
Dari Kebutuhan Sosial ke Kebijakan Bantuan Sosial pada Masa Pandemi COVID-19: Analisis Pembentukan Agenda dan Dinamika Kekuasaan dalam Kebijakan Publik

Muhammad Nurhamid Ghowy¹, Lily Farida Rahman², Syafaatunnisa³, Delila Putri Sadayi⁴

^{1,2,3,4}Universitas Sultan Ageng Tirtayasa Serang, Indonesia

E-mail: mghowy@gmail.com¹, lilyfarida145@gmail.com², syafaatunnisa387@gmail.com³, delila.putri@untirta.ac.id⁴

Article History:

Received: 23 Agustus 2026

Revised: 30 September 2026

Accepted: 02 Oktober 2026

Keywords: Kebutuhan sosial masyarakat, Kebijakan bantuan sosial, Dinamika Kekuasaan

Abstrak: Penelitian ini menganalisis bagaimana kebutuhan sosial selama pandemi COVID-19 dikonstruksi menjadi masalah publik, diprioritaskan dalam agenda pemerintah, dan diterjemahkan ke dalam kebijakan bantuan sosial di Indonesia. Penelitian menggunakan pendekatan kualitatif melalui studi literatur dengan mengintegrasikan perspektif politik kebutuhan Nancy Fraser dan Multiple Streams Framework John W. Kingdon. Hasil penelitian menunjukkan bahwa problem stream terbentuk melalui lonjakan kemiskinan, pengangguran, dan kerentanan kelompok informal; politics stream menguat melalui tekanan publik, tuntutan stabilitas sosial, dan keputusan politik pemerintah; sedangkan policy stream ditopang oleh ketersediaan program perlindungan sosial yang telah ada dan dapat segera diperluas. Pandemi berfungsi sebagai focusing event yang membuka policy window bagi perluasan bansos. Namun, relasi kekuasaan dalam pendefinisian kebutuhan tetap bersifat asimetris karena negara dan birokrasi memiliki kewenangan utama menentukan kategori penerima melalui data administratif. Akibatnya, rumah tangga yang telah tercatat lebih mudah masuk ke sistem, sementara pekerja informal, kelompok miskin baru, dan kelompok rentan dengan akses administratif terbatas lebih berisiko mengalami exclusion error. Integrasi Fraser dan Kingdon menunjukkan bahwa masuknya kebutuhan ke agenda kebijakan tidak hanya bergantung pada besarnya masalah, tetapi juga pada siapa yang berwenang mendefinisikan kebutuhan dan pada momentum politik yang memungkinkan solusi tertentu diprioritaskan.

PENDAHULUAN

Kebutuhan sosial merupakan fondasi utama dalam pembentukan kebijakan publik karena kebijakan pada dasarnya dirancang untuk merespons tuntutan masyarakat (Desrinelti et al., 2021; Septiana et al., 2023). Namun, tidak semua kebutuhan sosial secara otomatis diterjemahkan menjadi kebijakan, karena proses penentuannya dipengaruhi oleh relasi kekuasaan, prioritas politik, serta kapasitas kelembagaan (Putri, 2019). Dalam konteks negara modern, kebutuhan masyarakat bukanlah realitas yang netral, melainkan hasil konstruksi sosial dan politik yang dipengaruhi oleh aktor dan kepentingan tertentu (Siraj & Maulidina, 2018).

Persoalan tersebut menjadi semakin nyata pada masa krisis, seperti pandemi COVID-19, ketika lonjakan kebutuhan sosial menuntut respons kebijakan yang cepat (Gentilini et al., 2021). Tekanan untuk bertindak cepat sering membuat kebijakan lebih berorientasi pada kecepatan daripada ketepatan dalam memahami kebutuhan masyarakat secara menyeluruh (Boin et al., 2020; Capano et al., 2020). Akibatnya, kebijakan bantuan sosial selama pandemi kerap menghadapi persoalan ketidaktepatan sasaran dan ketidaksesuaian data penerima manfaat (Ayuningtyas et al., 2022), sementara krisis sosial-ekonomi seperti meningkatnya pengangguran dan penurunan pendapatan memperluas jumlah kelompok rentan yang membutuhkan perlindungan sosial (Kim, 2024; Juli et al., 2022).

Kondisi tersebut menunjukkan bahwa persoalan bantuan sosial tidak hanya bersifat teknis pada tahap implementasi, tetapi berkaitan dengan proses yang lebih mendasar, yaitu bagaimana kebutuhan masyarakat didefinisikan dan diprioritaskan sejak tahap awal kebijakan. Dalam kerangka siklus kebijakan publik, tahap agenda setting menjadi krusial karena menentukan isu mana yang diprioritaskan oleh pemerintah (Cairney, 2024). Suatu isu dapat masuk ke dalam agenda kebijakan ketika terjadi pertemuan antara aliran masalah, kebijakan, dan politik yang membuka peluang kebijakan (policy window) (Cairney, 2024; Battaglia, 2025; Akinyemi et al., 2021), meskipun proses tersebut sering dipengaruhi oleh kepentingan politik dan kapasitas kelembagaan negara (Khan et al., 2025; Birkland, 2025).

Oleh karena itu, penelitian ini menjadi penting dan mendesak untuk memahami bagaimana proses politik dan kelembagaan memengaruhi penetapan kebijakan bantuan sosial pada masa krisis, khususnya dalam menentukan kebutuhan masyarakat yang diprioritaskan dalam agenda kebijakan. Urgensi penelitian ini terletak pada kebutuhan untuk memastikan bahwa kebijakan bantuan sosial tidak hanya disusun secara cepat, tetapi juga tepat sasaran, responsif terhadap kelompok rentan, serta mampu meminimalkan kesalahan penentuan penerima manfaat dalam situasi krisis (Fritzler et al., 2025; Scopelliti & Ceron, 2025; Gilardi et al., 2021).

Berbagai penelitian terdahulu menunjukkan bahwa kebijakan bantuan sosial selama pandemi COVID-19 masih menghadapi sejumlah kendala struktural dan kelembagaan. Penelitian Srirahayu (2024) menemukan bahwa program bantuan sosial di Indonesia masih diwarnai oleh ketidakkonsistenan data, tumpang tindih program, serta bias kepentingan dalam proses distribusi, sehingga kebijakan tidak sepenuhnya mencerminkan kebutuhan masyarakat. Penelitian Salsabila et al. (2024) juga menunjukkan bahwa ketidakefektifan bantuan sosial disebabkan oleh kesalahan penargetan dan lemahnya sistem evaluasi kebijakan. Sementara itu, penelitian Andriyana dan Jowono (2022) menekankan bahwa koordinasi antarlevel pemerintahan sangat memengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan bantuan sosial. Selain itu, penelitian Yopiannor et al. (2024) menggunakan kerangka *Multiple Streams Framework* dan menemukan bahwa kebijakan pada masa krisis terbentuk melalui pertemuan antara aliran masalah, kebijakan, dan politik.

Temuan dari berbagai penelitian tersebut menunjukkan adanya kesamaan dalam mengidentifikasi ketidaksesuaian antara kebijakan bantuan sosial dan kebutuhan masyarakat.

Namun, sebagian besar penelitian masih menempatkan persoalan pada tahap implementasi kebijakan, seperti distribusi bantuan, koordinasi antarinstansi, dan efektivitas program. Pendekatan tersebut penting untuk menjelaskan kinerja kebijakan, tetapi belum sepenuhnya mampu menjawab pertanyaan yang lebih mendasar mengenai bagaimana kebutuhan masyarakat didefinisikan dan diprioritaskan sejak awal proses kebijakan. Dengan kata lain, masalah kebijakan cenderung dipahami sebagai kegagalan teknis dalam pelaksanaan, sementara proses politik dan kelembagaan yang menentukan arah kebijakan pada tahap perumusan masih relatif kurang mendapat perhatian dalam penelitian.

Berdasarkan kondisi tersebut, terdapat kesenjangan penelitian (*research gap*) dalam studi kebijakan bantuan sosial, yaitu keterbatasan analisis yang menelusuri hubungan antara proses definisi kebutuhan masyarakat, dinamika kekuasaan, dan pembentukan agenda kebijakan sejak tahap awal. Padahal, dalam situasi krisis seperti pandemi COVID-19, penentuan siapa yang dianggap membutuhkan bantuan dan kebutuhan mana yang diprioritaskan merupakan bagian penting dari proses politik yang menentukan bentuk kebijakan yang dihasilkan. Oleh karena itu, penelitian ini berfokus pada tahap hulu kebijakan, khususnya pada proses penetapan agenda dan definisi kebutuhan sosial.

Kebaruan penelitian ini terletak pada integrasi perspektif politik kebutuhan Nancy Fraser dan Multiple Streams Framework John W. Kingdon dalam satu kerangka analitis. Fraser digunakan untuk menjelaskan bahwa kebutuhan sosial tidak hadir sebagai fakta yang netral, tetapi dikonstruksi melalui perebutan definisi, kewenangan administratif, dan relasi kuasa yang menentukan siapa yang diakui sebagai kelompok yang membutuhkan. Kingdon kemudian digunakan untuk menjelaskan bagaimana definisi kebutuhan tersebut memperoleh perhatian melalui problem stream, politics stream, dan policy stream hingga terbukanya policy window. Dengan menggabungkan keduanya, penelitian ini tidak hanya menjawab mengapa isu bantuan sosial masuk ke agenda pemerintah, tetapi juga menjelaskan kebutuhan siapa yang lebih mudah dikenali oleh sistem dan kebutuhan siapa yang berisiko tersisih sebelum proses agenda setting berlangsung. Fokus pada tahap hulu tersebut membedakan penelitian ini dari kajian yang lebih banyak menilai distribusi atau efektivitas bantuan pada tahap implementasi. Adapun kajian pandemi COVID-19 di Indonesia digunakan sebagai kontribusi empiris untuk menguji kegunaan kerangka integratif tersebut.

Dengan demikian, penelitian ini berangkat dari pertanyaan mendasar mengenai bagaimana kebutuhan sosial dalam situasi krisis diakui sebagai masalah publik, diprioritaskan dalam agenda kebijakan, dan diterjemahkan menjadi kebijakan bantuan sosial oleh pemerintah. Fokus utama penelitian ini adalah memahami bagaimana dinamika kekuasaan dan proses penetapan agenda memengaruhi cara pemerintah mendefinisikan kebutuhan sosial dan membentuk kebijakan bantuan sosial pada masa pandemi COVID-19 di Indonesia.

LANDASAN TEORI

Teori Politik Kebutuhan Sosial Perspektif Nancy Fraser

Dalam pemikiran Nancy Fraser, konsep kebutuhan (*needs*) tidak dipahami sebagai sesuatu yang netral atau semata-mata bersifat biologis. Ia menolak pandangan lama yang menganggap kebutuhan sebagai hal yang “alami” dan tidak perlu diperdebatkan. Sebaliknya, Fraser menegaskan bahwa kebutuhan selalu dibentuk melalui proses sosial dan politik. Artinya, setiap kebijakan sosial pada dasarnya merupakan hasil dari proses penafsiran mengenai siapa yang membutuhkan, apa yang dibutuhkan, serta siapa yang memiliki otoritas untuk menentukan hal tersebut. Dalam kajian

kontemporer, pandangan ini kembali ditegaskan bahwa kebutuhan tidak hanya berkaitan dengan “apa” yang dibutuhkan, tetapi juga “bagaimana” dan “oleh siapa” kebutuhan tersebut didefinisikan (Fraser, 2020).

Konsep kebutuhan sosial menurut Nancy Fraser dapat dipahami sebagai hasil konstruksi sosial yang terbentuk melalui relasi kekuasaan. Artinya, kebutuhan tidak bersifat netral atau berdiri sendiri, melainkan ditentukan oleh berbagai aktor seperti negara, birokrasi, maupun kelompok dominan dalam masyarakat. Fraser menegaskan bahwa dalam sistem kesejahteraan, kebutuhan sering kali telah didefinisikan secara administratif sejak awal sehingga membatasi partisipasi kelompok marginal dalam mendefinisikan kebutuhannya sendiri (Fraser, 1989). Dalam konteks Indonesia, kondisi ini juga terlihat dalam berbagai kebijakan sosial yang masih bersifat *top-down* dan belum sepenuhnya partisipatif, sehingga kelompok rentan seperti perempuan dan masyarakat miskin sering mengalami keterbatasan representasi (Mudzakir, 2021; Syahwal, 2024).

Selain itu, Fraser menjelaskan adanya tiga momen dalam politik kebutuhan (*three moments of the politics of needs*), yaitu proses menjadikan kebutuhan sebagai isu publik, perebutan interpretasi kebutuhan, dan distribusi kebutuhan dalam kebijakan (Fraser, 1989). Ketiga momen ini menunjukkan bahwa kebutuhan selalu melalui proses politik yang penuh konflik kepentingan. Dalam studi kontemporer di Indonesia, dinamika ini dapat dilihat dalam gerakan sosial seperti advokasi pekerja domestik yang berupaya mengangkat isu privat menjadi isu publik sekaligus memperjuangkan pengakuan dan distribusi hak secara adil (Syahwal, 2024). Hal ini memperkuat argumen Fraser bahwa kebutuhan tidak pernah netral, melainkan selalu diperebutkan dalam arena politik.

Dalam perkembangan teori kritis, tiga momen tersebut memperlihatkan bahwa politik kebutuhan bukan hanya soal pemenuhan, tetapi juga soal legitimasi dan pertarungan wacana. Fraser menekankan bahwa kelompok dominan sering memiliki kekuasaan lebih besar dalam menentukan definisi kebutuhan (Fraser, 1990). Dalam konteks Indonesia, penelitian mengenai aktivisme feminis digital menunjukkan bahwa negara, platform digital, dan norma patriarki turut membentuk batasan terhadap bagaimana kebutuhan perempuan diartikulasikan dan diakui (Saraswati, 2025). Hal ini menunjukkan bahwa politik kebutuhan juga berlangsung dalam ruang digital dan tidak hanya dalam kebijakan formal.

Selain itu juga, Fraser memperkenalkan konsep *runaway needs* atau kebutuhan yang berkembang tanpa batas sebagai akibat logika kapitalisme (Fraser, 2013). Dalam kondisi ini, kebutuhan tidak lagi semata-mata berasal dari kebutuhan dasar manusia, tetapi juga diproduksi oleh sistem ekonomi dan sosial. Dalam konteks Indonesia, analisis feminisme kritis menunjukkan bahwa kapitalisme menciptakan beban ganda bagi perempuan melalui eksploitasi kerja produktif dan reproduktif, yang pada akhirnya memperluas definisi kebutuhan secara sistemik (Mudzakir, 2021). Hal ini menegaskan bahwa kebutuhan dapat menjadi instrumen reproduksi ketimpangan sosial.

Secara keseluruhan, pemikiran Fraser menunjukkan bahwa kebutuhan sosial merupakan hasil interaksi antara struktur ekonomi, budaya, dan politik. Ia menekankan pentingnya integrasi antara dimensi redistribusi dan rekognisi dalam memahami keadilan sosial (Fraser, 1995). Dalam konteks Indonesia, pendekatan ini semakin relevan karena berbagai penelitian menunjukkan bahwa ketidakadilan sosial tidak hanya disebabkan oleh distribusi ekonomi yang timpang, tetapi juga oleh kegagalan dalam memberikan pengakuan terhadap kelompok marginal (Miswanto, 2022; Saraswati, 2025). Dengan demikian, analisis kebutuhan sosial harus dilihat sebagai bagian dari arena politik yang kompleks, di mana relasi kekuasaan menentukan siapa yang diakui, didengar, dan dipenuhi kebutuhannya.

Teori Agenda Setting Perspektif John W. Kingdon

Agenda adalah daftar masalah yang dianggap penting oleh masyarakat dan harus segera ditangani oleh pemerintah. Agenda setting adalah proses untuk membawa suatu masalah yang semula hanya dirasakan oleh masyarakat ke dalam perhatian pemerintah. Pada fase ini, pemerintah mulai memutuskan masalah mana yang harus diprioritaskan untuk diselesaikan, yang merupakan tahap pertama dalam pembentukan kebijakan publik (Anggara, 2014 dalam Afrinita et al., 2021). Agenda Setting merupakan langkah pertama dalam proses kebijakan publik, menurut teori Agenda setting dari John W. Kingdon. Pada tahap ini, pemerintah mulai mengidentifikasi masalah-masalah yang perlu ditangani dan ditindaklanjuti problem stream, policy stream, dan politics stream adalah tiga aliran utama (*Three Stream Theory*) menurut Kingdon dalam teori Agenda Setting (Afrinita et al., 2021).

Pertama, *problem stream* menjelaskan berbagai kondisi sosial yang terjadi di masyarakat. Tidak semua kesulitan langsung dikenali sebagai masalah; sebagian dianggap masalah, sebagian disembunyikan, dan sebagian berpotensi menjadi masalah di masa depan. Menurut Kingdon (dalam Aswari, 2017), suatu situasi hanya dianggap sebagai masalah jika masyarakat meyakini bahwa situasi tersebut perlu diubah. Kesadaran publik menjadi faktor krusial dalam menentukan apakah suatu kondisi dipandang sebagai masalah (Afrinita dkk., 2021).

Kingdon juga menyebutkan bahwa *indicators*, *events*, dan *feedback* merupakan tiga mekanisme utama yang membuat suatu masalah mendapat perhatian pembuat kebijakan. Indikator menunjukkan skala masalah melalui data seperti pengangguran atau kemiskinan, peristiwa menarik perhatian publik seperti krisis atau bencana, sedangkan umpan balik menunjukkan kelemahan atau kegagalan kebijakan. Ketiga faktor ini menjadi katalis bagi pemerintah untuk bertindak serta membantu memetakan masalah dari tahap awal hingga tahap kritis yang memerlukan penanganan segera.

Kedua, *politics stream* menekankan bahwa suatu masalah dapat masuk ke agenda kebijakan tidak hanya karena penting, tetapi juga karena didukung oleh kondisi politik. Kingdon (dalam Puspita, 2016) menegaskan bahwa kekuasaan politik merupakan faktor utama dalam menentukan prioritas isu. Komponen utama dalam aliran ini meliputi national mood, kekuatan politik terorganisir, kondisi pemerintahan, dan proses pencapaian konsensus (Afrinita et al., 2021).

National mood berkaitan dengan opini publik terhadap suatu isu, sedangkan kekuatan politik terorganisir mencakup lembaga legislatif, partai politik, dan kelompok kepentingan. Faktor pemerintahan berkaitan dengan perubahan struktur kekuasaan atau pejabat, sementara pembangunan konsensus melibatkan proses seperti tawar-menawar (*bargaining*), mengikuti arus dukungan (*bandwagons*), dan pemberian insentif (*tipping*). Peristiwa besar seperti pemilihan umum, pergantian rezim, atau perubahan dukungan pemilih juga memengaruhi aliran politik (Kingdon dalam Aswari, 2017; Afrinita et al., 2021).

Ketiga, *policy stream* mencakup berbagai ide atau solusi untuk menangani masalah. Kingdon mengibaratkan aliran kebijakan sebagai primeval soup, yaitu kumpulan ide yang saling bersaing, berkembang, dan berinteraksi (Afrinita et al., 2021). Tidak semua ide akan diterima; hanya ide yang secara teknis memungkinkan, sesuai dengan nilai masyarakat, dan mampu mengatasi masalah yang akan dipilih. Proses ini menyerupai seleksi alam, di mana sebagian ide bertahan, sebagian hilang, dan sebagian bergabung membentuk solusi baru. Proses tersebut didorong oleh peran *policy entrepreneurs* dan *policy communities*, yaitu aktor yang aktif menawarkan ide dan mempengaruhi kebijakan agar solusi tertentu diterima (Kingdon dalam Aswari, 2017; Afrinita et al., 2021). Menurut Kingdon (dalam Puspita, 2016), aliran kebijakan juga

dapat dipahami sebagai proses penciptaan, evaluasi, dan pengajuan solusi kepada pembuat keputusan.

Selain tiga aliran tersebut, *policy window* dan *policy entrepreneurs* merupakan konsep penting dalam Teori Agenda Setting Kingdon. *Policy window* dapat dipahami sebagai peluang munculnya kebijakan ketika aliran masalah, politik, dan kebijakan bertemu, sedangkan *policy entrepreneurs* adalah aktor yang memanfaatkan peluang tersebut untuk mendorong perubahan kebijakan.

Pertama, *policy window* merupakan waktu atau kesempatan ketika suatu masalah memiliki peluang besar untuk masuk ke dalam agenda kebijakan pemerintah. Menurut Kingdon, jendela kebijakan terbuka ketika tiga aliran utama aliran masalah, aliran politik, dan aliran kebijakan bertemu pada saat yang sama, sehingga solusi tersedia, masalah dianggap penting, dan kondisi politik mendukung. Jika salah satu komponen tidak ada, maka masalah akan sulit masuk ke agenda pemerintah (Suprpto, 2024). *Policy window* biasanya muncul akibat peristiwa tertentu seperti krisis, bencana, pergantian pemerintahan, atau tekanan publik yang kuat. Momen ini bersifat sementara seperti “jendela yang terbuka sebentar”, sehingga jika tidak dimanfaatkan, peluang tersebut dapat hilang. Oleh karena itu, ketepatan waktu menjadi faktor krusial dalam perumusan kebijakan (Suprpto, 2024).

Kedua, *policy entrepreneurs* adalah individu atau organisasi yang secara aktif berupaya memasukkan masalah ke dalam agenda kebijakan. Mereka dapat berasal dari pemerintah, akademisi, aktivis, atau organisasi lain yang memiliki kepentingan dan kemampuan memengaruhi kebijakan. Kingdon mendefinisikan *policy entrepreneurs* sebagai aktor yang bersedia menginvestasikan waktu, tenaga, dan sumber daya untuk mempromosikan suatu gagasan agar diterima pemerintah (Hamidi & Mayasari, 2023). *Policy entrepreneurs* berperan penting karena menghubungkan ketiga aliran kebijakan: mendefinisikan masalah, mengusulkan solusi, dan membangun dukungan politik. Mereka sering menjadi pihak yang memanfaatkan peluang kebijakan (*policy window*) agar suatu isu dapat segera disahkan menjadi kebijakan. Tanpa keterlibatan mereka, banyak masalah penting tidak akan sampai ke tahap kebijakan (Hamidi & Mayasari, 2023). Selain itu, *policy entrepreneurs* umumnya memiliki karakteristik seperti ketangguhan, jaringan luas, keahlian, dan kemampuan komunikasi yang baik. Karena peluang kebijakan jarang terjadi, kemampuan mereka dalam memanfaatkan momentum sangat menentukan keberhasilan suatu kebijakan (Hamidi & Mayasari, 2023).

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode studi literatur. Penelusuran sumber dilakukan melalui Google Scholar dan GARUDA, kemudian dilengkapi dengan buku akademik, dokumen kebijakan, serta data dan laporan resmi lembaga pemerintah maupun lembaga pengawasan yang relevan dengan bantuan sosial selama pandemi COVID-19. Kata kunci yang digunakan meliputi kombinasi istilah “bantuan sosial COVID-19”, “perlindungan sosial pandemi”, “agenda setting”, “Multiple Streams Framework”, “politik kebutuhan”, “Nancy Fraser”, “DTKS”, dan “kebijakan bantuan sosial Indonesia”. Literatur empiris diprioritaskan pada publikasi 2020–2026 agar sesuai dengan periode pandemi dan perkembangan kajian setelahnya, sedangkan karya klasik Fraser dan literatur dasar agenda setting tetap digunakan sebagai landasan teoritis. Kriteria inklusi mencakup sumber yang membahas kebijakan bantuan sosial di Indonesia, proses pembentukan agenda, definisi kebutuhan sosial, data penerima, relasi aktor, atau tata kelola perlindungan sosial. Sumber yang tidak berkaitan langsung dengan fokus penelitian, duplikatif, atau tidak memiliki informasi bibliografis yang memadai dikeluarkan dari analisis. Berdasarkan

proses tersebut, korpus akhir penelitian terdiri atas 59 sumber yang tercantum dalam daftar referensi.

Proses penyaringan dilakukan bertahap melalui identifikasi judul dan abstrak, pemeriksaan kesesuaian isi, kemudian pembacaan penuh terhadap sumber yang memenuhi kriteria. Analisis dilakukan secara tematik-deduktif. Pertama, informasi mengenai perubahan kemiskinan, pengangguran, kelompok terdampak, dan persoalan data dikodekan sebagai problem stream. Kedua, tekanan publik, keputusan pemerintah, kepentingan politik, hubungan pusat-daerah, dan posisi aktor dominan dikodekan sebagai politics stream dan relasi kekuasaan. Ketiga, pilihan program, perluasan skema yang telah ada, serta kelayakan administratif dikodekan sebagai policy stream. Kategori focusing event, policy window, dan policy entrepreneurs digunakan untuk membaca proses coupling antaraliran. Perspektif Fraser digunakan secara silang untuk menilai siapa yang memiliki otoritas mendefinisikan kebutuhan, kelompok mana yang terwakili atau tidak terwakili, serta bagaimana definisi administratif menghasilkan inclusion dan exclusion error. Keabsahan analisis dijaga melalui triangulasi sumber dengan membandingkan temuan artikel ilmiah, data statistik resmi, dokumen kebijakan, dan laporan lembaga pengawasan pada isu yang sama; klaim hanya dipertahankan ketika memperoleh dukungan dari lebih dari satu jenis sumber atau dapat diverifikasi melalui sumber resmi.

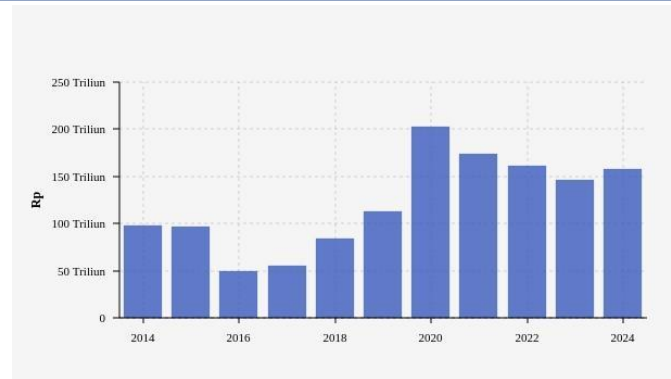
HASIL DAN PEMBAHASAN

Gambaran Bantuan Sosial pada Masa Covid-19 di Indonesia

Pandemi COVID-19 memperluas kerentanan sosial-ekonomi di Indonesia dalam waktu singkat. Kasus pertama diumumkan pada 2 Maret 2020 dan pada tahun yang sama perekonomian mengalami kontraksi, sementara tingkat pengangguran terbuka meningkat dan jutaan penduduk usia kerja terdampak melalui kehilangan pekerjaan maupun pengurangan jam kerja (Morado, 2021; BPS, 2020). Dampak paling kuat dirasakan kelompok berpendapatan rendah dan pekerja informal yang bergantung pada penghasilan harian, sehingga kebutuhan perlindungan sosial meningkat jauh lebih cepat daripada kondisi normal (Herdiana, 2020; Fadhli & Fahimah, 2021).

Respons pemerintah ditandai oleh perluasan ruang fiskal dan perlindungan sosial. Perppu Nomor 1 Tahun 2020 menjadi salah satu dasar realokasi anggaran penanganan pandemi, termasuk untuk jaring pengaman sosial. Peningkatan ini terlihat pada anggaran bantuan sosial yang melonjak pada 2020 dibandingkan periode sebelum pandemi (Morado, 2021; Katadata Insight Center, 2024). Perubahan tersebut penting bukan hanya sebagai peningkatan nominal anggaran, tetapi sebagai indikasi bahwa perlindungan sosial berpindah menjadi salah satu prioritas agenda pemerintah ketika krisis kesehatan berkembang menjadi krisis kesejahteraan.

Secara programatik, pemerintah memperluas skema yang telah ada seperti Program Keluarga Harapan (PKH) dan Program Sembako/BPNT, sekaligus menjalankan Bantuan Sosial Tunai (BST) dan skema lain untuk kelompok terdampak yang belum tercakup program reguler (Morado, 2021; Herdiana, 2020). Variasi instrumen tersebut menunjukkan bahwa respons kebijakan tidak semata berbentuk transfer tunai, melainkan kombinasi bantuan tunai, pangan, subsidi, dan perluasan program perlindungan sosial yang sudah tersedia.



Sumber: Katadata (2024)

Gambar 1. Anggaran Bansos Tahun 2014-2024

Gambar 1 memperlihatkan perubahan skala anggaran bansos sebelum dan selama pandemi. Kenaikan tajam pada 2020 dapat dibaca sebagai indikator perubahan prioritas kebijakan: kebutuhan perlindungan sosial yang sebelumnya dikelola melalui program reguler menjadi isu mendesak yang menuntut perluasan cakupan dan anggaran secara cepat (Katadata Insight Center, 2024).

Analisis Kebutuhan Sosial dalam Kebijakan Bantuan Sosial

Kebijakan bantuan sosial pada dasarnya dibuat untuk membantu masyarakat yang sedang mengalami kesulitan. Namun dari hasil yang sudah dibahas sebelumnya, terlihat bahwa kebutuhan masyarakat di lapangan tidak selalu sama dengan data yang digunakan pemerintah. Masih ada kondisi di mana orang yang seharusnya menerima bantuan justru terlewat, sementara yang tidak terlalu membutuhkan malah mendapatkannya. Situasi ini menjadi semakin terlihat jelas pada masa pandemi COVID-19, ketika banyak masyarakat yang tiba-tiba kehilangan pekerjaan tetapi belum tercatat dalam data penerima bantuan. Hal ini menunjukkan bahwa masalah utama masih ada pada ketepatan data dan proses penentuan penerima bantuan (Nunung et al., 2025).

Selain itu juga, kebutuhan setiap kelompok masyarakat sebenarnya berbeda-beda. Misalnya, lansia lebih membutuhkan layanan kesehatan, sementara pekerja informal lebih membutuhkan bantuan yang bisa menjaga penghasilan mereka tetap stabil. Pada masa COVID-19, kelompok pekerja informal menjadi salah satu yang paling terdampak karena pembatasan aktivitas ekonomi. Namun, kebijakan bantuan sosial yang masih cenderung seragam membuat kebutuhan spesifik mereka tidak sepenuhnya terpenuhi. Kondisi ini menunjukkan bahwa bantuan sosial belum sepenuhnya disesuaikan dengan situasi krisis, sebagaimana juga dijelaskan oleh Subekti dan Kensiwi (2025) bahwa kebijakan perlu lebih peka terhadap karakteristik kelompok rentan.

Bentuk bantuan selama pandemi juga memperlihatkan persoalan kesesuaian antara instrumen kebijakan dan keragaman kebutuhan. Pemerintah menggunakan kombinasi bantuan tunai, bantuan pangan, subsidi, serta perluasan program reguler seperti PKH dan BPNT/Kartu Sembako. Karena itu, persoalannya bukan bahwa bantuan didominasi satu bentuk tertentu, melainkan bahwa paket perlindungan yang tersedia belum selalu terintegrasi dengan kebutuhan spesifik seperti akses kesehatan, pendidikan, dan keberlanjutan pendapatan kelompok rentan. Temuan ini sejalan dengan Anindito (2024) yang menekankan pentingnya keterhubungan bantuan sosial dengan layanan dasar.

Maka dari itu, kondisi ekonomi masyarakat selama COVID-19 berubah sangat cepat. Banyak orang yang sebelumnya tidak tergolong miskin menjadi rentan dalam waktu singkat.

Sayangnya, kebijakan bantuan sosial sering kali tidak cukup cepat menyesuaikan dengan perubahan ini. Selain itu, masyarakat juga masih jarang dilibatkan dalam proses pendataan, padahal pada masa krisis seperti pandemi, informasi dari masyarakat sangat penting untuk memastikan bantuan tepat sasaran. Kondisi ini memperlihatkan bahwa kebijakan masih kurang fleksibel dan kurang partisipatif (Ajun, 2024; Simbolon, 2025).

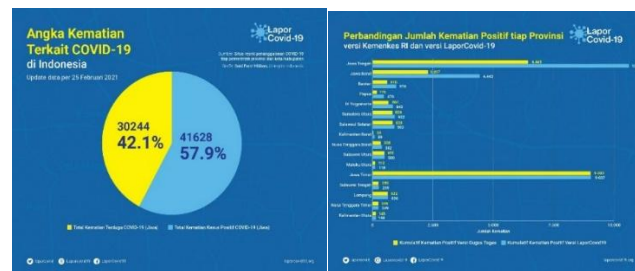
Tabel 1. Matriks Mengenai Kebutuhan Sosial dalam Kebijakan Bantuan Sosial

Aspek Analisis	Temuan Utama	Kebutuhan Sosial yang Muncul	Permasalahan Kebijakan	Implikasi
Ketepatan Sasaran	Data penerima belum sepenuhnya mengikuti perubahan kondisi selama pandemi	Pemutakhiran data yang cepat dan responsif terhadap kemiskinan baru	Basis data tidak segera menangkap kelompok yang baru kehilangan pendapatan	Kelompok yang membutuhkan berisiko mengalami exclusion error, sedangkan penerima yang tidak lagi memenuhi syarat dapat tetap tercatat
Keragaman Kelompok	Pekerja informal dan kelompok rentan mengalami dampak yang berbeda	Instrumen bantuan yang sesuai dengan karakteristik dan sumber kerentanan tiap kelompok	Desain bantuan cenderung menggunakan kategori administratif yang seragam	Sebagian kebutuhan spesifik tidak terakomodasi secara memadai
Akses Layanan Dasar	Kebutuhan kesehatan, pangan, dan perlindungan pendapatan meningkat bersamaan	Integrasi bantuan tunai/pangan dengan layanan kesehatan dan layanan dasar lain	Program perlindungan sosial berjalan melalui beberapa skema yang belum selalu terhubung	Perlindungan menjadi kurang komprehensif bagi rumah tangga dengan kebutuhan majemuk
Dinamika Sosial-Ekonomi	Status ekonomi rumah tangga dapat berubah sangat cepat selama krisis	Sistem yang fleksibel dan mampu memperbarui status penerima secara berkala	Verifikasi administratif dan koordinasi pusat-daerah tidak selalu mengikuti kecepatan perubahan	Respons bantuan berpotensi terlambat atau tidak sesuai dengan kondisi aktual
Partisipasi Masyarakat	Kelompok rentan memiliki ruang terbatas dalam mendefinisikan kebutuhannya sendiri	Pelibatan masyarakat dan pemerintah lokal dalam identifikasi serta verifikasi kebutuhan	Pendekatan pendataan cenderung top-down dan berpusat pada data administratif	Definisi kebutuhan lebih banyak ditentukan birokrasi dan meningkatkan risiko kelompok tertentu tidak terlihat dalam sistem

Matriks tersebut menunjukkan bahwa persoalan utama bukan hanya ketepatan distribusi, tetapi proses pendefinisian kebutuhan. Dalam perspektif Fraser, negara dan birokrasi memiliki posisi dominan karena menentukan kategori penerima, indikator kelayakan, dan mekanisme verifikasi melalui sistem administratif. Rumah tangga yang telah tercatat dalam basis data program sosial relatif lebih mudah dikenali, sedangkan pekerja informal, kelompok miskin baru, perempuan kepala keluarga, pekerja migran, dan warga dengan administrasi kependudukan bermasalah lebih berisiko tidak terwakili ketika status ekonominya berubah cepat. Dengan demikian, inclusion dan exclusion error dapat dibaca sebagai konsekuensi dari ketimpangan kemampuan untuk membuat kebutuhan menjadi "terlihat" dalam sistem kebijakan, bukan semata-mata sebagai kesalahan teknis pendataan (Nunung et al., 2025; Simbolon & Aulia, 2025).

Analisis Agenda Setting dalam Pembentukan Kebijakan Bantuan Sosial

Teori *agenda setting* John W. Kingdon, dengan pendekatan *Multiple Streams Framework*, yaitu *problem stream*, *policy stream*, *politics stream*, *policy window*, dan *policy entrepreneurs*, dapat diterapkan dalam analisis perumusan kebijakan bantuan sosial selama pandemi COVID-19. Kebijakan bantuan sosial merupakan hasil dari konvergensi krisis sosial-ekonomi, tekanan politik, dan adanya alternatif kebijakan untuk menghadapi situasi darurat (Hoefer, 2022). Pandemi COVID-19 yang mulai melanda Indonesia pada Maret 2020 menjadi awal dari perubahan besar dalam menangani kebutuhan sosial masyarakat. Sejak Presiden Joko Widodo mengumumkan kasus COVID-19 pertama pada 2 Maret 2020, pemerintah tidak hanya menghadapi ancaman kesehatan, tetapi juga risiko keruntuhan sosial-ekonomi yang dapat memperburuk kemiskinan dan kerentanan sosial.

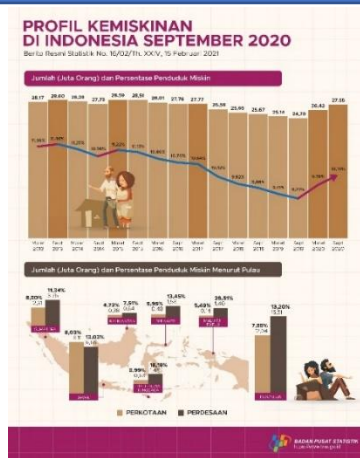


Sumber: Lapor Covid-19 (2022)

Gambar 2. Angka Jumlah Kematian Covid 19

Data Lapor COVID-19 per 25 Februari 2021 menunjukkan terdapat 41.628 kematian kasus positif COVID-19 atau 57,9 persen dan 30.244 kematian terduga COVID-19 atau 42,1 persen. Pada saat yang sama, ditemukan perbedaan data kematian antara versi Kementerian Kesehatan RI dan pemerintah daerah, dengan selisih terbesar terjadi di Jawa Tengah (4.153 kasus), Jawa Barat (2.146), Banten (366), Papua (301), dan DI Yogyakarta (182) (Laporcovid-19, 2022). Kondisi ini menunjukkan bahwa tata kelola data pandemi masih belum akurat dan transparan. Hingga November 2021, Indonesia kemudian melaporkan 4.246.802 kasus terkonfirmasi dengan 143.500 kematian atau angka kematian sebesar 3,4 persen (Kementerian Kesehatan Republik Indonesia, 2023). Sementara itu, WHO menempatkan Indonesia sebagai negara dengan jumlah kematian akibat COVID-19 tertinggi di Asia Tenggara dengan total 162.059 kematian (Cnnindonesia, 2025). Dalam perspektif Kingdon, lonjakan kasus dan tingginya angka kematian tersebut menjadi indicators yang menunjukkan pandemi sebagai masalah publik serius yang membutuhkan respons kebijakan segera (Yopiannor et al., 2024).

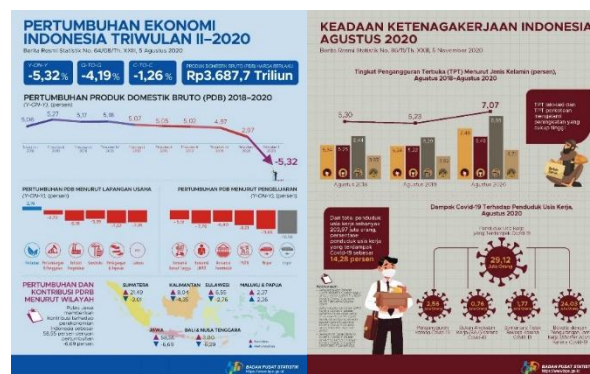
Dalam dimensi *problem stream* pandemi COVID-19 menjadi masalah publik karena telah memicu krisis multidimensi yang secara langsung memengaruhi kehidupan sosial dan ekonomi masyarakat. Kingdon menggambarkan suatu kondisi sebagai masalah publik dengan menggunakan indikator-indikator yang mencakup ancaman serius, munculnya *focusing event*, serta *feedback* mengenai ketidakefektifan kebijakan-kebijakan sebelumnya (Hoefer, 2022). Ketiga indikator tersebut terlihat jelas dalam pandemi COVID-19 di Indonesia. Pembatasan aktivitas selama pandemi mengakibatkan peningkatan pengangguran, penurunan pendapatan pekerja informal, dan melemahnya perekonomian nasional (Christensen, 2021).



Sumber: BPS (2021)

Gambar 3. Profil Kemiskinan di Indonesia

Badan Pusat Statistik (BPS) mencatat bahwa jumlah penduduk miskin meningkat dari 24,79 juta orang atau 9,22 % pada September 2019 menjadi 27,55 juta orang atau 10,19% pada September 2020, atau meningkat sekitar 2,76 juta orang dalam kurun waktu satu tahun, dan kembali melampaui angka dua digit (BPS, 2021). Selain itu, tingkat pengangguran terbuka pada Agustus 2020 meningkat menjadi 7,07%, sementara pandemi berdampak pada 29,12 juta penduduk usia kerja, atau 14,28 % dari angkatan kerja, yang mencakup 2,56 juta orang yang kehilangan pekerjaan, 1,77 juta orang yang dirumahkan sementara, dan 24,03 juta orang yang mengalami pengurangan jam kerja secara drastis (BPS, 2020). Sementara itu, pertumbuhan ekonomi Indonesia menyusut sebesar 5,32 persen pada kuartal II 2020, penurunan terdalam dalam dua dekade terakhir (BPS, 2020). Dari perspektif Kingdon, kondisi tersebut berarti bahwa pandemi bukan lagi sekadar krisis kesehatan, melainkan krisis kesejahteraan sosial yang memerlukan intervensi kebijakan segera, karena dampaknya telah merembes ke kelompok-kelompok rentan di masyarakat (Harjanto et al., 2022).



Sumber: BPS (2020)

Gambar 4. Keadaan Ketenagakerjaan dan Pertumbuhan Ekonomi 2020

Kecepatan respons kebijakan pada masa pandemi sekaligus memperlihatkan persoalan dalam pendefinisian kebutuhan. Pemerintah menggunakan DTKS dan basis data administratif lain sebagai pintu utama untuk menentukan penerima, padahal sebagian data belum segera

mencerminkan munculnya kelompok miskin baru akibat pandemi (Salsabila et al., 2024). Dalam perspektif Fraser, kewenangan untuk mendefinisikan kebutuhan berada terutama pada negara dan birokrasi karena merekalah yang menetapkan kategori kelayakan, bukti administratif, dan prosedur verifikasi. Posisi ini membuat rumah tangga yang sebelumnya telah tercatat dalam program sosial lebih mudah diakui sebagai kelompok yang membutuhkan. Sebaliknya, pekerja informal, kelompok yang baru kehilangan pendapatan, warga dengan NIK bermasalah, serta kelompok rentan dengan akses administratif terbatas lebih berisiko tidak terlihat. Temuan Ombudsman mengenai penerima yang telah meninggal, NIK tidak valid, penerima ganda, dan penerima yang semestinya dinonaktifkan menunjukkan bahwa logika administratif dapat menghasilkan inclusion error sekaligus exclusion error (Ombudsman Indonesia, 2022; Srirahayu, 2024; Rahmansyah et al., 2020). Dengan demikian, persoalan data merupakan arena politik kebutuhan karena menentukan kebutuhan siapa yang diakui dan siapa yang tertinggal sebelum bantuan didistribusikan.

Dalam politics stream, tekanan publik, suasana nasional, dan kebutuhan menjaga stabilitas sosial membentuk dukungan politik bagi perluasan bantuan sosial. Pemberitaan mengenai peningkatan kasus, kehilangan pekerjaan, dan kesulitan ekonomi memperkuat tuntutan agar pemerintah menunjukkan respons yang cepat (Hasanah, 2023; Harjanto et al., 2022). Pada titik ini, bansos memiliki dua dimensi sekaligus: instrumen perlindungan ekonomi dan sarana menunjukkan responsivitas pemerintah terhadap krisis. Bukti politics stream karena itu terletak pada terbentuknya dukungan dan tekanan politik terhadap tindakan pemerintah, bukan pada kecepatan penerbitan kebijakan itu sendiri (Afrinita et al., 2021; Battaglia, 2025).

Berbeda dengan politics stream, penerbitan Perppu Nomor 1 Tahun 2020 pada 31 Maret 2020 dan pengalokasian anggaran jaring pengaman sosial menunjukkan terbukanya policy window. Pada saat yang sama, masalah telah dikenali sebagai krisis sosial-ekonomi, dukungan politik untuk intervensi menguat, dan instrumen perlindungan sosial yang dapat diperluas telah tersedia. Pertemuan ketiga kondisi tersebut memungkinkan keputusan anggaran dan perluasan program dilakukan dalam waktu singkat (Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian Republik Indonesia, 2020; Hadna, 2021; Yopiannor et al., 2024). Dengan demikian, pandemi berfungsi sebagai focusing event yang membuka kesempatan bagi coupling antara problem, politics, dan policy stream.

Relasi kekuasaan menjadi unsur penting dalam menjelaskan mengapa tidak semua kebutuhan memperoleh bobot yang sama dalam agenda bantuan sosial. Pemerintah pusat memiliki kewenangan regulatif dan fiskal untuk menetapkan program, anggaran, serta kategori penerima; Kementerian Sosial dan birokrasi pelaksana memiliki sumber daya administratif melalui pengelolaan data dan mekanisme verifikasi; pemerintah daerah memiliki pengetahuan lokal tetapi kapasitas fiskal dan verifikasi yang tidak seragam; sedangkan masyarakat sipil, media, dan kelompok penerima terutama memiliki sumber daya berupa tekanan publik dan artikulasi kebutuhan. Ketimpangan sumber daya tersebut membuat definisi resmi kebutuhan lebih banyak dibentuk dari atas. Kelompok yang telah tercakup dalam kategori program dan basis data pemerintah memperoleh keuntungan karena lebih mudah dimasukkan ke skema perluasan, sementara pekerja informal, perempuan kepala keluarga, pekerja migran, dan kelompok miskin baru memiliki posisi tawar yang lebih lemah dalam proses penetapan kategori (Hadna, 2021; Andriyana & Jowono, 2021). Kasus korupsi bansos juga menunjukkan bahwa kendali atas anggaran dan distribusi dapat menjadi sumber kepentingan tersendiri, sehingga relasi kekuasaan tidak hanya memengaruhi siapa yang menerima bantuan, tetapi juga integritas proses kebijakan (Setiawan & Jesaja, 2022). Dalam kerangka Fraser, kondisi ini menegaskan bahwa perebutan definisi kebutuhan berlangsung melalui kontrol atas data, anggaran, dan otoritas keputusan.

Pada policy stream, pemerintah tidak memulai dari kondisi tanpa pilihan kebijakan. Program seperti PKH, BPNT/Kartu Sembako, dan skema perlindungan sosial lain telah tersedia sebelum pandemi, sehingga perluasan cakupan dan nilai manfaat menjadi pilihan yang secara administratif lebih siap dibanding membangun sistem baru dari awal (Capano et al., 2020; Harjanto et al., 2022). BST kemudian digunakan untuk menjangkau sebagian kelompok yang belum tercakup program reguler. Hal ini menunjukkan bahwa solusi yang bertahan dalam policy stream adalah instrumen yang memiliki kelayakan teknis dan dapat dioperasikan secara cepat dalam situasi darurat (Ichsanniaty et al., 2023; Yopiannor et al., 2024).

Pilihan terhadap perluasan program yang telah ada memiliki konsekuensi analitis. Keunggulannya adalah kecepatan implementasi, tetapi ketergantungan pada kategori dan data lama membuat sistem lebih mudah menjangkau kelompok yang sebelumnya sudah terdaftar daripada kelompok rentan yang muncul akibat krisis. Usulan reformasi data yang lebih partisipatif dan terdesentralisasi tidak menjadi solusi utama pada momentum awal karena membutuhkan perubahan kelembagaan yang lebih besar (Srirahayu, 2024; Rahmansyah et al., 2020). Dengan demikian, seleksi solusi dalam policy stream turut mereproduksi definisi administratif tentang siapa yang dianggap membutuhkan.

Pandemi COVID-19 berfungsi sebagai focusing event yang mempertemukan ketiga aliran kebijakan. Lonjakan kasus, penurunan aktivitas ekonomi, dan tekanan publik membentuk problem dan politics stream, sementara keberadaan PKH, BPNT/Kartu Sembako, BST, dan instrumen fiskal menyediakan alternatif pada policy stream. Peran Presiden dan Kementerian Sosial dapat dipahami sebagai policy entrepreneurship sejauh tindakan mereka melakukan coupling antarstream: Presiden menggunakan kewenangan eksekutif dan fiskal melalui Perppu serta keputusan perluasan perlindungan sosial untuk menghubungkan pengakuan atas krisis dengan penyediaan sumber daya, sedangkan Kementerian Sosial mengoperasikan coupling tersebut melalui perluasan cakupan program yang telah ada dan pengembangan skema bantuan bagi kelompok terdampak. Pada 2021, perluasan PKH, Kartu Sembako, BST, dan program lain menunjukkan bahwa solusi yang tersedia telah dipasangkan dengan masalah yang mendesak dan dukungan politik yang terbentuk (Sekretariat Kabinet RI/DPR RI, 2021; Boin et al., 2020; Hoefer, 2022). Penyebutan sebagai policy entrepreneurs karena itu didasarkan pada tindakan menghubungkan masalah, dukungan politik, dan solusi, bukan semata-mata karena keduanya merupakan pelaksana kebijakan.

Dampak Bantuan Sosial pada Masa Covid-19 di Indonesia

Dampak bantuan sosial pada masa pandemi ditempatkan dalam penelitian ini sebagai konsekuensi dari proses agenda yang telah dianalisis, bukan sebagai fokus evaluasi implementasi. Literatur menunjukkan bahwa perluasan perlindungan sosial membantu rumah tangga memenuhi kebutuhan dasar dan menahan tekanan kemiskinan selama krisis; program PEN dan berbagai skema bansos memperluas jangkauan perlindungan kepada kelompok terdampak (Rizki, 2021; Pramanik, 2020; Ruslan et al., 2022). Temuan tersebut memperlihatkan bahwa terbukanya policy window menghasilkan kapasitas respons yang nyata ketika problem, politics, dan policy stream berhasil dipertemukan.

Namun, dampak tersebut dibatasi oleh cara kebutuhan didefinisikan sejak tahap hulu. Ketidaktepatan sasaran, penerima ganda, kelompok layak yang tidak masuk daftar, serta penyimpangan distribusi menunjukkan bahwa kecepatan perluasan program tidak otomatis menghilangkan bias administratif dan relasi kuasa dalam penetapan penerima (Fadhli & Fahimah, 2021; Ruslan et al., 2022; ICW et al., 2021). Dalam kerangka Fraser, persoalan ini memperlihatkan

bahwa distribusi manfaat mengikuti definisi kebutuhan yang sebelumnya telah dilembagakan melalui kategori dan data pemerintah.

Secara sintesis, bantuan sosial selama pandemi berkontribusi menjaga stabilitas sosial-ekonomi, tetapi hasilnya tidak merata karena kemampuan untuk masuk ke dalam sistem bergantung pada keterlihatan administratif dan posisi kelompok dalam proses pendefinisian kebutuhan. Dengan demikian, persoalan implementasi yang muncul sesudah kebijakan dijalankan dapat ditelusuri kembali pada keputusan agenda setting mengenai siapa yang diakui sebagai penerima, solusi mana yang dipilih, dan bagaimana kewenangan antara pemerintah pusat, pemerintah daerah, serta masyarakat didistribusikan.

KESIMPULAN

Penelitian ini menunjukkan bahwa kebijakan bantuan sosial pada masa pandemi COVID-19 di Indonesia terbentuk melalui dua proses yang saling berkaitan. Pertama, kebutuhan sosial dikonstruksi melalui relasi kekuasaan sebagaimana dijelaskan Fraser. Negara dan birokrasi memiliki otoritas utama untuk menetapkan kategori kebutuhan melalui data, kriteria kelayakan, dan mekanisme verifikasi. Karena itu, rumah tangga yang telah tercatat dalam sistem perlindungan sosial lebih mudah dikenali dan dimasukkan ke dalam perluasan program, sedangkan pekerja informal, kelompok miskin baru, perempuan kepala keluarga, pekerja migran, dan warga dengan kendala administrasi lebih berisiko tidak terlihat. Kedua, kebutuhan yang telah memperoleh pengakuan tersebut masuk ke agenda melalui mekanisme Kingdon: peningkatan kemiskinan, pengangguran, dan kehilangan pendapatan membentuk problem stream; tekanan publik dan kebutuhan menjaga stabilitas sosial memperkuat politics stream; sementara keberadaan program seperti PKH, BPNT/Kartu Sembako, dan BST menyediakan alternatif dalam policy stream. Pandemi sebagai focusing event kemudian membuka policy window yang memungkinkan ketiga aliran tersebut dipertemukan secara cepat.

Integrasi Fraser dan Kingdon memperlihatkan bahwa prioritas kebijakan tidak hanya ditentukan oleh besarnya kebutuhan objektif, tetapi juga oleh kemampuan suatu kebutuhan untuk dikenali dalam kategori administratif dan memperoleh dukungan politik pada saat solusi yang dapat dijalankan tersedia. Temuan ini menjelaskan mengapa perluasan bansos dapat berlangsung cepat tetapi tetap menghasilkan inclusion dan exclusion error: mekanisme agenda menggunakan instrumen dan basis data yang sudah ada, sehingga kelompok yang telah "terlihat" secara administratif memiliki peluang lebih besar untuk masuk, sementara kelompok yang baru rentan selama krisis memerlukan proses pengakuan tambahan. Dengan demikian, kontribusi utama penelitian ini adalah menunjukkan bahwa dinamika kekuasaan bekerja sejak tahap definisi kebutuhan hingga pemilihan solusi kebijakan. Keterbatasan penelitian terletak pada penggunaan data sekunder, sehingga studi berikutnya perlu menguji temuan ini melalui wawancara dengan pembuat kebijakan, pemerintah daerah, dan kelompok penerima maupun kelompok yang tidak terjangkau bantuan.

DAFTAR REFERENSI

- Ahmad, A. A. M., Sukri, & Haryanto. (2023). Relasi aktor dalam kebijakan halal tourism di Kabupaten Maros. *Jurnal Politik Profetik*, 11(2), 227–241. <https://doi.org/10.24252/profetik.v11i2a6>
- Ajun, S. A., Canon, S., & Payu, B. R. (2024). Analisis ketepatan sasaran penerima bantuan sosial Provinsi Gorontalo. *Jurnal Ekonomi dan Bisnis (EK&BI)*, 7(1), 8. <https://doi.org/10.37600/ekbi.v7i1.1319>

-
- Alfathon, R. P., Said, M. F., & Hakim, A. I. (2023). Analisis agenda-setting policy dalam proses penyelenggaraan Formula E di DKI Jakarta. *Journal of Politics and Policy*, 5(1), 40–57. <https://doi.org/10.21776/ub.jppol.2023.005.01.04>
- Amalia, R. P., Muhajir, H., Tamrin, S. H., Sirnan, Salam, E. F. R., & Annas, A. (2021). Pelayanan bantuan sosial di tengah pandemi COVID-19 Kabupaten Soppeng. *Jurnal Ilmiah Tata Sejuta STIA Mataram*, 7(2), 283–295. <https://doi.org/10.32666/tatasejuta.v7i2.220>
- Andriyana, A., & Jowono, V. (2021). Multi-level governance in public policy in Indonesia. *Sosio Informa*, 7(3).
- Andriyana, V. J. (2021). Analisis implementasi program bantuan sosial penanganan pandemi COVID-19 di Indonesia menggunakan perspektif multilevel governance. *Sosio Informa*, 7(3).
- Ayuningtyas, D., Islam, H., Hasibuan, S. U., & Margaretha, C. (2022). Implementasi bantuan sosial pada era pandemi COVID-19: Evaluasi aspek transparansi dan akuntabilitas. *Integritas: Jurnal Antikorupsi*, 8(1), 51–62. <https://doi.org/10.32697/integritas.v8i1.796>
- Azharil, M. Y., & Paskah, I. (2023). Bahaya sampah plastik di laut bagi mahluk hidup. *Riset Sains dan Teknologi Kelautan*, 174–177.
- Bahar, A. A., Mardiyanta, A., Mirdad, M. A., & Wisnuyana, B. (2025). The discourse on the role of NGOs in Indonesia's public policy process. *JKMP (Jurnal Kebijakan dan Manajemen Publik)*, 13(1), 50–56.
- Battaglia, F. (2025). Kingdon at 40: Multiple streams, multiple flaws. *Journal of Policy Studies*, 40(3), 25–42.
- Baumgartner, F., Bevan, S., & Sebök, M. (2026). Agenda-setting studies in public policy: Origins, development, and new possibilities for coding in the age of AI. *Communication and Change*, 2, 1. <https://doi.org/10.1007/s44382-026-00021-8>
- Christensen, T. (2021). The social policy response to COVID-19: The failure to help vulnerable children and elderly people. *Public Organization Review*, 21(4), 707–722. <https://doi.org/10.1007/s11115-021-00560-2>
- Creswell, J. W. (2015). *Penelitian kualitatif & desain riset: Memilih di antara lima pendekatan* (A. L. Lazuardi, Penerj.; S. Z. Qudsy, Peny.). Pustaka Pelajar.
- Damara, M. D., Nasution, K. F. D., & Ananda, B. (2026). Ekonomi politik anggaran dan penyaluran bantuan sosial di Indonesia: Analisis kepentingan politik dan dampaknya terhadap kesejahteraan masyarakat. *RIGGS: Journal of Artificial Intelligence and Digital Business*, 4(4), 2753–2759.
- Fadhli, K., & Fahimah, D. A. N. (2021). Pengaruh pendapatan, pendidikan, dan gaya hidup terhadap kesejahteraan keluarga penerima manfaat (KPM) bantuan sosial COVID-19. *Jurnal Education and Development*, 9(3), 118–124. <https://doi.org/10.37081/ed.v9i3.2770>
- Fadhli, K., Himmah, S. R., & Taqiyuddin, A. (2021). Analisis perubahan pola konsumsi masyarakat penerima bantuan sosial pada masa pandemi COVID-19. *Jurnal Education and Development*, 9(3), 110–117. <https://doi.org/10.37081/ed.v9i3.2777>
- Fentiani, S. A., Achdiani, Y., & Nastia, G. I. P. (2025). Peran kesejahteraan sosial dalam meningkatkan kualitas hidup masyarakat. *Jurnal Ilmu Kesejahteraan Sosial HUMANITAS*, 7(1). <https://doi.org/10.23969/humanitas.v7i1.21718>
- Fraser, N. (2020). *Fortunes of feminism: From state-managed capitalism to neoliberal crisis*. Verso Books.
-

- Fritzler, J., Grøn, C. H., & Wivel, A. (2025). Leadership styles and international agenda-setting: Understanding small-state and middle-power leadership on the responsibility to protect. *Foreign Policy Analysis*, 21(3), oraf006. <https://doi.org/10.1093/fpa/oraf006>
- Hadna, A. H. (2021). Policy formulation during pandemic COVID-19: A new evidence of multiple streams theory from Yogyakarta, Indonesia. *Journal of Public Administration and Governance*, 11(3), 36–55. <https://doi.org/10.5296/jpag.v11i3.18741>
- Hamidi, A., & Mayasari, I. (2023). Analisis peran policy entrepreneur menggunakan Kingdon's multiple streams dalam pembentukan Indonesia Investment Authority. *JIIIP: Jurnal Ilmiah Ilmu Pendidikan*, 6(9), 7029–7033. <https://doi.org/10.54371/jiip.v6i9.2499>
- Hasanah, F. N. (2023). Analisis peran komunikasi aktor pemerintah dan non pemerintah memerangi misinformasi vaksinasi COVID-19 di Indonesia. *Jurnal Administrasi dan Kebijakan Publik*, 8(1), 1–22.
- Herdiana, D. (2020). Pengawasan kolaboratif dalam pelaksanaan kebijakan bantuan sosial terdampak COVID-19. *JDP (Jurnal Dinamika Pemerintahan)*, 3(2), 85–99. <https://doi.org/10.36341/jdp.v3i2.1323>
- Hoefer, R. (2022). The multiple streams framework: Understanding and applying the problems, policies, and politics approach. *Journal of Policy Practice and Research*, 3(1), 1–5. <https://doi.org/10.1007/s42972-022-00049-2>
- Muchtarom, Ichsanniaty, P. S., Wiedjanarko, B., & Purnama, W. (2023). Konsep perencanaan dalam perspektif kebijakan publik. *JIIIP: Jurnal Ilmiah Ilmu Pendidikan*, 6(5), 3419–3426. <https://doi.org/10.54371/jiip.v6i5.2048>
- Kim, T. (2026). Did the COVID-19 pandemic fuel public support for social protection? *Journal of Social Policy*, 55, 145–167. <https://doi.org/10.1017/S004727942400014X>
- Mahanum. (2021). Pengambilan keputusan dan perencanaan kebijakan. *Jurnal Pendidikan dan Ilmu Pendidikan*, 6(1), 154–163.
- Maharaksa, M. S., Triharjono, H. D., Fadilah, F. N., Az, S., & Kania, Z. (2025). Implementasi kebijakan publik: Pengertian, model-model dan penerapannya dalam contoh studi kasus. *Jurnal Penelitian Nusantara*, 1, 69–73.
- Morado, R. (2021). Implementasi penyaluran bantuan sosial COVID-19 di DKI Jakarta. *Dialogue: Jurnal Ilmu Administrasi Publik*, 3(2), 122–137. <https://doi.org/10.14710/dialogue.v3i2.11879>
- Muga, M. P. L., Kiak, N. T., & Maak, C. S. (2021). Dampak penyaluran bantuan sosial tunai pandemi COVID-19: Studi kasus di Kelurahan Sikumana, Kota Kupang. *OECONOMICUS Journal of Economics*, 5(2), 105–112. <https://doi.org/10.15642/oje.2021.5.2.105-112>
- Noerkaisar, N. (2021). Efektivitas penyaluran bantuan sosial pemerintah untuk mengatasi dampak COVID-19 di Indonesia. *Jurnal Manajemen Perbendaharaan*, 2(1), 83–104. <https://doi.org/10.33105/jmp.v2i1.363>
- Nunung, A., Latifah, Fatmawati, & Sulastri, L. (2025). Implementasi kebijakan bantuan sosial untuk menginvestigasi ketidaktepatan sasaran bantuan sosial di Desa Rancaekek Kulon Kabupaten Bandung. *Jurnal Administrasi dan Kebijakan Publik (JAKP)*, 10(1), 62–82.
- Pamungkas, S. H. A., Daffaakbar, M. A., & Nurrizky, A. M. (2022). Analisis tata kelola kebijakan sosial penanganan pandemi COVID-19 di Indonesia berdasarkan perspektif adaptive governance. *Journal of Social Development Studies*, 3(2), 87–105. <https://doi.org/10.22146/jsds.5226>

-
- Permatasari, I., & Putra, R. (2024). Dinamika agenda setting dan formulasi kebijakan untuk pembangunan berkelanjutan: Sebuah analisis bibliometrik skor SDGs. *Jurnal Ilmu Administrasi Publik*, 12(1), 72–88.
- Pramanik, N. D. (2020). Dampak bantuan paket sembako dan bantuan langsung tunai terhadap kelangsungan hidup masyarakat Padalarang pada masa pandemi COVID-19. *Jurnal Ekonomi, Sosial dan Humaniora*, 1(12), 113–120.
- Rahmansyah, W., Qadri, R. A., Sakti, R. R., & Ikhsan, S. (2020). Pemetaan permasalahan penyaluran bantuan sosial untuk penanganan COVID-19 di Indonesia. *Jurnal Pajak dan Keuangan Negara*, 1(4), 159–166.
- Ridwan, M., & Kafabih, A. (2022). Gambaran perilaku hidup bersih sehat (PHBS) dan kesiediaan vaksinasi pada keluarga penerima bantuan sosial. *Share: Social Work Journal*, 12(1), 1–11. <https://doi.org/10.24198/share.v12i1.33680>
- Rizki, M. (2021). Dampak program perlindungan sosial dalam mengatasi kemiskinan di tengah pandemi COVID-19. *Jurnal Good Governance*, 17(2), 125–135.
- Ruslan, N. A., Usman, J., & Tahir, M. (2022). Dampak bantuan sosial tunai bagi kesejahteraan masyarakat di masa pandemi COVID-19 di Kelurahan Kaluku Bodoa. *Kajian Ilmiah Mahasiswa Administrasi Publik (KIMAP)*, 3(3), 712–721.
- Salsabila, N., Muna, N., Pradana, V. H., & Nurcahya, W. F. (2024). Analisis efektivitas bantuan sosial (bansos) dalam mengatasi kemiskinan di Indonesia. *Journal of Macroeconomics and Social Development*, 1(4), 1–13. <https://doi.org/10.47134/jmsd.v1i4.317>
- Samuda, S. J. A., & Suprihartiningsih, E. (2022). COVID-19 social assistance program and poverty: Evidence from Indonesia. *Jurnal Ekonomi Pembangunan*, 20(2), 125–134. <https://doi.org/10.29259/jep.v20i2.19088>
- Setiawan, I., & Jesaja, C. P. (2022). Analisis perilaku korupsi aparat pemerintah di Indonesia: Studi pada pengelolaan bantuan sosial di era pandemi COVID-19. *Jurnal Media Birokrasi*, 4(2), 33–50. <https://doi.org/10.33701/jmb.v4i2.2744>
- Simbolon, L. L., Aulia, N., Sihombing, O. K. J., Siboro, S. R. J., & Boot, R. (2025). Analisis ketidaktepatan sasaran bantuan sosial di Kota Medan: Studi literatur terhadap implementasi kebijakan. *NETIZEN: Journal of Society and Business*, 2(1), 292–300.
- Subekti, F. R., & Kensiwi, N. (2025). Optimizing policies for the distribution of social assistance (BANSOS) and direct cash transfers (BLT) to ensure targeting accuracy and improve economic welfare. *Journal Governance Bureaucratic Review*, 2(3), 158–170. <https://doi.org/10.31629/jgbr.v2i3.7963>
- Latif, I. S., & Pangestu, I. A. (2022). Problematika penyalahgunaan bantuan sosial pada masa pandemi. *JUSTISI*, 8(2), 95–107. <https://doi.org/10.33506/js.v8i2.1612>
- Suprpto, S. (2025). *Kebijakan dan analisis kesehatan: Teori, praktik, dan implementasi*. Book_Edukasi Ilmiah Indonesia.
- Tapung, M. M., Regus, M., Payong, M. R., Rahmat, S. T., & Jelahu, F. M. (2020). Bantuan sosial dan pendidikan kesehatan bagi masyarakat pesisir yang terdampak sosial-ekonomi selama patogenesis COVID-19 di Manggarai. *Transformasi: Jurnal Pengabdian Masyarakat*, 16(1), 12–26. <https://doi.org/10.20414/transformasi.v16i1.2067>
- Yaneri, A., & Deswanti, A. D. (2021). Analisis kesetaraan gender dan inklusi sosial pada program perlindungan sosial: Studi kasus bantuan sosial tunai COVID-19 di Kabupaten Bandung Barat. *PEKSOS: Jurnal Ilmiah Pekerjaan Sosial*, 20(1), 70–84. <https://doi.org/10.31595/peksos.v20i1.381>
-

Yopiannor, F. Z., Gani, A. Y. A., Mindarti, L. I., & Rozikin, M. (2024). Agenda setting for food estate policy in multiple stream frameworks (MSF) perspective: Case in Central Kalimantan, Indonesia. *Journal of Management World*, 2024(4), 524–532. <https://doi.org/10.53935/jomw.v2024i4.451>