam dimensi pemulihan ekonomi terdampak pandemi serta upaya transformasi ekonomi pasca pandemi.

Pemerintah Indonesia dalam menghadapi pandemi COVID-19 mengeluarkan paket kebijakan fiskal sebesar 6,3 persen dan 5,7 persen dari PDB pada tahun 2020 dan 2021 (Crystallin, 2022). Sebagian besar dari paket kebijakan fiskal ini dialirkan untuk program Jaring Pengaman Sosial (JPS). Program JPS menjadi salah satu pendukung inisiatif pemulihan ekonomi nasional dari pemerintah Indonesia guna melindungi perekonomian rakyat dalam menghadapi serta menangani pandemi COVID-19 (Sugiarto, 2020). Secara spesifik, program JPS yang diselenggarakan meliputi subsidi listrik, perluasan Program Keluarga Harapan (PKH), Program *Sembako*, Bantuan Sosial Tunai (BST), Bantuan Presiden (Banpres), dan Bantuan Langsung Tunai Dana Desa (BLT-DD) (Sumarto dan Syarifah, 2022; Noerkaisar, 2021). Pada tahun anggaran 2020, total anggaran yang digunakan dalam pembiayaan JPS mencapai Rp579,78 triliun



(Crystallin, 2022: 80). Pada awalnya, sebenarnya untuk JPS hanya sebesar Rp110 triliun (Barany et al. 2020).

Penyelenggaraan program JPS sendiri ditujukan untuk rumah tangga yang terdampak penurunan kemampuan ekonomi selama pandemi, seperti rumah tangga yang terkena pemutusan hubungan kerja, kesulitan menjalankan usaha, maupun mengalami penurunan daya beli. Salah satu program pendukung JPS adalah program Bantuan Sosial (Bansos). Pada satu sisi, berbagai program JPS yang dikeluarkan oleh pemerintah memberikan dampak signifikan. Banerjee et al. (dalam Crystallin, 2022) menemukan bahwa program terkait bantuan pangan secara efektif menurunkan kemiskinan sebesar 20 persen terhadap kelompok masyarakat berpendapatan 15 persen terbawah. PKH dan Program Sembako secara umum berhasil menjangkau kelompok miskin dan rentan yang terdampak pandemi COVID-19 (Sumarto dan Syarifah, 2022).

Bantuan sosial diberikan kepada 9-15 juta Keluarga Penerima Manfaat (KPM) yang bertujuan untuk memenuhi kebutuhan pokok (kebutuhan dasar pangan), menjaga daya beli, serta mengurangi beban masyarakat miskin dan rentan (Hermawati dan Risambessy, 2021). Terdapat 10 juta KPM yang mendapat Program Keluarga Harapan selama Agustus hingga Oktober 2020, dengan tambahan bantuan berupa beras sebanyak 15 kg/bulan, serta 9,2 juta KPM Program Sembako (yang bukan penerima Program Keluarga Harapan) yang mendapatkan bantuan tambahan uang tunai sebesar Rp500 ribu dalam sekali salur di bulan Agustus 2020 (Novrizaldi, 2020). Pada tahun 2021, pemerintah Indonesia menyalurkan Bansos berupa Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) dengan total 17.496.185 penerima sepanjang periode bulan Maret hingga April; angka tersebut belum termasuk penyaluran untuk Bansos Tunai dan Program Keluarga Harapan (Anwar, 2021).

Di sisi lain, terdapat masalah dalam penyelenggaraan program JPS. Di antaranya adalah penyaluran bantuan yang tidak merata, baik dalam hal waktu, sasaran/masyarakat penerima, maupun wilayah distribusi; ketidakjelasan prosedur dan persyaratan untuk menerima bantuan; tidak terdaftarnya masyarakat yang kondisinya lebih darurat lapar maupun adanya masyarakat yang terdaftar tapi

tidak menerima bantuan; serta masyarakat yang tidak dapat menerima bantuan di tempat tinggal karena kepemilikan KTP pendatang (Dewi, 2020). Pada Agustus 2020, Ombudsman Republik Indonesia telah menerima sebanyak aduan 1.346 kasus terkait bantuan sosial saat pandemi. Instansi yang paling banyak dilaporkan adalah Dinas Sosial (73,25 persen). Pengaduan paling banyak adalah mengenai prosedur yang kurang jelas dan penyaluran bantuan (21,5 persen), masyarakat yang sebenarnya lebih memiliki kedaruratan (seperti risiko kelaparan) tapi tidak terdaftar (20,7 persen) serta masyarakat yang terdaftar tapi tidak menerima bantuan (19 persen) (Bayu, 2020). Lebih jauh, sengkabut data bansos menjadi faktor utama yang akhirnya berujung pada penundaan penyaluran hingga pungutan liar (*pungli*) yang dilakukan oleh para pendamping (Setiawan, 2021).

Kondisi-kondisi yang menggambarkan dinamika jaring pengaman sosial tersebut berhubungan dengan ketidakpastian yang tercipta di masa pandemi serta tingkat kesiapan pemerintah menjalankan fungsinya sebagai pihak berwenang dalam kondisi darurat bencana. Pembingkaiannya melalui konsep *adaptive governance* dapat membantu mengurai masalah implementasi jaring pengaman sosial di Indonesia dengan mempertimbangkan konteks, dinamika beserta hambatan yang terjadi. Bagian berikutnya mencoba untuk menerapkan konsep *adaptive governance* dalam memahami dinamika program JPS di Indonesia, khususnya dalam dimensi *flexible arrangements* dan *barriers to flexible arrangements*.

#### *Adaptive Governance dalam JPS COVID-19 di Indonesia: Flexible arrangements*

Dalam konsep *adaptive governance*, *flexible arrangements* menjadi kunci bagi pemangku kepentingan untuk beradaptasi dengan perubahan yang terjadi. Penelusuran lebih lanjut terhadap bagaimana *flexible arrangements* dalam tata kelola JPS di Indonesia pada masa pandemi COVID-19 adalah sebagai berikut:

#### *Flexible Process (Proses Fleksibel)*

Konteks pandemi yang sangat dinamis mendorong pemerintah Indonesia untuk bertindak secara cepat sekaligus menuntut kontekstualisasi secara dinamis. Fleksibilitas diterapkan dalam merespons penanganan

pandemi, untuk memungkinkan adaptasi terhadap gejala-gejala kebencanaan yang muncul. Fleksibilitas proses dalam kebijakan yang memayungi program JPS, salah satunya dapat dilihat pada berapa lama waktu yang dibutuhkan oleh pemangku kebijakan dalam merumuskannya. Perpu No. 1 Tahun 2020 yang menjadi dasar pelaksanaan program JPS diterbitkan secara responsif oleh pemerintah dalam kurun waktu kurang dari sebulan pada 31 Maret 2020 Perpu disahkan, setelah kasus pertama penularan COVID-19 terdeteksi di Indonesia pada 2 Maret 2020 (Damaledo, 2021). Secara eksplisit, Perpu 1/2020 memberikan mandat kepada pemerintah dan instansi terkait untuk mengambil *extraordinary policy measure* dalam rangka penanggulangan dampak COVID-19 terhadap perekonomian nasional (Sasongko, 2020).

Penyelenggaraan JPS, sebagai salah satu fokus dari kebijakan penanganan pandemi, berkaitan dengan distribusi bantuan sosial. Bantuan sosial sendiri merupakan program permanen yang telah diberlakukan pemerintah jauh sebelum pandemi. Namun, dinamika yang terjadi selama pandemi memungkinkan inovasi karena tuntutan implementasi secara fleksibel. Dalam penyaluran beberapa manfaat program bantuan sosial pemerintah bekerja sama dengan beberapa BUMN melalui bank-bank milik negara yang diberikan otoritas untuk melakukan transfer dana kepada para nasabahnya yang terdaftar sebagai penerima manfaat, pemerintah juga bekerja sama dengan Pos Indonesia untuk penyaluran bantuan kepada penerima manfaat yang tidak memiliki rekening bank (Sumarto dan Syarifah, 2022). Hal ini juga menunjukkan karakteristik proses yang fleksibel dalam proses penyelenggaraan jaring pengaman sosial.

Kebijakan ini juga menunjukkan fleksibilitas dengan menyesuaikan konteks pandemi yang temporer. Walaupun JPS bersifat permanen, beberapa komponennya harus bersifat temporer dan dinamis, dan program jaring pengaman yang tidak dirancang untuk permanen harus bisa dialihkan kembali ke kondisi sebelum krisis terjadi (Sumarto dan Syarifah, 2022). JPS pada dasarnya dirancang pemerintah untuk jangka yang panjang, dalam bentuk bantuan sosial secara permanen. Sementara, kebijakan jaring pengaman sosial yang difokuskan untuk pandemi dialokasikan secara temporer untuk meningkatkan daya konsumsi masyarakat. Hal

ini salah satunya bertujuan agar masyarakat dapat memenuhi kebutuhan dasar, sekaligus menjaga keberlangsungan rantai pasok dalam masa-masa krisis. Keberadaan secara temporer dari JPS untuk merespons pandemi ini juga menunjukkan karakteristik yang fleksibel. Hal ini menunjukkan sifat adaptif dari kebijakan tersebut yang memungkinkan perubahan-perubahan tertentu, untuk menyesuaikan kebutuhan dari konteks yang sedang berlaku.

#### *Flexible Content (Konten Fleksibel)*

Muatan atau konten yang terdapat dalam program JPS di Indonesia dapat dibagi menjadi dua bentuk, tunai dan non-tunai. Seperti yang kita tahu, bantuan berupa uang tunai adalah bentuk bantuan dengan penyerapan manfaat paling mudah bagi penerima. Namun, konteks pada saat awal masa pandemi mengharuskan pembatasan sosial. Pemberian bantuan dalam bentuk barang siap pakai layaknya sembako, dapat menjadi salah satu contoh pentingnya fleksibilitas pemilihan bentuk bantuan yang diberikan. Fleksibilitas konten juga terlihat dalam upaya pemerintah melakukan beberapa perubahan pada PKH, seperti perubahan pada penyaluran bantuan di bulan April yang dipercepat menjadi bulan Maret dengan peningkatan 25% besaran dana bantuan, hal ini dilakukan untuk menjaga daya beli KPM Program Keluarga Harapan dan menjaga gizi keluarga KPM saat pandemi (Barany, dkk., 2020). Pemerintah turut memperluas penerima bantuan sosial pada PKH dan Program Sembako, dengan menaikkan jumlah penerima Program Keluarga Harapan dari 9,2 juta menjadi 10 juta, peningkatan jumlah penerima program Bantuan Pangan Non-Tunai dari 15 juta menjadi 20 juta penerima, penambahan anggaran Rp8,3T untuk Program Keluarga Harapan, dan kenaikan dari Rp150ribu menjadi Rp200ribu untuk Program Sembako dengan tambahan anggaran sebesar Rp15,2T (Batubara, 2020).

Penyesuaian-penyesuaian program JPS dengan kebutuhan masyarakat menjadi salah satu bentuk fleksibilitas yang diterapkan. Dalam penyelenggaraannya, pemerintah turut melibatkan adopsi teknologi digital pada beberapa program-program JPS. Pada penyaluran Bantuan Sosial Pangan Non-Tunai atau Bantuan Sembako misalnya, pemerintah mendorong penggunaan elektronifikasi transaksi. Penyaluran secara non tunai ini telah

dilaksanakan kepada 10 juta penerima PKH senilai Rp 37,4 triliun dan 20 juta pemegang kartu sembako senilai Rp 43,6 triliun (Victoria, 2020). Penerapan elektronifikasi transaksi pada penyaluran bantuan ini terbentuk dari *policy-making* yang tersentralisasi dan penyelenggaraan yang terdesentralisasi, di mana Bank Indonesia berperan menetapkan penggunaan sistem elektronifikasi Quick Response Code Indonesian Standard (QRIS) di setiap daerah melalui Kantor Wilayah Bank Indonesia.

#### *Flexible Structure (Struktur Fleksibel)*

Dibentuknya Komite Penanganan COVID-19 dan Pemulihan Ekonomi Nasional (PEN) pada dasarnya mengambil bentuk temporer, berbeda dengan kementerian/lembaga sebagai institusi yang bersifat permanen. Komite Penanganan COVID-19 dan PEN merupakan lembaga *ad hoc* yang bertugas selama masa krisis pandemi berlangsung, hingga tujuan dari regulasi kebijakan Perpu No. 1 Tahun 2020 tercapai. Dengan kata lain, komite ini hanya akan eksis selama kurun waktu tertentu, dan akan dibubarkan atau selesai setelah kondisi normal baru telah berjalan. Komite Penanganan COVID-19, juga dapat dilihat sebagai sebuah lembaga koordinatif. Karakteristik lembaga koordinatif memungkinkan penyelenggaraan tupoksi serta pendelegasian wewenang berjalan melampaui hambatan protokoler birokratis antar kementerian/lembaga terkait.

Komite Penanganan COVID-19 dan PEN terbentuk di atas struktur yang melibatkan beberapa kementerian/lembaga terkait. Struktur yang terorganisasi secara lintas sektoral ini memungkinkan fleksibilitas dalam penyelenggaraannya. Unsur-unsur komite yang dibentuk secara khusus memungkinkan kolaborasi dari tahap perumusan secara konseptual hingga implementasi secara nyata. Komite Kebijakan dalam Komite Penanganan COVID-19 dan Pemulihan Ekonomi Nasional, berfungsi untuk membantu menyeimbangkan kebijakan bidang kesehatan dan ekonomi dalam penanganan pandemi yang dipimpin oleh Menteri Koordinator Bidang Perekonomian dan Menteri BUMN sebagai pelaksana.

Dibentuknya sebuah komite khusus kebijakan yang bertujuan untuk mendukung fungsi Satgas Penanganan COVID-19 Nasional dan Satgas Pemulihan dan Transformasi Ekonomi Nasional. Hal ini menunjukkan

fleksibilitas dari struktur organisasi dalam konteks penyelenggaraan jaring pengaman sosial di masa pandemi. Keberadaan Komite Penanganan COVID-19 dan Pemulihan Ekonomi Nasional sebagai sebuah lembaga koordinatif juga memungkinkan manuver pelaksanaan kebijakan yang lebih dinamis, keterlibatan beberapa kementerian/lembaga yang terdiri secara lintas sektoral, memungkinkan kerja sama maupun kolaborasi dilakukan dengan lebih cepat. Koordinasi secara langsung antar kementerian/lembaga dalam struktur organisasi turut berpotensi meminimalisir jalur koordinasi birokratis yang seringkali memakan waktu lebih banyak dan kompleksitas proses yang cenderung lebih rumit.

Pemerintah turut membentuk gugus tugas khusus untuk merespons penyebaran wabah COVID-19 sebagai bagian dari Komite Penanganan COVID-19 dan PEN. Gugus Tugas tersebut hadir karena kondisi pandemi yang mengharuskan penanganan cepat secara struktural. Gugus Tugas Percepatan Penanganan COVID-19 di Indonesia diketuai oleh Kepala BNPB berdasarkan Keppres No. 7/2020. Gugus tugas ini berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden (Bayu, 2020). Keberadaan gugus tugas diperlukan sebagai upaya tercapainya target dari kebijakan program JPS, serta proses penyaluran bantuan yang tepat sasaran. Hadirnya gugus tugas menjadi wadah struktural yang memungkinkan struktur organisasi fleksibel untuk mengorganisasi penyaluran bantuan. Salah satunya adalah sebagai enabler keterlibatan relawan-relawan untuk berpartisipasi dalam proses penyaluran bantuan (Cahyadi, 2020).

#### *Adaptive Governance dalam JPS COVID-19 di Indonesia: Barrier to Flexible arrangements*

*Barriers to flexible arrangements* dalam konsep *adaptive governance* sebagaimana dikemukakan Van Buuren et al. (2015) juga ditemukan dalam pelaksanaan kebijakan bantuan sosial oleh pemerintah Indonesia pada masa pandemi COVID-19:

#### *Konflik Kepentingan dan Kerangka Waktu*

Setidaknya ada dua konflik kepentingan utama dalam penanganan pandemi COVID-19 di Indonesia. Pertama, benturan kepentingan pro ekonomi dengan pro kesehatan. Kedua, adanya perbedaan pendekatan dalam penanganan

pandemi di tingkat pemerintah pusat dan pemerintah daerah, khususnya di Pulau Jawa. Konflik kepentingan pertama tercermin dari pernyataan sejumlah pejabat pemerintah pusat menjelang dan pada awal masuknya virus COVID-19 di Indonesia, begitupun dengan keengganan pemerintah pusat untuk menerapkan karantina wilayah (*lockdown*) sebagaimana dipraktikkan berbagai negara di dunia, juga sebagaimana termaktub dalam Undang-Undang (UU) nomor 6 tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan. Konflik kepentingan kedua tercermin dari adanya perbedaan kebijakan penanganan pandemi yang diambil sejumlah daerah *vis a vis* kebijakan penanganan pandemi yang diambil pemerintah pusat. Hal ini sangat terkait dengan program JPS karena jika langkah *lockdown* diambil maka pemerintah harus menyalurkan program JPS dengan skala yang besar dan bersifat ekspansif.

Menyebarnya virus COVID-19 dari kota Wuhan, Republik Rakyat Tiongkok (RRT) ke seluruh dunia pada awal 2020 direspons pemerintah Indonesia dengan meremehkan potensi wabah. Menteri Kesehatan pada waktu itu, Terawan Agus Putranto, terkenal mengeluarkan pernyataan "*enjoy aja*", dilanjutkan dengan Menteri Koordinator Perekonomian Airlangga Hartarto, Menteri Pariwisata dan Ekonomi Kreatif Wishnutama, serta Presiden Joko Widodo yang membenturkan potensi wabah dengan kedatangan wisatawan sekaligus mengucurkan insentif bagi sektor pariwisata (Mawardi, 2020).

Pemerintah Indonesia juga menolak melaksanakan karantina wilayah (Fadhilah, 2020) sebagaimana tercantum dalam UU No. 6/2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan. Padahal menurut UU tersebut, kebutuhan dasar orang bahkan hewan ternak yang terdampak karantina harus dijamin pemerintah, namun pemerintah memakai instrumen represi yang tercantum dalam UU tersebut dalam menerapkan berbagai kebijakan pembatasan sosial (Maharani, 2021). Meski demikian, ada setidaknya lima wilayah yang menerapkan *lockdown* atau karantina wilayah secara sepihak; Provinsi Bali, Provinsi Papua, Provinsi Maluku, Kota Solo dan Kota Tegal (Agustino, 2020). Selain itu, pemerintah pusat juga sempat menolak sejumlah permintaan karantina wilayah atau pembatasan sosial seperti dari Provinsi DKI Jakarta dan Kota Tegal. Situasi ini menunjukkan adanya konflik kerangka waktu

ketika pemerintah daerah ingin secepatnya menerapkan karantina wilayah sementara pemerintah pusat memilih langkah lebih pasif.

#### *Tidak Berfungsinya Distribusi Kewenangan*

Distribusi kewenangan yang jelas menjadi kunci dalam tata kelola JPS di masa pandemi. Hal ini tentunya beralasan karena terdapat kompleksitas, dinamika, dan ketidakpastian yang harus ditangani melalui koordinasi lintas sektor dan lintas aktor. Ironisnya, terdapat permasalahan karena banyaknya regulasi yang tidak sinkron antar satu sama lain (Rahmansyah et al., 2020). Kondisi ini menjadi akar dari berbagai masalah tidak berfungsinya distribusi kewenangan dalam tata kelola JPS pada masa pandemi di Indonesia. Pemerintah daerah kemudian menanggapi situasi ini dengan mengeluarkan berbagai inisiatif kebijakan (Budi dan Anshari, 2020)

Pada tingkat pemerintah pusat, tumpang tindih kebijakan serta ego sektoral juga sempat disorot oleh Wakil Presiden Ma'ruf Amin sebagai penghambat eksekusi kebijakan penanganan pandemi, di samping pengelolaan data yang masih harus dibenahi (Maharani E., 2020). Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) melalui anggota Komisi V (Fraksi PKS) Syahrul Aidi Maazat pun sempat melontarkan kritik kepada pemerintah pusat yang dianggap kerap mengeluarkan peraturan tanpa sinkronisasi dengan berbagai pemangku kepentingan sehingga terjadi tumpang tindih, contohnya antara Kementerian Keuangan, Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Desa PDTT, serta Kementerian Sosial (Riana, 2020).

Lebih lanjut, ditemukan pula permasalahan terkait dengan penerima manfaat yang menerima bansos secara tumpang tindih (Crystallin, 2022, p. 81). Hal ini merupakan implikasi dari berbagai ketidakjelasan distribusi kewenangan terkait JPS. Adanya ketidakjelasan distribusi kewenangan ini juga tercermin dari adanya konflik kebijakan di Indonesia. Hal ini ditandai dengan adanya konflik kewenangan secara horizontal antar lembaga pemerintah pusat maupun vertikal dalam hubungan pusat-daerah (Widaningrum dan Mas'udi, 2020). Selain itu, terdapat pula krisis tata kelola yang ditandai dengan adanya koordinasi yang lemah dan fragmentasi kebijakan (Mas'udi dan Winanti, 2020, p. 4).



### *Ketidajelasan Distribusi Biaya dan Manfaat*

Pandemi COVID-19 menghasilkan dampak yang bersifat luas dan multidimensi. Hal ini dapat dilihat dari dampak terkait peningkatan kemiskinan yang dihadirkan. Studi dari CEIC (dalam Ing dan Basri, 2022) menemukan bahwa peningkatan kemiskinan di area perkotaan mencapai 22 persen pada tahun 2020, jauh lebih signifikan daripada area perdesaan yang meningkat hanya 4 persen. Pada saat yang bersamaan terjadi *liquidity trap* yang membuat kebijakan moneter menjadi tidak berpengaruh (Crystallin 2022). Hal ini membuat kebijakan fiskal, utamanya JPS menjadi satu-satunya instrumen yang bisa diharapkan. Terkait hal ini, kejelasan distribusi biaya dan manfaat dalam program JPS menjadi hal yang vital.

Terkait dengan distribusi biaya, atau lebih spesifiknya distribusi kewenangan dalam implementasi JPS, dapat disimpulkan bahwa pembagian biaya telah berjalan baik. Hal ini misalnya dengan pelibatan BUMN, utamanya Bank BUMN dan Pos Indonesia dalam penyaluran JPS (Sumarto dan Syarifah, 2022). Selain itu, untuk mengatasi keterbatasan kapasitas dalam penyaluran JPS bagi masyarakat perdesaan kemudian pemerintah melibatkan aktor pemerintah desa melalui skema Bantuan Langsung Tunai Dana Desa atau BLT-DD (Sumarto dan Syarifah, 2022). Hal ini untuk mencapai komprehensivitas penyaluran JPS yang sebelumnya telah melibatkan Kementerian Sosial hingga Kementerian Keuangan.

Dari sisi distribusi manfaat terdapat berbagai permasalahan. Berbagai permasalahan ini terkait dengan akurasi data penerima, tumpang tindih penerima manfaat (*overlapping benefits*), tantangan spasial, hingga situasi keluar masuk kategori miskin yang dinamis (*high probability of entry into and exit from poverty*) (Crystallin, 2022). Permasalahan paling mendasar adalah karena Data Terpadu Kesejahteraan Sosial (DTKS)) yang menjadi acuan penerima manfaat terakhir kali dimutakhirkan pada 2015 sehingga bermasalah secara akurasi (Sumarto dan Syarifah, 2022).

Permasalahan lainnya adalah karena keluarga dengan kondisi ekonomi lebih baik menerima bantuan sosial dalam jumlah lebih besar daripada keluarga yang lebih kurang mampu. Keluarga penerima bansos *ad hoc* yaitu BST dan potongan tarif listrik menerima bantuan rata-rata 21,30 persen dari pengeluaran

sementara keluarga tidak mampu penerima PKH dan Program Sembako hanya 16,95 persen dari total pengeluaran (Sumarto dan Syarifah, 2022). Selain permasalahan data, kompleksitas proses penyaluran bantuan turut menjadi penghambat. Prosedur penyaluran bantuan sosial misalnya, masih perlu disederhanakan untuk mempercepat distribusi bantuan (Hidayat, 2020)

### *Kurangnya Kepercayaan Antar-partisipan*

Penyaluran JPS pada masa pandemi COVID-19 membutuhkan harmonisasi aktor lintas sektor dan level pemerintahan. Pada tataran hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah hal paling mendasar adalah regulasi. Berbagai regulasi terkait JPS di daerah mengacu pada regulasi dari Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Keuangan pada level pusat. Walaupun demikian, regulasi di daerah terkait JPS sangat bervariasi antar provinsi karena adanya ketimpangan struktur anggaran (Ghuzini, 2022). Kondisi ini memicu adanya *distrust* dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah terkait kapasitas penyaluran JPS serta dari pemerintah daerah kepada pemerintah pusat terkait perimbangan kapasitas anggaran daerah. Pemerintah Daerah dinilai cenderung lamban dalam menyalurkan dana bantuan sosial di awal tahun 2020 lalu, ketika pandemi COVID-19 baru dimulai dan memerlukan realisasi bansos secara cepat sebagai bantalan agar perekonomian masyarakat tidak terpuruk (CNN Indonesia, 2021).

Lebih lanjut, pemerintah daerah di Indonesia mengeluhkan lamanya pengambilan kebijakan oleh pemerintah pusat, yang salah satunya disebabkan oleh *distrust* terkait basis data pemerintah pusat. Hal ini dapat dimengerti karena basis data untuk JPS bertumpu pada DTKS yang lemah secara akurasi (Crystallin, 2022) dan lemah secara kemitakhiran data (Sumarto dan Syarifah, 2022). Hal ini menimbulkan ketidakselarasan antara pemangku kepentingan; beberapa pejabat pemerintahan di tingkat daerah seperti Gubernur DKI Jakarta, Jawa Barat, dan Jawa Timur mengeluhkan permasalahan data Pemerintah Pusat (CNN Indonesia, 2020). Pada sisi lain, pemerintah pusat menganggap pemerintah daerah terlalu mendramatisasi kasus penyebaran COVID-19 di Indonesia (Agustino, 2020). Pada akhirnya, tidak adanya arahan yang jelas dari pemerintah pusat

mendorong pemerintah-pemerintah daerah untuk mengambil berbagai inisiatif kebijakan sendiri secara proaktif (Agustino, 2020). Beberapa daerah yang mengambil inisiatif sendiri diantaranya DKI Jakarta, Bali, Maluku, dan Papua.

Penanganan pandemi COVID-19 di Indonesia diwarnai dengan krisis tata kelola (Mas'udi dan Winanti, 2020). Hal ini dapat dibuktikan dengan adanya permasalahan terkait koordinasi lintas sektor, fragmentasi kebijakan hingga ketidakjelasan arus informasi. Kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah tidak sinkron dan mendorong kebingungan pada masyarakat (Rahmansyah et al., 2020). Hal ini kemudian bermuara pada adanya konflik kebijakan yang ditandai dengan adanya konflik kewenangan antar lembaga baik di level nasional maupun terkait hubungan pusat-daerah (Widaningrum dan Mas'udi, 2020). Dapat disimpulkan bahwa terdapat *distrust* yang bersifat dua arah: *distrust* dari pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat, maupun dari pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah.

### Kesimpulan

Dari temuan dan analisis di atas, tiga kesimpulan diuraikan dalam sesi ini. Pertama, Indonesia memiliki potensi dalam menghadirkan tata kelola yang berbasis pada *adaptive governance* dalam tata kelola JPS di masa pandemi. Kedua, *adaptive governance* dalam tata kelola JPS di Indonesia tidak berjalan dengan sepenuhnya efektif karena terdapat berbagai *barriers to flexible arrangements*. Ketiga, tata kelola JPS di Indonesia pada masa pandemi dapat disimpulkan sebagai kasus dengan keberhasilan tata kelola JPS di masa pandemi dengan tingkat moderat. Secara lebih spesifik, Indonesia tidak dapat dikategorikan sebagai *bad practice* karena berhasil mewujudkan *flexible arrangements*, namun belum cukup data agar dapat dikategorikan sebagai *good practice* karena terdapat *barriers to flexible arrangements* dalam tata kelola JPS.

Studi ini menyumbangkan kontribusi substantif, metodologis, dan praktis bagi studi tata kelola kebijakan sosial. Kontribusi substantif berasal dari analisis yang berangkat dari tiga hal. Pertama adalah pengaruh pandemi pada konteks dan konten kebijakan sosial. Kedua adalah tata kelola adaptif dalam kebijakan sosial

di masa pandemi. Ketiga adalah *extraordinary policy measure* dalam kebijakan sosial di masa pandemi. Kontribusi metodologis berasal dari adaptasi teori *adaptive governance* dalam analisis tata kelola kebijakan sosial. Spesifiknya, studi ini membangun kerangka analisis dengan 7 indikator terkait *flexible arrangements* dan *barriers to flexible arrangements* dalam *adaptive governance*. Hal ini sekaligus menyediakan alternatif kerangka analisis dalam studi tata kelola kebijakan sosial dalam konteks-konteks yang penuh perubahan, kompleksitas, dan ketidakpastian. Kontribusi metodologis ini sekaligus menjadi kebaruan dari studi ini. Kontribusi praktis berasal dari temuan-temuan dari studi ini yang dapat menjadi instrumen evaluasi tata kelola kebijakan sosial di Indonesia.

Berdasarkan temuan-temuan yang telah dijabarkan maka beberapa rekomendasi dapat direkomendasikan untuk tata kelola kebijakan sosial di Indonesia. Pertama, Indonesia perlu membangun sistem pemutakhiran data DTKS secara reguler. Kedua, Indonesia perlu melakukan sinkronisasi sistemik antara regulasi kebijakan sosial secara horizontal (antar kementerian & lembaga) dan vertikal (pusat-daerah). Ketiga, Indonesia perlu melakukan penataan ulang terkait skema perimbangan keuangan antar daerah untuk memastikan distribusi biaya dan manfaat dari kebijakan sosial lebih merata.

Studi ini sebagai sebuah penelitian memiliki dua keterbatasan utama. Pertama, studi ini mengambil unit analisis pada level nasional. Implikasinya adalah bahwa secara komprehensivitas tentu studi ini dapat menghadirkan analisis yang luas. Namun, pada sisi lain, studi ini tidak secara detail memahami bagaimana dinamika yang ada pada unit analisis yang lebih mikro. Oleh karena itu, studi lanjutan dengan level analisis mikro, di antaranya pada level provinsi, kabupaten/kota, atau organisasi diperlukan. Kedua, studi ini tidak melakukan komparasi antar kasus. Komparasi antar kasus diperlukan untuk melihat bagaimana konteks pandemi berpengaruh pada lebih dari satu lokasi studi dengan kondisi yang berbeda, misalnya antara negara maju dan berkembang. Oleh karena itu, diperlukan studi lanjutan yang membandingkan lebih dari satu kasus guna melihat bagaimana perbedaan konteks berpengaruh pada perbedaan konten *adaptive governance*.

## Referensi

- ACLED. (2020). Pandemic and Political Unrest in Brazil and Nicaragua. Armed Conflict Location & Event Data Project (ACLED).
- Adikara, B. (2021). Penyaluran Bansos Lambat, Jokowi Akui Akurasi Data Pemerintah Rendah. *Jawa Pos*.  
<https://www.jawapos.com/nasional/27/05/2021/penyaluran-bansos-lambat-jokowi-akui-akurasi-data-pemerintah-rendah/>
- Agustino, L. (2020). Analisis Kebijakan Penanganan Wabah COVID-19: Pengalaman Indonesia. *Jurnal Borneo Administrator*, 16(2), 253-270.
- Alves, I. & Risfaisal, R. (2016). Bantuan Langsung Tunai. *Jurnal Equilibrium Pendidikan Sosiologi* Vol. III No. 2 November 2016. ISSN e-2477-0221 p-2339-2401 <https://media.neliti.com/media/publications/60945-ID-bantuan-langsung-tunai.pdf>
- Alves, G. (2020). Após declarar FIM do Renda Cidadã, quais planos do governo para NOVO programa social? FDR. <https://fdr.com.br/2020/12/09/apos-declarar-fim-do-renda-cidada-quais-planos-do-governo-para-novo-programa-social/> diakses pada 26 Juli 2022
- Anwar, M. C. (2021). 17,4 Juta Orang Dapat Bansos, Cek Data Penerima di dtks.kemensos.go.id.Kompas. <https://money.kompas.com/read/2021/03/31/131133426/174-juta-orang-dapat-bansos-cek-data-penerima-di-dtkskemensosgo?id=page=all> diakses pada 19 Juli 2022
- Associated Press News. (2021). US budget deficit hits \$2.77 trillion in 2021, 2nd highest. <https://apnews.com/article/business-economy-government-spending-financial-crisis-14dab966ccfab3e22c5f4095f84542fa> diakses pada 23 Maret 2022
- Barany, L.J., Simanjuntak, I., Widia, D. A., & Damuri, R. Y. (2020). Bantuan Sosial Ekonomi di Tengah Pandemi COVID-19: Sudahkah Menjaring Sesuai Sasaran? CSIS Commentaries ECON-002-ID: 15 April 2020.
- Batubara, P. J. (2020). Bantuan "Social Safety Net" Kementerian Sosial bagi Keluarga Miskin dan Rentan terdampak Covid-19. Kementerian Sosial. <https://www.kemosos.go.id/> diakses pada 13 Juli 2022
- Bayu, D. J. (2020). Jokowi Bentuk Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19. Katadata. <https://katadata.co.id/agustiyanti/berita/5e9a4214bc69e/jokowi-bentuk-gugus-tugas-percepatan-penanganan-covid-19>
- Bayu, D. J. (2020). Ombudsman Terima 1.346 Laporan Soal Bansos selama Pandemi Corona. Katadata. <https://katadata.co.id/ekarina/berita/5f2a8494bf9b9/ombudsman-terima-1346-laporan-soal-bansos-selama-pandemi-corona>
- BBC News. (2021). Bansos PPKM darurat dan level 4: Data penerima 'bermasalah', cerita warga: 'Jangankan dapat bantuan, didata saja tidak pernah'. BBC News <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-57746385> diakses pada 21 Juli 2022
- BBC News. (2021). Covid-19: Brazil to get fourth health minister since pandemic began. BBC News. <https://www.bbc.com/news/world-latin-america-56410626> diakses pada 7 Juli 2022.
- Bennouna et. al., C. (2021). Pandemic Policymaking in Presidential Federations: Explaining Subnational Responses to Covid-19 in Brazil, Mexico, and the United States. *The Journal of Federalism*, 51(4), pp. 570-600.
- Billier, D., & Savarese, M. (2020). Brazil cities lurch to lockdowns amid virus crisis red flags. Associated Press. <https://apnews.com/article/public-health-health-rio-de-janeiro-ap-top-news-brazil-51e0ad7ee7d1ce702bdf887df466d047> diakses pada 10 Juli 2022.
- Blofield, M., & Filgueira, F. (2020). COVID19 and Latin America: Social Impact, Policies and a Fiscal Case for an Emergency Social Protection Floor. Buenos Aires: CIPPEC.
- Blofield, M., Hoffmann, B., & Llanos, M. (2020). Assessing the Political and Social Impact of the COVID-19 Crisis in Latin America. German Institute of Global and Area Studies (GIGA) Focus(3), 1-12.
- Blofield, Merike., dan Hoffmann, Bert. (2020). Social Policy Responses to the COVID-19 Crisis and the Road Ahead. German Institute of Global and Area Studies. <https://www.jstor.org/stable/resrep27045> diakses pada 30 Juni 2022 melalui
- Brito, R., & Ayres, M. (2020). Brazil's government backs new basic income payments to poor. Reuters. <https://www.reuters.com/article/us-brazil-economics-idUSKBN26J381> diakses pada 24 Juli 2022

- Budi, A., Anshari, I. (2020). "Administration Distancing?" Pemerintah Daerah dalam Pandemi COVID-19. Dalam Mas'udi, W., Winanti, P. (2020). *Tata Kelola Penanganan COVID-19 di Indonesia*. Sleman: Gadjah Mada University Press.
- Cahyadi, I. R. (2020). Relawan Pendukung Gugus Tugas Bagian Bansos untuk Warga Jabodetabek. Beritasatu <https://www.beritasatu.com/kesehatan/639449/relawan-pendukung-gugus-tugas-bagikan-bansos-untuk-warga-jabodetabek> diakses pada 18 Juli 2022
- Carayannis, E. G., Samara, E. T., & Bakouros, Y. L. (2015). *Innovation and entrepreneurship: theory, policy and practice*. Springer.
- Chaffin, B. C., H. Gosnell, and B. A. Cosens. (2014). A decade of adaptive governance scholarship: synthesis and future directions. *Ecology and Society*, 19(3), pp. 56
- Choi, Y. J., Kühner, S., & Shi, S. J. (2022). From "new social risks" to "COVID social risks": the challenges for inclusive society in South Korea, Hong Kong, and Taiwan amid the pandemic. *Policy and Society*, 41(2), pp. 260-274.
- Cleaver, F., and L. Whaley. (2018). Understanding process, power, and meaning in adaptive governance: a critical institutional reading. *Ecology and Society*, 23(2), pp. 1-14.
- CNN Indonesia. (2020). Kekacauan Bansos Corona, Masalah Klasik Big Data. <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20200508133813-20-501305/kekacauan-bansos-corona-masalah-klasik-big-data> diakses pada 21 Juli 2022
- CNN Indonesia. (2021). Pemda Dinilai 'Lelet' Salurkan Bansos. <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20210316142405-532-618103/pemda-dinilai-lelet-salurkan-bansos> diakses pada 21 Juli 2022
- Creswell, John., dan Poth, Cheril. (2018). *Qualitative inquiry and research design: choosing among five approaches*. London: SAGE
- Crystallin, Masyita. (2022). Walking a Thin Line: Fiscal Policy in Managing the Pandemic. Dalam Ing, Yan., Basri, Chatib. (2022). *COVID-19 In Indonesia: Impacts On the Economy and Ways to Recovery*. New York: Routledge.
- Damaledo, D. Y. (2021). 2 Maret 2020 Kasus Corona Pertama di Indonesia Diumumkan Tahun Lalu. *Tirto*. [online] diakses pada 1 September 2022 melalui <<https://tirto.id/gaKw>>
- Dewi, S. R. (2020). Evaluasi Penyaluran Bantuan Sosial (Bansos) Tahap Satu, Covid-19. Ombudsman Republik Indonesia. <https://ombudsman.go.id/artikel/r/artikel--evaluasi-penyaluran-bantuan-sosial-bansos-tahap-satu-covid-19-> diakses pada 15 Juli 2022
- Dang. (2022). COVID-19 in Viet Nam. New York: Routledge
- DW. (2022). COVID pandemic pushes Germany to largest deficit since reunification. <https://www.dw.com/en/covid-pandemic-pushes-germany-to-largest-deficit-since-reunification/a-57118164> diakses pada 23 Maret 2022
- Fadhilah. (2020, March 31). *Ternyata Ini Alasan Jokowi Belum Tetapkan Karantina Wilayah*. Dipetik September 1, 2022, dari Kompas TV: <<https://www.kompas.tv/article/73994/ternyata-ini-alasan-jokowibelumtetapkan-karantina-wilayah>>
- Firey, Thomas. (2020). Government in a Pandemic. Cato Institute, Policy Analysis No. 902. <https://www.jstor.org/stable/resrep26889> diakses pada 30 Juni 2022
- Fernandes, A., & Vargas, M. (2019, July 12). Governo vai reformular Bolsa Família e destinar benefício a jovens e crianças. UOL. <https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2019/12/07/governo-vai-reformular-bolsa-familia-e-destinar-beneficio-a-jovens-e-criancas.htm> diakses pada 21 Juli 2022.
- G1. (2020). 2,5 milhões receberam auxílio emergencial de R\$ 600 nesta quinta. G1. <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/04/09/6-milhoes-comesca-receber-auxilio-emergencial-de-r-600-nesta-quinta.ghtml> diakses pada 9 Juli 2022
- Gazola Hellman, A. (2015). How does Bolsa Família Work? Best Practices in the Implementation of Conditional Cash Transfer Programs in Latin America and the Caribbean. Inter-American Development Bank.
- Ghuzini, Diny. (2022). Mitigating COVID-19 in Indonesia: The Roles of Local Governments. Dalam Ing, Yan., Basri, Chatib. (2022). *COVID-19 In Indonesia: Impacts On the Economy and Ways to Recovery*. New York: Routledge.



- Gosnell, H., Chaffin, B. C., Ruhl, J. B., Arnold, C. A., Craig, R. K., Benson, M. H., & Devenish, A. (2017). Transforming (perceived) rigidity in environmental law through adaptive governance. *Ecology and Society*, 22(4).
- Greer, Scott., King, Elizabeth., dan Fonseca, Elize. (2021). *Coronavirus Politics: The Comparative Politics and Policy of COVID-19*. Michigan: University of Michigan Press.
- Greer et. al., S. (2021). Social policy as an integral component of pandemic response: Learning from COVID-19 in Brazil, Germany, India and the United States. *Global Public Health*, 16(8-9), pp. 1209-1222.
- Hermawati, I. & Risambessy, J. (2021). Asesmen Bantuan Sosial pada Masa Pandemi Covid-19 bagi Keluarga Miskin dan Rentan di Daerah Istimewa Yogyakarta. *Jurnal PKS*, (20)3, pp. 293-308.
- Hidayat, A.A. N. (2020). Penyaluran Bansos Lambat, Jokowi Minta 3 Menteri Ini Kerja Cepat. *Tempo*. <https://bisnis.tempo.co/read/1343117/penyaluran-bansos-lambat-jokowi-minta-3-menteri-ini-kerja-cepat> diakses pada 27 Juli 2022
- ICW. (2021). Bantuan Sosial di Tengah Pandemi Covid-19: Analisis Persoalan dan Rekomendasi Kebijakan. Policy Paper. *Indonesia Corruption Watch*. [online] diakses pada 30 Agustus 2022 melalui <<https://www.antikorupsi.org/id/article/bantuan-sosial-di-tengah-pandemi-covid-19-analisis-persoalan-dan-rekomendasi-kebijakan>>
- Ing, Yan., Basri, Chatib. (2022). *COVID-19 In Indonesia: Impacts On the Economy and Ways to Recovery*. New York: Routledge.
- Ing, Lili., Basri Chatib., Christian, David. (2022) Introduction. Dalam Ing, Yan., Basri, Chatib. (2022). *COVID-19 In Indonesia: Impacts On the Economy and Ways to Recovery*. New York: Routledge.
- Jarman, Holly. (2021). *State Responses to the COVID-19 Pandemic: Governance, Surveillance, Coercion, and Social Policy*. Michigan: University of Michigan Press.
- Jeantet, D. (2021, November 18). Brazil swaps acclaimed welfare program for untested stand-in. Associated Press. <https://apnews.com/article/business-brazil-jair-bolsonaro-rio-de-janeiro-85e900a6d9f66caacac082cb1b36b242> diakses pada 12 Juli 2022
- KPMG. (2020, September 9). Brazil: Government and institution measures in response to COVID-19. KPMG. <https://home.kpmg/xx/en/home/insights/2020/04/brazil-government-and-institution-measures-in-response-to-covid.html> diakses pada 13 Juli 2022.
- Lindert, K., Linder, A., Hobbs, J., & de la Brière, B. (2007, May). The Nuts and Bolts of Brazil's Bolsa Família Program: Implementing Conditional Cash Transfers in a Decentralized Context. Social Protection Discussion Paper (709).
- Maharani, E. (2020, September 16). *Wapres: Tumpang Tindih Regulasi Hambat Penanganan Covid*. Dipetik September 1, 2022, dari Republika: <<https://www.republika.co.id/berita/qggg9s335/wapres-tumpang-tindih-regulasi-hambat-penanganan-covid>>
- Maharani, T. (2021, July 18). *YLBHI Nilai Pemerintah Pakai Istilah PSBB hingga PPKM untuk Hindari Kewajiban Penuhi Kebutuhan Warga*. Dipetik September 1, 2022, dari Kompas.com: <<https://nasional.kompas.com/read/2021/07/18/15144231/ylbhi-nilai-pemerintah-pakai-istilah-psbb-hingga-ppkm-untuk-hindari>>
- Mas'udi, W., Winanti, P. (2020). COVID-19: Dari Krisis Kesehatan ke Krisis Tata Kelola. Dalam Mas'udi, W., Winanti, P. (2020). *Tata Kelola Penanganan COVID-19 di Indonesia*. Sleman: Gadjah Mada University Press.
- Mawardi, I. (2020, April 6). *Ini Daftar 37 Pernyataan Blunder Pemerintah Soal Corona Versi LP3ES*. Dipetik September 1, 2022, dari Detik News: <<https://news.detik.com/berita/d-4967416/ini-daftar-37-pernyataan-blunder-pemerintah-soal-corona-versi-lp3es?single=1>>
- McCoy, T. L. (2016, October 4). As Brazil tilts rightward, Lula's leftist legacy of lifting the poor is at risk. *The Conversation*. <https://theconversation.com/as-brazil-tilts-rightward-lulas-leftist-legacy-of-lifting-the-poor-is-at-risk-65939> diakses pada 26 July 2022.
- Mendez, C. (2021). *The Politics of the COVID-19 Pandemic Response In Chile*. Michigan: University of Michigan Press.
- Mufida, A. (2020). Polemik Pemberian Bantuan Sosial Di Tengah Pandemi Covid-19. *ADALAH: Buletin Hukum & Keadilan*, 4(1), pp. 159-166
- Murphy, M. (2021). A New Welfare Imaginary for the Island of Ireland. *Irish Studies in International Affairs*, 32(2), pp. 532-557.

- Negara. (2022). *COVID-19 Impacts and Recovery: Lessons Learned from Singapore*. New York: Routledge.
- Noerkaisar, N. (2021). Efektivitas Penyaluran Bantuan Sosial Pemerintah Untuk Mengatasi Dampak Covid-19 di Indonesia. *JEL Classification*, N4, N9, 83-104.
- Novrizaldi. (2020). Tahap 2 Penyaluran JPS, Pemerintah Tambahkan Program Bantuan Beras dan Bantuan Uang Tunai. Kemenko PMK. <https://www.kemenkopmk.go.id/tahap-2-penyaluran-jps-pemerintah-tambahkan-program-bantuan-beras-dan-bantuan-uang-tunai> diakses pada 25 Juli 2022
- Nugent, C. (2022). Lula Talks to TIME About Ukraine, Bolsonaro, and Brazil's Fragile Democracy. *TIME*. <https://time.com/6173232/lula-da-silva-transcript/> diakses pada 27 Juli 2022.
- O Sul. (2019). O presidente Bolsonaro criou o 13º salário do Bolsa Família. *O Sul*. <https://www.osul.com.br/o-presidente-bolsonaro-criou-o-13o-salario-do-bolsa-familia/> diakses pada 25 Juli, 2022.
- Olivia, S., Gibson, John., Nasrudin R. 2020. *Indonesia in the Time of Covid-19*. Jakarta: Bulletin of Indonesian Economic Studies.
- Ozcurumez, Saime. (2021). *COVID-19 In Turkey: Public Health Centralism*. Michigan: University of Michigan Press.
- Paraguassu, L. (2020, May 6). Major Brazilian cities set lockdowns as virus spreads. *Reuters*. <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-brazil-lockdown-idUSKBN22H2V3> diakses pada 10 Juli 2022.
- Rahmansyah, W., Wadri, R., Sakti, Ressa, Ikhsan, Syaiful. (2020). Pemetaan Permasalahan Penyaluran Bantuan Sosial untuk Penanganan COVID-19 di Indonesia. *Jurnal Pajak dan Keuangan Negara*, 2(1), pp. 90-102.
- Riana, F. (2020, April 29). *DPR Kritik Kebijakan Pemerintah Tumpang Tindih Tangani Covid-19*. Dipetik September 1, 2022, dari *Tempo.co*: <<https://nasional.tempo.co/read/1336803/dpr-kritik-kebijakan-pemerintah-tumpang-tindih-tangani-covid-19>>
- Romer, C., dan Rome, D. (2022). A Social Insurance Perspective on Pandemic Fiscal Policy. *The Journal of Economic Perspectives*, 36(2), pp. 3-28.
- RSSEE SG. (2020). The Western Balkan Countries in the Face of the COVID-19 Pandemic. *Connections QJ*, Vol. 19, No. 2.
- Resende, T. (2019, October 1). Bolsa Família volta a ter fila de espera e corre risco de encolher. *Folha de S.Paulo*. <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/10/bolsa-familia-volta-a-ter-fila-de-espera-e-corre-risco-de-encolher.shtml> diakses pada 24 July 2022.
- Sasongko, D. (2020). Percepatan Efektivitas PERPU Nomor 1/2020 di Daerah. *Kementerian Keuangan RI*. [online] diakses pada 31 Agustus 2022 melalui <<https://www.djkn.kemenkeu.go.id/artikel/baca/13074/Percepatan-Efektifitas-PERPU-Nomor-1-2020-di-Daerah.html#:~:text=Secara%20explicit%2C%20Perpu%201%2F2020,Covid%2D19%20kepada%20perekonomian%20nasional>>
- Schulze. (2022). *Policy Responses to the COVID-19 Pandemic: The Case of Germany*. New York: Routledge.
- Setiawan, R. (2021). Sengkarut Data Bansos COVID yang Berimbas Penundaan hingga Pungli. *Tirto*. <https://tirto.id/gilN> diakses pada 23 Juli 2022
- Sugiarto, E.C. (2020). Menjaga Momentum Pemulihan Ekonomi. *Setkab*. <https://setkab.go.id/menjaga-momentum-pemulihan-ekonomi/> diakses pada 24 Juli 2022
- Sumarto, S., Syarifah, Z. (2022). COVID-19 in Indonesia: The Significance of Social Safety Nets. Dalam Ing, Yan., Basri, Chatib. (2022). *COVID-19 In Indonesia: Impacts On the Economy and Ways to Recovery*. New York: Routledge.
- Temoteo, A., & Araújo, C. (2020, October 23). Governo Bolsonaro não deve pagar 13º salário do Bolsa Família em 2020. *UOL*. <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2020/10/23/bolsa-familia-governo-bolsonaro-pagamento.htm> dipetik pada 24 Juli 2022.
- The Economist. (2020). Bolsa Família, Brazil's admired anti-poverty programme, is flailing. *The Economist*. <https://www.economist.com/the-americas/2020/01/30/bolsa-familia-brazils-admired-anti-poverty-programme-is-flailing> diakses pada 24 Juli 2022
- The World Bank Group. (2020). World Bank approves loan supporting the expansion of the Bolsa Família Program. *The World Bank*.

- <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2020/10/29/world-bank-approves-loan-supporting-expansion-of-bolsa-familia-program> diakses pada 26 Juli 2022
- UNCTAD. (2022). China's structural transformation: what can developing countries learn? UNCTAD. <https://unctad.org/webflyer/chinas-structural-transformation-what-can-developing-countries-learn> diakses pada 10 Mei 2022
- UNCTAD. (2020). South-South Cooperation at the time of COVID-19: Building Solidarity Among Developing Countries. UNCTAD. [https://unctad.org/system/files/official-document/gdsinf2020d4\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/gdsinf2020d4_en.pdf) diakses pada 27 Juli 2022
- WHO. (2020). Preventing and Managing COVID-19 Across Long-term Care Services. WHO. <https://www.jstor.org/stable/resrep27994.6> diakses pada 30 Juni 2022
- Van Buuren, A., A. M. Keessen, C. Van Leeuwen, J. Eshuis, and G. J. Ellen. (2015). Implementation arrangements for climate adaptation in the Netherlands: characteristics and underlying mechanisms of adaptive governance. *Ecology and Society*, 20(4), pp. 1-13.
- Victoria, A. O. (2020). Sri Mulyani Keluhkan Data Masih Hambat Penyaluran Bansos Rp 81 Triliun. Katadata. <https://katadata.co.id/agustiyanti/finansial/5fac5200590a1/sri-mulyani-keluhkan-data-masih-hambat-penyaluran-bansos-rp-81-triliun> diakses pada 25 Juli 2022
- Widaningrum, A., Mas'udi, W. (2020). Dinamika Respons Pemerintah Nasional: Krisis Kebijakan Penanganan COVID-19. Dalam Mas'udi, W., Winanti, P. (2020). *Tata Kelola Penanganan COVID-19 di Indonesia*. Sleman: Gadjah Mada University Press.
- Yunita, I. & Agustang, A. (2021). Ketidakmerataan Bantuan Langsung Tunai Di Masa Pandemi Covid-19 Pada Masyarakat Kurang Mampu di Desa Carawali Kabupaten Sidrap. *Pinisi Journal Of Sociology Education Review*, 1(2) pp. 181-191. <http://103.76.50.195/jser/article/view/22208>