

**ANALISIS IMPLEMENTASI PROGRAM BANTUAN SOSIAL PENANGANAN
PANDEMI COVID-19 DI INDONESIA MENGGUNAKAN PERSPEKTIF MULTILEVEL
GOVERNANCE**

***AN ANALYSIS ON THE IMPLEMENTATION OF SOCIAL ASSISTANCE PROGRAM TO
HANDLE THE COVID-19 PANDEMIC IN INDONESIA BY USING MULTILEVEL
GOVERNANCE PERSPECTIVE***

Andriyana

Program Pascasarjana Ilmu Administrasi, Universitas Indonesia
Jl. Prof. DR. Selo Soemardjan, Pondok Cina, Kota Depok, Jawa Barat, Indonesia 16424
E-mail: andriyansa2@gmail.com

Vishnu Jowono

Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Indonesia
Jl. Prof. DR. Selo Soemardjan, Pondok Cina, Kota Depok, Jawa Barat, Indonesia 16424
E-mail: vjuwono@ui.ac.id

Abstrak

Program bantuan sosial penanganan pandemi Covid-19 dijalankan bersamaan dalam tiga tingkat pemerintahan, yakni pusat, provinsi, dan kabupaten/kota. Artikel ini bertujuan untuk mengevaluasi implementasi program bantuan sosial penanganan pandemi Covid-19 menggunakan perspektif multilevel governance (MLG). MLG diselaraskan dengan kondisi Indonesia agar dapat menjadi alat analisis kebijakan yang mampu menghasilkan rekomendasi untuk meningkatkan pelaksanaan kebijakan sosial di Indonesia. Analisis komparatif terhadap penerapan desentralisasi, spatial fit, dan partisipasi masyarakat di Australia, Amerika, Brazil, Tiongkok, dan Indonesia dilakukan untuk mengetahui bagaimana cara membangun kebijakan berperspektif MLG di Indonesia. Tiga hal yang perlu diperhatikan yaitu hubungan antar pemerintah, regulasi pendukung kebijakan, dan keberadaan aktor nonpemerintah dalam setiap tahap kebijakan. Hasil kajian menunjukkan, pemerintah pusat harus memberi kewenangan penuh kepada pemerintah daerah dengan didukung pemberian anggaran supaya kebijakan sosial dapat berjalan lebih optimal. Yurisdiksi perlu ditetapkan secara jelas dalam regulasi agar setiap instansi dapat berjalan sesuai dengan koridor wewenangnya serta tidak menimbulkan kebingungan di masyarakat. Partisipasi pemerintah di tingkat bawah, lembaga nonpemerintah, maupun masyarakat umum dibutuhkan untuk memastikan kebijakan sosial benar-benar sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan kondisi di lapangan. Dengan begitu, kebijakan sosial dapat terlaksana secara lebih efektif dan masyarakat menerima manfaat yang dibutuhkannya.

Kata Kunci: bansos COVID-19, implementasi kebijakan, multilevel governance.

Abstract

The social assistance program for handling the Covid-19 pandemic is carried out simultaneously in three levels of government, namely: the levels of central, provincial, and district/city. This article aims to implement the social assistance program to handle the Covid-19 pandemic BY using a multi-level governance (MLG) perspective. The MLG is aligned with Indonesian conditions so that it can become a policy analysis tool that is capable of producing recommendations to improve the implementation of social policies in Indonesia. A

comparative analysis on the implementation of decentralization, spatial fit, and community participation in Australia, America, Brazil, China, and Indonesia was conducted to find out how to develop policies with an MLG perspective in Indonesia. Three things that need to be considered are the relationship between governments, the availability of policy supporters, and the presence of non-government actors at each stage of the policy. The results of the study show that the central government must allow the local governments to have full authority and be provided with the budgets in order to implement the social policies optimally. Jurisdiction needs to be clearly defined in the regulations so that each agency is able to follow based on its authorized corridor without causing any further confusion in the society. The participation of the lower level government, non-government institutions, and the society is needed to ensure that social policies are truly in accordance with the society's needs and situation. In this way, social policies can be implemented more effectively and communities receive the benefits they need.

Keywords: COVID-19 social Assistance, policy implementation, multilevel governance.

PENDAHULUAN

Pelaksanaan kebijakan sosial menjadi perhatian masyarakat selama masa pandemi Covid-19. Merebaknya jenis baru virus corona di seluruh dunia menciptakan sebuah krisis global. Pemerintah Indonesia sendiri mengambil tindakan berupa pembatasan sosial berskala besar (PSBB) untuk menekan angka penyebaran virus ini melalui instrumen hukum Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam Rangka Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease 2019* (COVID-19). Langkah ini diambil setelah ditetapkan Keputusan Presiden Nomor 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat Covid-19 (Kemenko PMK, 2020). Merespon hal ini, pemerintah segera menetapkan kebijakan sosial guna menanggulangi dampak yang muncul seperti hilangnya pendapatan masyarakat, meningkatnya angka kemiskinan, dan resiko krisis ekonomi jangka panjang.

Kebijakan sosial atau yang disebut oleh Blau (2003) sebagai *social welfare policy* merupakan prinsip, aktivitas, atau kerangka untuk aksi yang diadopsi oleh pemerintah untuk memastikan kesejahteraan sosial baik dalam level individu, keluarga, dan komunitas. Kebijakan ini dipengaruhi oleh kondisi terkini dan perubahan sosial yang terjadi di masyarakat,

baik yang didorong oleh faktor ekonomi, politik dan pemerintahan, ideologi, sejarah, hingga gerakan sosial. Manfaat kebijakan sosial dari sisi ekonomi adalah menyediakan standar minimum keamanan ekonomi yang berguna untuk menstabilkan ekonomi yang sedang menurun, memberi subsidi bagi bisnis demi menjaga lapangan kerja, dan menjaga ketahanan keluarga (Blau, 2003). Pandemi Covid-19 sendiri menciptakan perubahan sosial sehingga pemerintah perlu untuk mengambil langkah menjaga kesejahteraan masyarakat sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) Pasal 34 ayat 1 dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial.

Program Jaring Pengaman Sosial (JPS) yang disusun oleh pemerintah bertujuan untuk membantu masyarakat bertahan hidup selama masa pandemi. Salah satu bentuk program tersebut adalah bantuan sosial. Beragam bantuan sosial diberikan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah untuk membantu masyarakat selama penerapan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB). Dampak dari adanya pandemi sangat luar biasa bagi pendapatan rumah tangga. BPS mencatat peningkatan angka pengangguran dari yang sebelumnya sebanyak 6,93 juta orang (Februari 2020) menjadi 8,75 juta orang

(Februari 2021). Rekor pengangguran tertinggi terjadi pada bulan Agustus 2020 yang mencapai 9,77 juta orang (Kompas.com, 2021). Menurut Menteri PPN/Kepala Bappenas, potensi pendapatan masyarakat yang hilang selama pandemi mencapai hampir 1.000 triliun, menyebabkan daya beli masyarakat berkurang (Kompas.com, 2021). Sebelum memasuki masa adaptasi kebiasaan baru, dampaknya juga cukup parah. Itu sebabnya pemerintah meluncurkan berbagai program bantuan sosial.

Pemerintah pusat meluncurkan empat program bantuan sosial dalam bentuk tunai dan nontunai (sembako atau transfer), antara lain (Setkab RI, 2020):

1. Bantuan Khusus Bahan Pokok Sembako untuk masyarakat di DKI Jakarta, dengan besaran Rp600.000 per bulan hingga Juni 2020 dan besaran Rp300.000 mulai dari Juli-Desember 2020.
2. Bantuan Sembako untuk wilayah Bogor, Depok, Tangerang, dan Bekasi, dengan besaran Rp600.000 per bulan hingga Juni 2020 dan besaran Rp300.000 mulai dari Juli-Desember 2020.
3. Bantuan Sosial Tunai untuk wilayah non-Jabodetabek, dengan besaran Rp600.000 per bulan hingga Juni 2020 kemudian berubah menjadi nontunai dengan besaran Rp300.000 mulai dari Juli sampai Desember 2020.
4. Bantuan Langsung Tunai (BLT) Dana Desa.

Pada tahun 2021, seluruh bantuan sosial disalurkan dalam bentuk uang, baik itu secara tunai melalui kantor Pos Indonesia maupun nontunai melalui kartu penerima manfaat.

Pemerintah daerah juga menggunakan anggaran belanja daerahnya masing-masing untuk meluncurkan program bantuan sosial. Beberapa daerah yang menyalurkan bantuan sosial menggunakan dana APBD antara lain:

1. Bansos PSBB di DKI Jakarta, dengan anggaran sebesar Rp5,3 triliun untuk penyaluran bantuan pada April-Desember 2020.
2. Bansos Pemprov Jabar di Jawa Barat, dalam bentuk tunai dan sembako, dengan sasaran penerima sebanyak 1,3 juta keluarga di periode 1 dan 1,9 juta keluarga di periode 2 (CNN Indonesia, 2020).
3. Bansos bagi warga miskin di Jawa Tengah, dalam bentuk kebutuhan pokok, dengan sasaran penerima sebanyak 1,8 juta warga miskin kategori hampir miskin dan rentan miskin, dan memakan anggaran sebesar Rp1 triliun (Gatra.com, 2020).
4. Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) di Jawa Timur, dalam bentuk sembako senilai Rp200.000 dari Kementerian Sosial dan tambahan Rp100.000 bagi warga Kelurahan, dengan sasaran penerima 2,38 juta keluarga (ANTARA, 2020).

Kebijakan sosial di Indonesia menunjukkan adanya keterlibatan berbagai pemangku kepentingan dari berbagai tingkat pemerintahan. Dari sisi aturan, baik pemerintah pusat dan pemerintah daerah memiliki kebijakannya sendiri terkait dengan penanganan masalah sosial. Pada situasi tertentu, kebijakan-kebijakan tersebut menjadi tumpang tindih karena dilaksanakan bersamaan namun memiliki penanggung jawab serta nilai manfaat yang berbeda. Penelitian di berbagai daerah menunjukkan masalah serius terkait data yang seringkali tidak akurat sehingga menghambat efektivitas pemberian bantuan hingga beresiko memantik konflik sosial baru di masyarakat (A.F. & Nulhaqim, 2021; Khoiriyah, et al., 2020; Novianty et.al, 2020; Rahmansyah, et al., 2020; Teja, 2020).

Kebijakan sosial turut menjadi perhatian Hill & Hupe (2006). Mereka melihat keberadaan tiga tingkat tata kelola dalam kebijakan sosial. Pertama, *constitutive governance* yang

membangun kerangka institusi dan relasi kontekstual. Kedua, *directive governance* yang mengatur aturan-aturan umum dan menjaga konteks. Ketiga, *operational governance* yang mengelola lintasan dan hubungan, melaksanakan kebijakan di lapangan. Proses kebijakan harus mampu mengatasi ketegangan akibat adanya banyak pertanggungjawaban (Hill & Hupe, 2006). Daly (2003) sendiri meragukan keterkaitan antara kebijakan sosial dengan sistem tata kelola (*governance*), karena menurutnya analisis sistem tata kelola tidak banyak memberi masukan atas perubahan kebijakan, dan lebih berfokus pada negara alih-alih masyarakat. Pendekatan MLG yang fokusnya pada pembentukan kebijakan ideal dalam struktur pemerintah yang berjenjang, sehingga dapat mengatasi keraguan tersebut.

Pemberian bantuan sosial Covid-19 adalah contoh dari kebijakan multilevel di Indonesia karena melibatkan dua tingkat pemerintahan, yakni pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Dua hal yang menjadi pertanyaan penelitian adalah bagaimana implementasi MLG dalam kebijakan bantuan sosial Covid-19 di Indonesia dan bagaimana evaluasi pemberian bantuan sosial Covid-19 Indonesia dari sisi MLG. Kajian dalam artikel ini melakukan analisis komparatif atas pelaksanaan desentralisasi, *spatial fit* (yurisdiksi), dan partisipasi masyarakat dalam kebijakan di Australia, Amerika, Brazil, Tiongkok, dan Indonesia, untuk menyusun model MLG berperspektif Indonesia. Data sekunder (artikel ilmiah, situs pemerintah, dan berita daring) diklasifikasi dan dianalisa sehingga dapat dilakukan evaluasi pelaksanaan bantuan sosial dalam pandemi Covid-19 menggunakan perspektif MLG. Kajian ini bertujuan untuk mengetahui seberapa efektif pelaksanaan penyaluran bantuan sosial selama pandemi Covid-19, dan memberi masukan konstruktif terhadap proses kebijakan bantuan

sosial di masa yang akan datang. Diharapkan, MLG dapat memberi wawasan baru mengenai strategi kebijakan sosial dan berperan dalam upaya mewujudkan kesejahteraan sosial di Indonesia.

Implementasi dalam kerangka *Multilevel Governance*

Kajian implementasi kebijakan publik muncul pada tahun 1970an ketika Amerika Serikat sedang gencar melakukan reformasi kebijakan publik. Kajian ini bermaksud untuk meninjau efektivitas pelaksanaan suatu kebijakan publik. Implementasi dilihat oleh Pressman dan Wildavsky (1973) sebagai “interaksi antara *goal setting* dengan tindakan untuk mencapainya” (Pulzl & Treib, 2007). Kajian implementasi dibagi menjadi tiga generasi, yaitu *top-down* (keputusan yang diambil pemerintah pusat), *bottom-up* (melibatkan jaringan aktor yang terlibat dalam pelaksanaan riil kebijakan karena lebih dekat dengan persoalan di lapangan), dan *hybrid* (pembuat kebijakan memperhitungkan instrumen dan sumber daya yang tersedia untuk mengubah kebijakan, serta mengidentifikasi struktur pelaksana dan kelompok tertuju) (Pulzl & Treib, 2007).

Teori implementasi *hybrid* merupakan jalan tengah dalam perbedaan pendapat mengenai alokasi legitimasi kekuasaan dalam penentuan kebijakan. Fokus analisisnya adalah konseptualisasi proses implementasi yang baik serta faktor-faktor penting yang mempengaruhi namun kurang mendapat perhatian. Koordinasi dan kolaborasi antar aktor yang terpisah namun sejajar yang Scharpf (1978) sebut sebagai jaringan kebijakan, serta faktor-faktor yang mempengaruhi proses implementasi yang disebutkan Sabatier (1986a, dalam Pulzl & Treib, 2007) yakni perkembangan ekonomi atau pengaruh dari kebijakan lain, merupakan beberapa indikator yang menentukan efektivitas

implementasi kebijakan. Teori ini mengilhami studi proses dalam MLG karena fokusnya pada implementasi pasca pengambilan keputusan. Ripley dan Franklin (1982, dalam Pulzl & Treib, 2007) memisahkan kebijakan ke dalam tiga tipe yaitu distributif, regulatoris, dan redistributif berdasarkan pemangku kebijakan yang terlibat, mengilhami studi struktur dalam MLG.

Model-model Penerapan *Multilevel Governance*

Model dari *Multilevel Governance* (MLG) didefinisikan oleh Hooghe (1996, dalam Benz & Eberlein, 1999) sebagai sebuah kerangka kerja yang menekankan pada pembagian kekuasaan antara tingkat pemerintahan, dengan tidak adanya otoritas terpusat secara terakumulasi. Marks, Hooghe dan Blank (1996) membandingkan dua pendekatan dalam penelitian tentang integrasi Eropa sejak tahun 1980an, yaitu *state-centric* dan *multilevel governance* (MLG). MLG menghapus monopoli suatu negara dalam pengambilan keputusan dengan melibatkan institusi-institusi dari berbagai level dalam proses ini.

MLG banyak membahas soal restrukturisasi pemerintahan, kompetisi, dan kerja sama antar pemerintah. Hooghe dan Marks (2002) merumuskan dua tipe MLG berdasarkan bentuk negara. Dua tipe MLG ini sangat membantu para peneliti memahami *level* dalam struktur organisasi dan berkontribusi besar dalam analisis penerapan MLG baik di Uni Eropa maupun negara-negara terpusat lainnya. Tipe I MLG memiliki karakteristik yurisdiksi umum berlandaskan teritori sehingga hanya berada pada sedikit tingkat (lokal, *provincial*, dan pusat) yang tidak saling tumpang tindih). Tipe ini banyak ditemukan dalam negara kesatuan dan federal yang memiliki sistem desentralisasi. Sedangkan, tipe II MLG merupakan bentuk alternatif dari tipe yang pertama. Jumlah yurisdiksi melampaui batasan

teritorial dan lebih banyak untuk memenuhi fungsi yang berbeda-beda. Karakteristik dari tipe II MLG adalah banyaknya jumlah, tingkat, yurisdiksi, serta sistem yurisdiksi yang tidak permanen karena sifatnya yang fungsional (Hooghe & Marks, 2002). Tidak ada negara yang benar-benar menerapkan sistem pemerintahan tipe II, namun dapat diterapkan dalam struktur kelembagaan tertentu yang sifatnya lebih fungsional dan fleksibel dalam hal kedaulatan.

Selain dua tipe MLG, terdapat model lain yang merupakan pengembangan dari model MLG Hooghe dan Marks yaitu *Mandated Participation Planning* (MPP) yang dicetuskan oleh Newig dan Koontz (2013) Mereka mengambil irisan antara *multi-layer implementation* oleh Hill dan Hupe (2003), *participatory implementation* oleh deLeon dan deLeon (2002), dan *polycentric governance* oleh Ostrom (1961) untuk menghasilkan apa yang mereka sebut sebagai *mandated participation planning* (Newig & Koontz, 2013: 259-261). Karakteristik MPP yaitu *task specific*, antar sektor, jumlah level tak terbatas, fleksibel, kompetitif dalam perencanaan, dan inisiasinya dari bawah ke atas (*bottom-up*). Keunikan MPP adalah partisipasi aktor-aktor non-pemerintah yang dalam perencanaan hingga pengawasan implementasi kebijakan. Partisipasi ini mencakup tiga dimensi yaitu representasi, aliran informasi, dan pengaruh (Newig & Koontz, 2013). Tiga faktor MLG yang mendorong efektivitas implementasi kebijakan, yaitu desentralisasi, *spatial fit*, dan partisipasi diperdalam oleh Gollata dan Newig (2017) agar dapat menjadi kerangka analisis yang mampu menilai seberapa baik implementasi suatu kebijakan.

Desentralisasi meningkatkan partisipasi aktor tingkat daerah yang memberikan pandangan mengenai kondisi lokal dan ikut andil dalam pengambilan keputusan. Kebijakan

sedari perencanaan sudah memasukkan unsur-unsur lokal sehingga adaptasi di lapangan akan berjalan lebih mudah. *Spatial fit* membuat kebijakan tidak lagi terhambat oleh yurisdiksi berbasis teritorial. Partisipasi, khususnya dari aktor non-pemerintahan, diharapkan dapat meningkatkan kualitas perumusan kebijakan serta menarik partisipasi yang lebih tinggi dari masyarakat dalam implementasi kebijakan (Gollata & Newig, 2017).

Beberapa penelitian berhasil mengaplikasikan prinsip-prinsip MLG dalam konteks negara tunggal. Danielle dan Kay (2017) menggunakan MLG dalam analisis berbagai kebijakan publik di Australia, dibuktikan dengan adanya *Council of Australian Government* (COAG) sebagai forum antar pemerintahan. Jesuale, et. al. (2015) menggunakan MLG dalam kebijakan perbatasan di sungai Detroit yang memisahkan Amerika Serikat dan Kanada. Kedua negara membentuk *Detroit River International Crossing* (DRIC). Gregorio, et. al. (2019) menggunakan MLG dalam kebijakan perubahan iklim di Indonesia dan Brazil. Mereka menggunakan jaringan kebijakan di kedua negara untuk melihat bagaimana proses MLG dalam negara federal dan desentralisasi (Gregorio, et. al., 2019). Hensengerth (2015) menggunakan MLG untuk menganalisis pelaksanaan program pembangkit tenaga air di Tiongkok. Menurutnya, kunci mengaplikasikan MLG di luar konteks Uni Eropa adalah memahami jaringan pemerintahan terutama yang berhubungan dengan interaksi antara otoritas teritorial dan vertikal yang melahirkan berbagai aktor yang terlibat dalam perumusan kebijakan (Hensengerth, 2015).

Desentralisasi Indonesia vs *Multilevel Governance*

Desentralisasi banyak berhubungan dengan hubungan antara pemerintah di satu level dengan level lainnya. Istilah ini merujuk pada

pelimpahan wewenang pemerintahan pusat kepada yang pemerintah di bawahnya yang menghasilkan otonomi daerah (Saleh, 2017). Otonomi dalam hal ini berada dalam aspek politis dan desentralisasi dalam aspek administratif. Desentralisasi meningkatkan kekuasaan otoritas subnasional dan mengintegrasikan institusi-institusi dalam yurisdiksi yang menghasilkan jaringan antar pemerintahan, serta merupakan bagian penting dalam penerapan *good governance* untuk mencapai demokrasi dan kesejahteraan (Benz & Eberlein, 1999; Said, 2015; Saleh, 2017).

Terdapat perbedaan paradigma desentralisasi antara negara kesatuan dengan negara federal. Negara federal, seperti beberapa negara Uni Eropa dan Australia, mewujudkan desentralisasi dalam bentuk dewan dan komite yang mengurus kebijakan dalam dan antar yurisdiksi. Hubungan antar pemerintahan kebanyakan bersifat desentral yang melahirkan jaringan formal antar pemerintahan yang menuntut adanya koordinasi dalam pembentukan kebijakan (Kay, 2017; Allain-Dupre & Mello, 2015). Berbeda dengan federal, negara kesatuan hanya menerapkan desentralisasi pada kewenangan eksekutif. Selain itu, negara kesatuan juga tidak membagi kedaulatan kepada daerah-daerah sehingga kekuasaan legislatif hanya berkedudukan di pusat. Adapun lembaga perwakilan tingkat daerah hanya memiliki kuasa membentuk peraturan daerah yang tidak bertentangan dengan produk lembaga legislatif di atasnya, sehingga Presiden berhak membatalkan peraturan yang bertentangan tersebut (Saleh, 2017).

Desentralisasi merupakan fitur penting dalam MLG, namun terkadang menjadi penghambat implementasi kebijakan karena memberatkan pemerintah lokal. Kuhlmann (2015) menemukan bahwa pelimpahan kewenangan ke pemerintah lokal memberatkan

mereka dari sisi anggaran sehingga pemerintah pusat perlu menalangi dahulu. Studi di Tiongkok oleh Hensengerth (2015) menunjukkan pemerintah lokal banyak berkontribusi pada sulitnya implementasi kebijakan sebab konservatisme dan norma budaya setempat, serta minimnya SDM dan pandangan dari lembaga pengelola kebijakan tingkat lokal. Suryawati (2015) melihat keberadaan lembaga pengelola kebijakan yang berada di tingkat daerah justru menghambat pelaksanaan kebijakan karena perbedaan kepentingan instansi tiap tingkat dan ego sektoral yang menumpulkan upaya koordinasi. Sibarani (2017) juga melihat masalah dalam operasional lembaga pengelola tingkat daerah akibat koordinasi yang buruk antar pemerintah, ketidakkonsistenan perencanaan, lemahnya komitmen politik dari pemerintah, dan keterbatasan kompetensi sumber daya manusia di daerah.

Terdapat perbedaan cara memandang desentralisasi dari bingkai MLG dan negara Indonesia. Dalam pandangan MLG, desentralisasi mampu meningkatkan efektivitas pelaksanaan kebijakan karena keterlibatan otoritas lokal dalam perencanaan dan eksekusi kebijakan yang terkadang memunculkan kreativitas dan inovasi (Gollata & Newig, 2017; Kuhlmann, 2015). Akan tetapi, kajian-kajian implementasi kebijakan di Indonesia justru menjadikan desentralisasi sebagai hambatan (Gregorio, et.al., 2019; Sibarani, 2017; Suryawati, 2015). Koordinasi antar lembaga yang buruk disertai pertarungan kepentingan membuat salah satu pihak teralienasi dalam perumusan kebijakan. Selain itu, aktor nasional masih mendominasi dalam penyusunan kebijakan, dan aktor lokal hanya menjadi pelaksana kekuasaan pemerintah pusat dan tidak sepenuhnya menjadi setara dengan aktor nasional (Gregorio, et.al., 2019; Sutiyono, Pramusinto, & Prasojo, 2018). Perbedaan

pandangan juga yang membuat Sibarani (2017) membandingkan antara desentralisasi dengan MLG, padahal Gollata dan Newig (2017) menganggap desentralisasi sebagai pendorong keberhasilan pelaksanaan kebijakan.

Jika kita ingin mengkaji kebijakan publik dari sudut pandang MLG, perlu diperhatikan seberapa besar peran pemerintah daerah dalam perencanaan dan pelaksanaan kebijakan implementasi. Meskipun Indonesia telah menerapkan prinsip dekonsentrasi, namun pemerintah pusat tetap menjadi aktor dominan dalam sistem pemerintahan dan pelayanan publik (Sutiyono, Pramusinto, & Prasojo, 2018). Terdapat kesenjangan antara harapan dengan kenyataan yang terjadi saat ini. Oleh karenanya, MLG berperan untuk melihat perkembangan penerapan asas desentralisasi di Indonesia dan seberapa konsisten perencanaan dan implementasi kebijakan antar pemerintahan (Saleh, 2017). Analisis komparatif menggunakan berbagai model MLG dapat menghasilkan rekomendasi bagi pelaksanaan kebijakan *multilevel* yang lebih efektif dan efisien.

Yurisdiksi Lembaga Pemerintahan Dalam Desentralisasi

Yurisdiksi menjadi bahasan utama dalam kategorisasi bentuk-bentuk *multilevel governance* (MLG) di berbagai negara di dunia. Hooghhe & Marks (2002) melihat ketiadaan batasan mengenai yurisdiksi. Keduanya melihat MLG mengacu pada penyebaran kewenangan dari pemerintah pusat ke tingkat supranasional, turun ke yurisdiksi subnasional, dan ke samping ke jaringan publik/swasta sehingga negosiasi berlangsung secara terus menerus. Mereka lantas membagi MLG menjadi dua tipe yang secara umum berbeda dalam hal definisi yurisdiksinya. Ketika yurisdiksi di tipe I terbatas pada teritorial, tipe II justru melihat yurisdiksi dari sudut pandang tugas spesifik sehingga tiap

yurisdiksi bisa saling bersinggungan dalam berbagai level (Hooghhe & Marks, 2002).

Jika mengacu pada pandangan Hooghhe dan Marks (2002), Indonesia sebagai negara kesatuan adalah lawan dari federalisme. Penyelenggaraan pemerintahan di negara kesatuan berpusat pada pemerintah pusat dan kewenangan pemerintah daerah dibatasi koridor kebijakan nasional sehingga hubungan antar pemerintah bersifat hirarkis (Saleh, 2017). Sama seperti Tiongkok yang yurisdiksinya ditentukan oleh skala geografis tertentu (Hensengerth, 2015). Hal tersebut berbeda dengan negara federal yang membagi kedaulatan kepada setiap wilayah sehingga hubungan antar pemerintah bersifat setara sehingga negosiasi menjadi proses penting dalam pengambilan keputusan (Hooghhe & Marks, 2002). MLG dalam konteks Indonesia dilaksanakan dalam bayang-bayang hirarki (Sutiyono, Pramusinto, & Prasojo, 2018).

Namun kemudian, Bruszt (2017, dalam Hensengerth, 2015) memiliki pandangan berbeda dari Hooghhe dan Marks terkait dengan bentuk ideal pemerintahan. Bentuk pemerintahan terbagi menjadi empat, yaitu sentralisasi-hirarkis, hirarkis dengan desentralisasi sebagian, sentralisasi-inklusif, dan berjaringan. Indonesia termasuk dalam negara hirarkis dengan desentralisasi sebagian. Stubbs (2005) juga mengkritik pandangan umum mengenai MLG yang menurutnya memiliki masalah, yaitu normativisme prematur, permodelan yang abstrak, serta membangkitkan kembali neopluralisme. Dua konsep yang perlu ditambahkan dalam MLG yakni bentuk kompleks transfer kebijakan dan pengertian kritis mengenai skala (Stubbs, 2005). Kedua konsep tersebut dapat membantu kita memahami proses pelimpahan kewenangan dari pusat ke daerah dalam konteks Indonesia yang berupa negara kesatuan.

Keberadaan lembaga independen yang bertugas membagi tugas pada daerah-daerah sesuai kemampuan masing-masing dibutuhkan untuk menciptakan koordinasi dan kerjasama yang lebih efektif (Sutiyono, Pramusinto, & Prasojo, 2018). Namun, yang sering terjadi adalah dibentuk dua sistem/lembaga dengan tujuan yang sama namun berbeda tingkatan, seperti RAN-GRK dan RAN-GDK (Sibarani, 2017), lalu BNPP dan BPKPK (Suryawati, 2016), yang justru semakin menegaskan paradigma teritorial dalam yurisdiksi. Alih-alih mengikutsertakan aktor lokal dalam perumusan kebijakan, pemerintah lebih memilih menggunakan pendekatan mandatoris yang akhirnya membuat desentralisasi menjadi sumber permasalahan. Apabila pemerintah menggunakan pendekatan *task-specific* dalam yurisdiksi, maka permasalahan koordinasi akan lebih mudah diatasi. Pendekatan tersebut akan mendorong aktor-aktor yang terlibat untuk berkompetisi mencetuskan gagasan terbaik dalam tahap perencanaan sehingga kebijakan yang dihasilkan akan lebih sesuai dengan apa yang *grassroot* butuhkan dan harapkan.

Yurisdiksi dalam suatu kebijakan dapat dilihat dari *layers* pemerintahan yang ada dalam kebijakan tersebut (Gollata & Newig, 2017). Ketika kebijakan masih menggunakan yurisdiksi umum (satu yurisdiksi untuk banyak kebutuhan), persoalan yang mungkin terlihat adalah siapa yang memiliki kekuasaan lebih besar. Namun, ketika kebijakan menggunakan yurisdiksi *task-specific*, persoalan yang mungkin terlihat adalah siapa memiliki tugas apa dan sejauh mana cakupannya. Implementasi kebijakan dinilai dari kerjasama lintas tingkat dan lembaga pemerintahan secara vertikal dan horizontal (Gollata & Newig, 2017). Dalam konteks Indonesia, analisis *spatial fit* akan menunjukkan seberapa besar dampak yurisdiksi kebijakan pada penyelesaian masalah.

Partisipasi Aktor Nonpemerintah dalam Perencanaan Pembangunan

Partisipasi aktor non-pemerintah adalah karakteristik khusus yang dimiliki oleh *multilevel governance* (MLG). Bentuk partisipasi dapat ditemukan di semua tingkat pemerintah, menciptakan arena pertarungan kepentingan pemerintah dengan koalisi masyarakat (Newig & Koontz, 2013; Piattoni, 2010; Hooghhe & Marks, 2002). Partisipasi membawa kepentingan masyarakat ke atas meja perundingan kebijakan, menciptakan keputusan yang kreatif, inovatif, dan memiliki legitimasi kuat dalam implementasi (Dugdale, 2017; Piattoni, 2010; Piattoni, 2009). Akan tetapi, studi yang Dugdale (2017) lakukan di Australia menunjukkan bahwa tidak adanya kecenderungan MLG mendorong pemerintah yang lebih kreatif. Menurut Tortola (2016), pandangan bahwa MLG memerlukan partisipasi aktor nonpemerintah cukup bermasalah. Melemahnya kekuasaan negara dalam aspek teritorial dan reformasi masyarakat sipil perlu dicari tautannya, apakah ini penyebab umum, dinamika tertentu, atau yang lainnya (Tortola, 2016).

Partisipasi masyarakat dalam kebijakan publik di Indonesia melewati tiga fase waktu. Pada fase pertama (1970-1990), partisipasi komunitas hanya berlangsung secara singkat karena baru dilibatkan dalam pelaksanaan kebijakan. Baru pada fase kedua (1990-1998), pemerintah menyadari bahwa kerjasama *multistakeholder* adalah cara terbaik meningkatnya efisiensi dan efektivitas program pemerintah. Terbentuk hubungan universitas-pemerintah-organisasi nonpemerintah (NGO) yang saling berbagi sumber daya untuk menyelesaikan persoalan masyarakat. Memasuki fase ketiga (1998-sekarang), partisipasi masyarakat masuk ke dalam ranah legal. Pedoman Penyesuaian Perencanaan dan Pengendalian Pembangunan Daerah (P5D)

dibuat sebagai strategi perencanaan kebijakan secara *bottom-up*, namun dalam implementasinya justru malah membatasi ruang bagi masyarakat khususnya kelompok marjinal. Meskipun begitu, penguatan institusi masyarakat menjadi model baru dalam program partisipasi komunitas, seperti kolaborasi yang dilakukan oleh pemerintah kabupaten Bandung, DPRD kabupaten, dan NGO yang menghasilkan regulasi baru tentang perluasan ruang partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan pada Agustus 2015 (Sofhani, 2005).

Sejak Indonesia memasuki era reformasi, partisipasi masyarakat menjadi hal penting yang selalu ditekankan dalam proses perencanaan pembangunan. Desentralisasi mendorong penguatan lokalitas dalam perencanaan pembangunan (Widianingsih, 2006). Undang-Undang No. 25 tahun 2014 mengamanatkan keterlibatan masyarakat melalui Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang). Musrenbang dilaksanakan berdasarkan tingkat pemerintah mulai dari tingkat terbawah (desa) hingga tertinggi (nasional). Musrenbang memastikan keterlibatan masyarakat dalam perencanaan pembangunan. Akan tetapi, dalam pelaksanaannya aspirasi masyarakat tidak benar-benar terakomodasi. Ashari, Wahyudi, dan Hailuddin (2015) melihat bahwa musrenbang desa hanya sebatas formalitas agar terlihat bahwa perencanaan melibatkan rakyat. Wirawan, Mardiyono, dan Nurpratiwi (2015) juga melihat bahwa pemerintah masih mendominasi dalam menentukan kegiatan prioritas yang diusulkan.

Berdasarkan analisis perencanaan kebijakan yang telah banyak dilakukan, diketahui bahwa Indonesia masih menggunakan paradigma *elite-centric* ketika menyusun sebuah kebijakan yang dampaknya dirasakan langsung oleh masyarakat. Keterlibatan masyarakat dalam perencanaan kebijakan secara langsung masih dalam yurisdiksi *general-purpose* (Chandra &

Hanim, 2010; Perdana, 2015; Wartini & Ghofir, 2016). Kebanyakan Organisasi Masyarakat (Ormas) menggunakan *lobbying*, publikasi advokasi kebijakan, dan kampanye publik untuk memberi pengaruh pada kebijakan. Sayangnya, hanya sedikit aktor nonpemerintah yang merasa keterlibatan semacam ini bermanfaat. Hal ini pula yang akhirnya membuat banyak ormas ikut terlibat dalam politik formal melalui pemilihan umum. Lembaga perwakilan juga cenderung mengikuti arus opini publik sehingga kekuatan massa sangat mempengaruhi proses penyusunan kebijakan. Jika MLG ingin digunakan sebagai paradigma kebijakan di Indonesia, maka pemerintah harus berusaha lebih keras untuk mendorong partisipasi masyarakat secara substantial di setiap proses kebijakan. Kualitas partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan kebijakan menjadi indikator untuk menilai seberapa baik implementasi kebijakan sosial berdasarkan perspektif MLG.

PEMBAHASAN

Pemberian bantuan sosial oleh pemerintah selama pandemi Covid-19 masih jauh dari kata sempurna. Berbagai penelitian mengungkapkan betapa buruknya koordinasi dalam pemberian bantuan sosial bagi masyarakat terdampak Covid-19. Persoalan regulasi dan peraturan yang dikeluarkan pemerintah pusat dan pemerintahan daerah seringkali tidak harmonis dan sejalan dengan masyarakat (Mufida, 2020). Selain itu, Empat poin yang menjadi sorotan dalam pemberian bantuan ini, yaitu (1) cakupan bantuan belum menjangkau semua yang rentan; (2) skema bantuan masih dapat dirancang lebih optimal; (3) ketidakpastian lamanya pandemi dan kesiapan pemerintah menyiapkan jaring pengaman sosial; dan (4) mekanisme distribusi masih rentan kebocoran (CSIS, 2020).

Implementasi MLG dalam kebijakan publik di Indonesia sangat dipengaruhi oleh hubungan antar aktor politik di setiap tingkat

pemerintahan. Faktor tersebut mempengaruhi komitmen pemerintah pada penerapan desentralisasi dan melibatkan aktor nonpemerintah dalam seluruh proses kebijakan. Salah satu contoh kebijakan yang terpengaruh oleh dinamika hubungan antar aktor politik adalah program bantuan sosial (bansos) pada masa pandemi Covid-19. Berbagai penelitian mengenai pelaksanaan kebijakan sosial di masa pandemi Covid-19 menunjukkan banyaknya persoalan yang harus diselesaikan. Beberapa kebijakan yang tujuannya memberi keringanan bagi masyarakat justru berpotensi disalahgunakan dan beresiko memunculkan konflik sosial baru. Beragam kritik datang, tidak hanya dari masyarakat, namun juga dari pejabat pemerintah sendiri (Rahmansyah et al., 2020). Hal ini mengindikasikan perencanaan program dan sistem koordinasi yang buruk dalam kebijakan yang diterapkan dalam situasi darurat ini.

Pelaksanaan program-program tersebut mendapat beragam kritik dari masyarakat akibat timbulnya berbagai persoalan di lapangan. Kritik tersebut datang akibat banyaknya jenis bantuan sosial dengan sasaran yang berbeda-beda, namun antara satu program dengan program lainnya belum terintegrasi dengan cukup baik. Mulai dari pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang saling berlomba memberikan bantuan bagi warga, ketidaksinkronan data penerima bansos antar lembaga, dan kurang dilibatkannya masyarakat dalam penyusunan kebijakan ini yang membuat pelaksanaan di lapangan menjadi kurang efisien. Apabila program-program bantuan sosial ditinjau menggunakan tiga aspek MLG, maka akan terlihat bagaimana kebijakan sosial tidak terdesentralisasi dengan baik, yurisdiksi setiap lembaga pemberi bantuan yang membingungkan masyarakat dan pelaksana di tingkat *grassroot*, dan tidak adanya sinergi antara pemerintah

dengan lembaga sosial masyarakat dalam seluruh proses kebijakan sosial.

a. Kebijakan yang tidak terdesentralisasi dengan baik.

Adanya bantuan sosial yang diberikan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah membuat kebijakan ini menjadi tumpang tindih. Bantuan-bantuan tersebut rata-rata diberikan dalam periode waktu yang sama dengan besaran yang bervariasi. Dalam otonomi daerah, setiap daerah berhak untuk mengatur kebijakan di daerahnya masing-masing, termasuk mengatur alokasi anggaran belanja daerah untuk keperluan penyaluran bansos. Akan tetapi, pemerintah pusat dalam waktu yang bersamaan juga menyalurkan bansos yang berasal dari anggaran belanja negara. Program bansos yang diluncurkan pemerintah pusat juga beragam sumber anggarannya, misalnya dari APBN langsung atau dari anggaran Kementerian/Lembaga. Dualisme bansos seharusnya mampu menyejahterakan masyarakat karena prinsipnya adalah bantuan pemerintah daerah diberikan kepada warga yang tidak mendapat bantuan pemerintah pusat. Akan tetapi, data penerima bantuan yang berbeda di setiap tingkatan menyebabkan pengiriman bansos yang salah sasaran.

Dalam program BLT Dana Desa, persoalan desentralisasi terletak pada sisi regulasi, di mana terdapat tumpang tindih antara aturan lama dan aturan baru. Terjadi kebingungan dalam melaksanakan Surat Edaran Menteri Desa Nomor 8 tahun 2020 tentang Desa Tanggap COVID-19 yang mengintruksikan dana desa digunakan hanya untuk padat karya, dan Instruksi Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2020 yang memerintahkan menggeser alokasi padat karya untuk bantuan sosial Covid-19 dan masalah sosial. Tak berapa lama, muncul Surat Edaran Menteri Desa Nomor 11 tahun 2020 yang

mengizinkan penggunaan dana desa untuk bantuan langsung tunai (BLT). Kriteria BLT dalam edaran ini membingungkan karena terdapat kategori miskin yang bukan terdampak Covid-19, dan syarat penerima bantuan BLT Dana Desa yang belum pernah menerima bantuan lain dari pemerintah pusat maupun daerah. Pemerintah pusat terkesan membatasi langkah pemerintah daerah untuk mengambil tindakan cepat dalam menangani kondisi krisis ini (Mufida, 2020).

Pemerintah pusat tidak mendesentralisasi secara penuh kebijakan pemberian bansos. Apabila pemerintah serius untuk membantu masyarakat lewat program bansos, maka kebijakan seharusnya diserahkan sepenuhnya kepada pemerintah di tingkat paling bawah, karena mereka yang paling dekat dengan masyarakat. Terlebih, terdapat perbedaan data penerima antara pusat dan daerah yang menciptakan inefisiensi kebijakan. Alih-alih membuat program bansos baru dalam situasi darurat seperti ini, pemerintah pusat lebih baik melimpahkan anggaran khusus kepada pemerintah daerah untuk modal pengadaan bansos bagi masyarakat. Dengan mengalokasikan anggaran kepada pemerintah daerah, mereka dapat mengelola sendiri kebijakan sosial menyesuaikan kondisi daerahnya masing-masing.

b. Kebingungan masyarakat dan pelaksana distribusi.

Dari sisi *spatial fit*, kebijakan bantuan sosial Covid-19 kurang mampu beradaptasi dengan yurisdiksi yang ada. Masalah yurisdiksi muncul akibat ketidakpekaan perumus kebijakan mengenai ragam kebijakan di tingkat daerah. Sejak awal, pemerintah daerah telah menggelontorkan anggaran untuk bantuan sosial bagi warganya yang terdampak. Akan tetapi, kementerian/lembaga pusat malah berlomba-lomba mengalokasikan anggarannya untuk

bantuan sosial. Beragamnya jenis bantuan, mulai dari Bantuan Presiden, Bantuan Provinsi, Bantuan Kabupaten/Kota, hingga Dana Desa membuat para pelaksana pembagian dan penerima bantuan kebingungan (Rahmansyah et al., 2020). Banyak masyarakat yang akhirnya menerima bantuan *double* namun di satu sisi banyak juga yang justru tidak menerima karena tidak terdata. Ketidakjelasan kewenangan membuat masyarakat penerima bantuan kebingungan. Pemerintah desa yang selama ini hanya dijadikan pelaksana juga ikut kebingungan mengendalikan bantuan yang masuk ke wilayahnya.

Tidak ada yurisdiksi yang jelas terkait kebijakan sosial penanganan Covid-19 ini. Kebijakan sosial sebaiknya memiliki yurisdiksi yang jelas, mana yang menjadi wewenang Kementerian Sosial dan mana yang menjadi wewenang Dinas Sosial Kota/Kabupaten. Hal ini dilakukan untuk menghindari kemungkinan kewenangan yang tumpang tindih antar yurisdiksi. Pemberian bantuan juga sebaiknya dilakukan melalui satu pintu yakni melalui pemerintah desa agar mereka bisa mengatur intensitas pemberian bantuan dan menjaga keberlangsungan bantuan sosial yang diberikan kepada masyarakat terdampak.

Data penerima bantuan juga menjadi persoalan yurisdiksi. Setiap lembaga di tiap tingkat pemerintah memiliki data masing-masing. Ketiadaan data terbaru dan terintegrasi membuat bantuan sering salah sasaran. Hal ini juga yang membuat beberapa desa menolak bantuan yang dikirimkan Pemerintah Daerah karena datanya tumpang tindih dengan data penerima PKH (Rahmansyah et al., 2020). Kewenangan penarikan data harus disentralisasikan kepada pemerintah desa/kelurahan agar data yang masuk lebih akurat. Pelaksanaan kebijakan sosial juga sepatutnya menggunakan data yang dimiliki oleh pemerintah daerah untuk mengurangi

kemungkinan ketidaksesuaian data. Susantyo et.al. (2020) merekomendasikan untuk memperkuat mekanisme aspirasi masyarakat dalam penyusunan Daftar Penerima Bantuan Sosial.

c. Ketiadaan sinergi antara pemerintah dengan lembaga sosial masyarakat.

Dari sisi partisipasi, pemerintah kurang melibatkan pihak di luar pemerintahan dalam kebijakan pemberian bansos. Situasi pandemi memang tidak memungkinkan untuk melaksanakan diskusi panjang terkait langkah penanganan. Namun, masyarakat umum maupun lembaga-lembaga sosial masyarakat seharusnya tetap dilibatkan baik dalam perencanaan maupun pelaksanaan pemberian bansos. Justru, perlibatan lembaga sosial masyarakat dapat meningkatkan efektivitas implementasi kebijakan karena mereka biasanya memiliki banyak agen yang siap diperbantukan dalam kegiatan semacam ini. Susantyo et.al. (2020) merekomendasikan untuk menghidupkan Forum musyawarah kelurahan/desa supaya pelaksanaan kebijakan benar-benar mampu mengakomodir kebutuhan warga. Selain itu, A.F. & Nulhaqim (2021) juga menyarankan keterlibatan perwakilan dari pemerintah desa, daerah, Dinas Sosial, dan Kementerian Sosial RI dalam proses perancangan regulasi, peraturan, serta sistem pembagian bantuan sosial.

Selain melibatkan masyarakat secara langsung, pemerintah perlu untuk meningkatkan kerjasama dengan lembaga-lembaga sosial masyarakat. Usaha semacam ini sebenarnya sudah dilakukan oleh beberapa pemerintahan, misalnya Pemerintah Provinsi DKI Jakarta memiliki program Kolaborasi Sosial Berskala Besar (KSBB) yang bekerja sama dengan lembaga sosial dalam penyaluran bantuan. Masyarakat harus lebih dilibatkan dalam proses kebijakan supaya mereka dapat memberikan

masuk sekaligus membantu mensosialisasikan kebijakan sosial yang ada agar dapat dimanfaatkan dengan sebaik-baiknya. Cara ini juga dapat mengatasi kebuntuan ketika dihadapkan pada pertanyaan mengenai cara mengatasi kebingungan masyarakat dalam situasi yang tidak pasti seperti pandemi Covid-19, karena komunikasi terbaik adalah komunikasi dengan orang yang terlibat dekat dengan masyarakat itu sendiri.

PENUTUP

Program bantuan sosial yang dijalankan oleh pemerintah selama masa pandemi Covid-19 kurang berjalan efektif karena tidak menggunakan MLG dalam proses kebijakan. Dari sisi pembagian kewenangan, terdapat masalah mengenai program pemerintah pusat dan program pemerintah daerah yang berjalan secara bersamaan sehingga pelaksanaannya menjadi tidak efisien. MLG telah menyarankan bahwa kebijakan seharusnya didesentralisasi karena posisi pemerintah daerah lebih dekat dengan masyarakat sehingga mereka lebih mengenal karakteristik masyarakatnya. Pemerintah pusat cukup memberikan anggaran kepada pemerintah daerah yang diperuntukkan untuk belanja bantuan sosial.

Yurisdiksi kebijakan sosial juga tidak diatur dengan baik, membuatnya banyak tumpang tindih dengan kebijakan lain. Menyelesaikan persoalan yurisdiksi dalam situasi darurat seperti ini sangat sulit dilakukan karena hubungannya dengan regulasi. Maka dari itu, pemerintah pusat sedari awal seharusnya melibatkan juga pemerintah daerah ketika merumuskan suatu kebijakan.

Partisipasi masyarakat dan lembaga non-pemerintahan sangat minim sehingga banyak dari mereka yang berinisiatif membagikan bantuan sendiri tanpa perantara pemerintah. Data penerima yang belum terintegrasi juga menunjukkan betapa lemahnya kemampuan

pemerintah mengelola data. Padahal, data menjadi parameter terpenting dalam implementasi kebijakan sosial.

Membangun kebijakan sosial perlu melihat struktur dari negara, sumber daya yang dimiliki, dan karakteristik masyarakat. Rekomendasi kebijakan sosial dalam kerangka MLG disusun dengan memetakan jaringan aktor yang terlibat dalam perumusan kebijakan, menggali lebih dalam koordinasi antar aktor yang terlibat dalam perencanaan dan implementasi kebijakan, dan melihat keberadaan aktor nonpemerintah dalam hal setiap tahapan kebijakan. Dengan melakukan analisis implementasi tersebut, rekomendasi kebijakan yang mempertimbangkan aspek *multilevel* dapat disusun supaya kebijakan sosial benar-benar mampu mewujudkan kesejahteraan sosial.

Apabila pemerintah ingin membangun kebijakan sosial yang peka terhadap kedaruratan dan kondisi *multilevel*, beberapa rekomendasi berikut perlu dipertimbangkan.

1. Pemerintah pusat memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk menyusun sendiri kebijakan sosial dengan memberikan anggaran kepada pemerintah-pemerintah daerah sebagai modal untuk menangani krisis tersebut.
2. Menetapkan yurisdiksi yang jelas pada lembaga-lembaga di tingkat pusat dan provinsi, serta regulasi kebijakan sosial yang harmonis dengan regulasi-regulasi lainnya supaya tidak menimbulkan kebingungan dalam menafsirkan dan melaksanakan aturan tersebut. Strategi yang digunakan adalah perancangan regulasi bersama.
3. Melibatkan lembaga nonpemerintahan dan masyarakat umum dalam perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi program bantuan sosial. Kebijakan sosial idealnya menggunakan pendekatan kebudayaan, oleh

karenanya partisipasi masyarakat dapat membantu memberikan wawasan dalam perencanaan, sosialisasi program dalam pelaksanaan, dan pengembangan kebijakan dalam tahap pengawasan serta evaluasi program.

Kebijakan sosial adalah usaha baik dari pemerintah untuk melindungi masyarakat dari ancaman kejatuhan finansial, serta membangun masyarakat yang lebih berdaya. Kebijakan sosial jangan sampai terhalang oleh proses kebijakan yang rumit sehingga masyarakat menjadi lama mendapat manfaatnya. Membangun kebijakan sosial menggunakan kerangka MLG secara teori mampu membuat kebijakan sosial lebih efektif, namun belum ada kebijakan publik di Indonesia yang mengadopsi paradigma ini. Maka dari itu, pendekatan MLG patut dipertimbangkan supaya kebijakan sosial di Indonesia dapat berjalan secara efektif dan mampu memberdayakan masyarakat.

UCAPAN TERIMAKASIH

Ucapan terima kasih disampaikan kepada semua pihak yang telah membantu kelancaran dalam proses penulisan karya ilmiah ini. Serta kepada tim redaksi jurnal sosio informa yang memberikan kesempatan kepada kami untuk mempublikasikan karya ilmiah ini.

DAFTAR PUSTAKA

AF, K. F., & Nulhaqim, S. A. (2021). Analisis Konflik Distribusi Bantuan Sosial COVID-19 dan Strategi Penyelesaian Konflik di Kota Bandung. *Jurnal Kolaborasi Reslusi Konflik*, 3(1), 65-74.

Allain-Dupre, D., & Mello, L. d. (2015). Preface. Dalam E. Ongaro, *Multi-Level Governance : The Missing Linkage* (hal. xv-xviii). Bingley, UK: Emerald Group Publishing Limited.

ANTARA. (2020, Mei 10). *Wagub Jatim pastikan penyaluran BPNT untuk KPM*

terdampak COVID-19. Dipetik Juli 2, 2021, dari ANTARA: <https://www.antaraneews.com/berita/1482369/wagub-jatim-pastikan-penyaluran-bpnt-untuk-kpm-terdampak-covid-19>

Ashari, M., Wahyunadi, & Hailuddin. (2015). Analisis Perencanaan Pembangunan Daerah di Kabupaten Lombok Utara (Studi Kasus Perencanaan Patisipatif Tahun 2009-2013). *Jurnal Ekonomi & Kebijakan Publik*, 6(2), 163-180.

Benz, A., & Eberlein, B. (1999). The Europeanization of regional policies: patterns of multi-level governance. *Journal of European Public Policy*, 6(2), 329-348.

Blau, J. (2003). *The Dynamics of Social Welfare Policy*. New York: Oxford University Press.

Centre for Strategic and International Studies (CSIS). (2020, April 15). Bantuan Sosial Ekonomi di Tengah Pandemi COVID-19: Sudahkah Menjaring Sesuai Sasaran? . *CSIS Commentaries* .

Chandra, A. C., & Hanim, L. (2010). Indonesia. Dalam A. Capling, & P. Low, *Governments, Non-State Actors and Trade Policy-Making : Negotiating Preferentially or Multilaterally* (hal. 125-160). Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press.

CNN Indonesia. (2020, Oktober 27). *Jabar Salurkan Bansos Tahap III Hari Ini hingga 13 November*. Dipetik Juli 2, 2021, dari CNN Indonesia: <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20201027205237-532-563531/jabar-salurkan-bansos-tahap-iii-hari-ini-hingga-13-november>

Daly, M. (2003). Governance and Social Policy. *Journal of Social Policy*, 32(1), 113-128.

Daniell, K. A., & Kay, A. (2017). Multi-level Governance: An Introduction. Dalam K. A. Daniell, & A. Kay, *Multi-Level Governance : Conceptual Challenges*

- and Case Studies from Australia (hal. 3-32). Australia: ANU Press.
- Dugdale, P. (2017). Multi-level Governmentality. Dalam K. A. Daniell, & A. Kay, *Multi-Level Governance : Conceptual Challenges and Case Studies from Australia* (hal. 101-120). Australia: ANU Press.
- Gatra.com. (2020, April 2). *Warga Miskin di Jateng Dapat Bantuan Rp200 Ribu/Bulan, Tapi!* Dipetik Juli 2, 2021, dari GATRA.com: <https://www.gatra.com/detail/news/474214/kebencanaan/warga-miskin-di-jateng-dapat-bantuan-rp200-ribubulan-tapi>
- Gollata, J. A., & Newig, J. (2017). Policy implementation through multi-level governance: analysing practical implementation of EU air quality directives in Germany. *Journal of European Public Policy*. doi:10.1080/13501763.2017.1314539
- Gregorio, M. D., & al, e. (2019). Multi-level governance and power in climate change policy network. *Global Environmental Change*, 54, 64-77.
- Hensengerth, O. (2015). Multi-level Governance of Hydropower in China? The Problem of Transplanting a Western Concept into the Chinese Governance Context. Dalam E. Ongaro, *Multi-Level Governance : The Missing Linkage* (hal. 295-320). Bingley, United Kingdom: Emerald Group Publishing Limited.
- Hill, M., & Hupe, P. (2003). The multi-layer problem in implementation research. *Public Management Review*, 5(4), 471-490.
- Hill, M., & Hupe, P. (2006). Analysing policy processes as multiple governance: accountability in social policy. *The Poicy Press*, 34(3), 557-573.
- Hooghhe, L., & Marks, G. (2002). Types of Multi-Level Governance. *Les Cahiers européens de Sciences Po*, n° 03, Paris: Centre d'études européennes.
- Jesuale, A. J., & Roberge, I. (2015). Multilevel Governance in North America: The Case of the Detroit River International Crossing. *Journal of Borderlands Studies*, 30(2), 163-174. doi:10.1080/08865655.2015.1036098
- Kay, A. (2017). Multi-level Governance and the Study of Australian Federalism. Dalam K. A. Daniell, & A. Kay, *Multi-Level Governance : Conceptual Challenges and Case Studies from Australia* (hal. 33-56). Australia: ANU Press.
- Kemenko PMK. (2020). *Pembatasan Sosial Berskala Besar*. Dipetik Agustus 7, 2021, dari Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan Republik Indonesia: <https://www.kemendkopmk.go.id/pembatasan-sosial-berskala-besar>
- Khoiriyah, F., & al., e. (2020). Efektivitas Pelaksanaan Bantuan Sosial Dari Pemerintah Terhadap Masyarakat Terdampak Covid-19 Di Desa Gendongarum Kecamatan Kanor Kabupaten Bojonegoro. *Spirit Publik*, 15(2), 97-110.
- Kompas.com. (2021, Januari 21). *Akibat Pandemi Covid-19, Penghasilan Pekerja Indonesia Hilang Hampir Rp 1.000 Triliun*. Dipetik Juli 2, 2021, dari Kompas.com: <https://money.kompas.com/read/2021/01/21/173104226/akibat-pandemi-covid-19-penghasilan-pekerja-indonesia-hilang-hampir-rp-1000>
- Kompas.com. (2021, Mei 5). *BPS: Akibat Covid-19, Jumlah Penganggur RI Tembus 8,75 Juta*. Dipetik Juli 2, 2021, dari Kompas.com: <https://money.kompas.com/read/2021/05/05/131541926/bps-akibat-covid-19-jumlah-penganggur-ri-tembus-875-juta?page=all>

- Kuhlmann, S. (2015). Administrative Reforms in the Intergovernmental Setting: Impacts on Multi-level Governance from a Comparative Perspective. Dalam E. Ongaro, *Multi-Level Governance : The Missing Linkage* (hal. 183-216). Bingley, United Kingdom: Emerald Group Publishing Limited.
- Mufida, A. (2020). Polemik Pemberian Bantuan Sosial di Tengah Pandemic Covid-19. *Adalah : Buletin Hukum & Keadilan*, 4(1), 159-166.
- Newig, J., & Koontz, T. M. (2013). Multi-level Governance, Policy Implementation and Participation: The EU's Mandated Participatory Planning Approach to Implementing Environmental Policy. *Journal of European Public Policy*. doi:10.1080/13501763.2013.834070
- Novianty, I., & et.al. (2020). Praktik Penganggaran dan Penyaluran Bantuan Dana Desa di Masa Pandemi COVID-19 (Studi Kasus Pada Desa Sariwangi Kabupaten Bandung Barat). *Prrosiding Seminar Nasional Hasil Penelitian dan Pengabdian Masyarakat 2021, 1*, hal. 1583-1592.
- Ongaro, E. (2015). *Multi-level Governance: the Missing Linkages*. Bingley, UK: Emerald Group Publishing.
- Perdana, A. (2015). The Politics of Civil Society Organizations (CSOs) Post-Reformation 1998. *Masyarakat, Jurnal Sosiologi*, 20(1), 23-42.
- Peters, B. G., & Pierre, J. (2001). Developments in intergovernmental relations: towards multi-level governance. *Policy & Politics*, 29(2), 131-135.
- Piattoni, S. (2009). Multi-level Governance: a Historical and Conceptual Analysis. *Journal of European Integration*, 31(2), 163-180.
- Piattoni, S. (2010). *The Theory of Multi-level Governance: Conceptual, Empirical, and Normative Challenges*. Oxford, United Kingdom: Oxford Scholarship Online.
- Pülzl, H., & Treib, O. (2007). Implementing Public Policy. Dalam F. Fischer, G. J. Miller, & M. S. Sidney, *Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods* (hal. 89-108). New York, Amerika Serikat: CRC Press.
- Rahmansyah, W., Qadri, R. A., Sakti, R. R., & Ikhsan, S. (2020). Pemetaan Permasalahan Penyaluran Bantuan Sosial Untuk Penanganan Covid-19 di Indonesia. *PKN : Jurnal Pajak dan Keuangan Negara*, 2(1), 90-102.
- Said, A. R. (2015). *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum*, 9(4), 577-602.
- Saleh, K. a. (2017). Mengelola Hubungan Pemerintah Pusat Dengan Pemerintahan Daerah Yang Efektif dan Efisien Dalam Politik Desentralisasi. *Jurnal Ilmu dan Budaya*, 40(55), 6289-6304.
- Setkab RI. (2020, April 9). *Pemerintah Berikan 6 Program Bantuan Tambahan Hadapi Pandemi Covid-19*. Dipetik Juli 2, 2021, dari Sekretariat Kabinet Republik Indonesia: <https://setkab.go.id/pemerintah-berikan-6-program-bantuan-tambahan-hadapi-pandemi-covid-19/>
- Sibarani, R. (2017). Tantangan tata Kelola Kebijakan Perubahan Iklim di Indonesia (Studi Kasus: Komparasi Antara Penerapan Desentralisasi dan Multi-Level Governance). *Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia*, 4(1), 61-86.
- Sofhani, T. F. (2005). COMMUNITY Participation in Indonesia Development Policy: Neo-liberal and Post-marxism Perspective. *Jurnal Perencanaan Wilayah dan Kota*, 16(1), 56-68.
- Stubbs, P. (2005). Stretching Concepts Too Far? Multi-Level Governance, Policy Transfer and the Politics of Scale in South East Europe. *Southeast European Politics*, 6(2), 66-87.

- Suryawati, N. (2016). Penguatan Otonomi Daerah Menyulitkan Efektivitas Koordinasi antar Lembaga. *Seminar Nasional Analisis Kebijakan Politik Hukum Dalam Upaya Penegakan Hukum di Indonesia Menghadapi Era MEA*, 211-216.
- Susantyo, B., Nainggolan, T., Sugiyanto, Habibullah, Irmayani, N. R., Rahman, A., Arifin, J., Erwinsyah, R. G., & As'Adhanayadi, B. (2020). Bantuan Sosial Tunai Kementerian Sosial Bagi Keluarga Terdampak Covid-19. Puslitbang Kesos Kemensos RI.
- Sutiyono, W., Pramusinto, A., & Prasajo, E. (2018). Introduction to the mini special issue: understanding governance in Indonesia. *Policy Studies*, 39(6), 581-588.
doi:10.1080/01442872.2018.1530416
- Tarrow, S. (2001). Transnational Politics: Contention and Institutions in International Politics. *Annual Review of Political Science*, 4, 1-20.
- Teja, M. (2020). Permasalahan Keakuratan Data Penerima Bantuan Sosial COVID-19. *Info Singkat : Kajian Singkat Terhadap Isu Aktual dan Strategis*, 12(18), 13-18.
- Tortola, P. D. (2016). Clarifying multilevel governance. *European Journal of Political Research*. doi:10.1111/1475-6765.12180
- Wartini, S., & Ghofir, J. (2016). Public Participation in Establishing Legal Policy to TNCs 'Responsibility Upon the Violation of Right to Enjoy Healthy Environment in Indonesia. *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 23(3), 368 - 390.
- Widianingsih, I. (2006). Decentralization and Participation in Indonesia: Moving towards more Participatory Planning? *Sosio Humaniora*, 8(1), 39-51.
- Wiryanan, I. W. (2020). Kebijakan Pemerintah dalam Penanganan Pandemi Virus Corona Disease 2019 (COVID-19) di Indonesia. *Prosiding Seminar Nasional Percepatan Penanganan COVID-19 Berbasis Adat di Indonesia*" (hal. 179-188). Denpasar: Universitas Mahasaraswati Denpasar.