

Adaptive Governance and Agile Leadership in Street-Level Bureaucracy: Subsidy Implementation Effectiveness

Bambang Kusbandrijo

Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya

Korespondensi : b_kusbandrijo@untag-sby.ac.id

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implementasi kebijakan subsidi sosial di Kabupaten Sidoarjo melalui interaksi antara kapasitas governansi, kolaborasi, dan kelincahan, dengan fokus pada peran birokrat jalanan dan kepemimpinan adaptif. Penelitian menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif, dilaksanakan di Kecamatan Waru, mencakup Desa Tambaksawah, Tambakrejo, dan Tropodo. Informan terdiri dari penerima subsidi, rumah tangga yang berhak tetapi tidak menerima subsidi (12 informan), LSM lokal (3), birokrat jalanan (6), dan wartawan (2). Data dikumpulkan melalui wawancara mendalam semi-terstruktur, observasi, dan studi dokumen, serta diuji validitasnya melalui triangulasi. Analisis mengikuti model interaktif Creswell dan Poth, meliputi pengorganisasian data, coding, pengembangan tema, dan analisis interpretatif. Hasil menunjukkan bahwa implementasi subsidi menghadapi tantangan dalam akurasi sasaran, kualitas distribusi bantuan non-tunai, dan pemanfaatan adaptif subsidi tunai oleh rumah tangga. Diskresi birokrat jalanan dan kepemimpinan adaptif terbukti menjadi faktor kunci yang menjembatani desain kebijakan dan praktik lapangan, memengaruhi persepsi kehadiran pemerintah. Penelitian ini memberikan kontribusi pada pengembangan model governansi adaptif dalam administrasi publik, menyoroti dual vulnerability pada subsidi tunai dan non-tunai serta perlunya strategi governansi yang kontekstual, fleksibel, dan responsive.

Kata kunci: Implementasi Subsidi, Birokrat Jalanan, Kepemimpinan Adaptif.

Abstract

This study aims to examine the implementation of social subsidy policies in Sidoarjo Regency by analyzing the interaction between governance capacity, collaborative governance, and agility, with a particular focus on the role of street-level bureaucrats and agile leadership. The research employs a qualitative descriptive approach, conducted in Waru sub-district, covering Tambaksawah, Tambakrejo, and Tropodo villages. Informants include subsidy recipients, households entitled to but not receiving subsidies (12 respondents), local NGOs (3), street-level bureaucrats (6), and journalists (2). Data were collected through semi-structured in-depth interviews, observation, and document analysis, and triangulated for validity. Analysis follows the interactive qualitative model proposed by Creswell and Poth, including data organization, coding, thematic development, and interpretive analysis. Findings indicate that subsidy implementation faces challenges in accurate targeting, distribution quality of non-cash transfers, and adaptive utilization of cash subsidies by households. Street-level bureaucrats' discretion and agile leadership emerge as critical factors bridging policy design and practical implementation, influencing public perception of government presence. The study contributes to the development of an adaptive governance model in public administration, highlighting the dual vulnerability of cash and non-cash subsidies and the necessity of contextualized, flexible, and responsive governance strategies.

Keyword: Subsidy Implementation, Street-Level Bureaucracy, Agile Leadership

1. PENDAHULUAN

Tingginya angka kemiskinan mendorong pemerintah Indonesia menggunakan subsidi sebagai instrumen utama perlindungan sosial bagi masyarakat miskin dan rentan miskin. Namun, pada tingkat implementasi, kebijakan ini menghadapi dilema klasik antara bantuan tunai dan non-tunai, yang masing-masing memiliki kelebihan dan keterbatasan. Bantuan tunai menawarkan fleksibilitas bagi rumah tangga untuk menyesuaikan pengeluaran, sementara non-tunai memungkinkan pemerintah mengendalikan jenis barang yang dikonsumsi. Meski demikian, efektivitas kedua skema sangat tergantung pada kualitas tata kelola implementasi (Lipsky, 1980; Peters, 2010).

Permasalahan paling kritis terletak pada akurasi pendataan penerima. Evaluasi program perlindungan sosial di Indonesia menunjukkan masih terjadi *inclusion error* (yang tidak berhak menerima) dan *exclusion error* (yang berhak tidak menerima). Kondisi ini tidak hanya disebabkan keterbatasan teknis basis data, tetapi juga faktor sosial-politik lokal seperti kolusi, nepotisme, dan patronase dalam proses verifikasi. Diskresi birokrat jalanan membuka ruang kompromi informal yang melemahkan keadilan distribusi (Lipsky, 1980). Dalam perspektif kapasitas kebijakan, hal ini mencerminkan ketidakseimbangan antara kapasitas analitis dan operasional pemerintah daerah (Wu et al., 2015).

Pada bantuan non-tunai, risiko kebocoran uang lebih rendah, tetapi muncul bentuk penyimpangan lain, termasuk pengurangan kuantitas bantuan, kualitas komoditas menurun, dan praktik *bundling* yang merugikan penerima. Tanpa mekanisme akuntabilitas yang kuat, kolaborasi antara pemerintah dan penyedia justru menciptakan ruang abu-abu bagi penyimpangan (Ansell & Gash, 2008). Sementara itu, bantuan tunai menghadapi kerentanan berupa potensi pemanfaatan tidak sesuai tujuan, terutama ketika literasi keuangan dan pendampingan sosial terbatas (Peters, 2010).

Dilema tunai versus non-tunai bukan sekadar persoalan desain instrumen, tetapi masalah tata kelola implementasi. Tanpa data terpadu, penguatan integritas birokrasi lokal, serta sistem monitoring dan pengaduan yang responsif, kedua skema berisiko terus mereproduksi kesenjangan implementasi (Howlett & Ramesh, 2016).

Penelitian ini menggunakan perspektif *street-level bureaucracy* untuk menekankan peran birokrat garis depan pendamping sosial, aparat desa, dan petugas distribusi sebagai aktor kunci yang menentukan praktik kebijakan di lapangan. Diskresi mereka dapat menjembatani sekaligus mendistorsi tujuan formal. Dalam skema tunai, fleksibilitas meningkatkan otonomi rumah tangga tetapi membuka ruang praktik informal seperti potongan oleh perantara, manipulasi data, dan tekanan patronase politik. Pada skema non-tunai, kontrol komoditas membatasi penyalahgunaan dana, tetapi deviasi tetap muncul dalam bentuk pengurangan volume, substitusi barang berkualitas rendah, dan *bundling*.

Fenomena ini menegaskan bahwa problem utama terletak pada kualitas implementasi di level birokrat jalanan. Tanpa kepemimpinan adaptif, monitoring real-time, dan mekanisme pengaduan yang responsif, baik bantuan tunai maupun non-tunai berpotensi mereproduksi kesenjangan kronis dalam perlindungan sosial. Perspektif *street-level* menegaskan bahwa integritas dan efektivitas program sangat bergantung pada kualitas interaksi negara–warga di titik layanan.

Tabel 1. Permasalahan Bantuan Tunai vs Non-Tunai

Aspek Permasalahan	Bantuan Tunai	Bantuan Non-Tunai	Sumber Utama
Akurasi Data Penerima	Inclusion error dan exclusion error masih tinggi; manipulasi data lokal	Masalah data tetap terjadi karena basis DTKS sama	Laporan Badan Pemeriksa Keuangan (2021); Studi World Bank (2020)
Diskresi Birokrat Jalanan	Potensi potongan informal oleh perantara lokal	Intervensi aparat dalam penentuan paket dan distribusi	Lipsky (1980); Peters (2010); laporan media nasional
Risiko Kebocoran Finansial	Relatif tinggi melalui pungutan liar dan penyalahgunaan dana	Lebih rendah pada uang tunai langsung	Evaluasi Kementerian Sosial Republik Indonesia (2022)
Penyimpangan Pemanfaatan	Dana digunakan untuk konsumsi non-prioritas atau bayar utang	Lebih terkontrol karena berbentuk barang	Studi SMERU Research Institute (2019)
Manipulasi Kualitas/Kuantitas	Hampir tidak relevan (karena uang)	Sunat bantuan, kualitas barang rendah, bundling	Investigasi media (2020–2023); laporan Komisi Pemberantasan Korupsi
Kolusi dengan Vendor	Terbatas	Tinggi pada rantai pasok (e-warong/supplier)	Studi World Bank (2020); KPK
Transparansi Distribusi	Bergantung pada sistem pembayaran digital	Bergantung pada logistik dan pengawasan fisik	Kementerian Sosial Republik Indonesia; Wu et al. (2015)
Beban Administratif	Lebih sederhana setelah digitalisasi	Lebih kompleks (pengadaan, distribusi, kontrol mutu)	Howlett & Ramesh (2016)
Persepsi Penerima Manfaat	Disukai karena fleksibel	Kadang dikeluhkan karena barang tidak sesuai kebutuhan	Survei SMERU Research Institute
Kerentanan Korupsi Sistemik	Tinggi pada tahap targeting dan pencairan	Tinggi pada rantai pasok dan pengadaan	Komisi Pemberantasan Korupsi; Ansell & Gash (2008)

Tabel menunjukkan bahwa permasalahan utama kedua skema subsidi berakar pada kualitas data penerima (DTKS), sehingga accuracy targeting menjadi krusial. Risiko yang muncul berbeda: subsidi tunai rawan deviasi penggunaan oleh rumah tangga, sementara non-tunai rentan terhadap manipulasi logistik dan kualitas distribusi. Faktor kunci yang menentukan efektivitas implementasi mencakup kapasitas monitoring birokrat jalanan, integritas aparat lapangan, dan transparansi rantai pasok, yang bersama-sama memengaruhi akurasi sasaran dan persepsi kehadiran pemerintah.

Tingginya angka kemiskinan mendorong pemerintah Indonesia menggunakan subsidi sebagai instrumen utama perlindungan sosial bagi masyarakat miskin dan rentan miskin. Namun, pada tingkat implementasi, kebijakan ini menghadapi dilema klasik antara bantuan tunai dan non-tunai, yang masing-masing memiliki keunggulan dan keterbatasan. Bantuan tunai memberi fleksibilitas bagi rumah tangga untuk menyesuaikan pengeluaran sesuai kebutuhan, sedangkan non-tunai memungkinkan pemerintah

mengendalikan jenis komoditas yang dikonsumsi. Literatur internasional menunjukkan bahwa perdebatan tunai versus non-tunai bergeser dari pertanyaan “mana lebih baik” menjadi “dalam kondisi apa masing-masing efektif”. Meta-analisis Bastagli et al. (2018) menegaskan bahwa transfer tunai secara konsisten meningkatkan konsumsi, pendidikan, dan kesehatan rumah tangga miskin, sementara Handa et al. (2018) menunjukkan kekhawatiran moral hazard tidak terbukti secara signifikan. Cunha et al. (2019) menemukan bahwa bantuan tunai umumnya lebih hemat biaya dan cepat disalurkan, sedangkan studi lain menekankan pentingnya konteks implementasi; bantuan pangan in-kind lebih efektif di pasar tidak stabil (Hidrobo et al., 2018), dan digitalisasi pembayaran meningkatkan efisiensi tanpa sepenuhnya mengatasi masalah penargetan (Muralidharan et al., 2019).

Di tingkat tata kelola, Howlett dan Ramesh (2016) serta Wu et al. (2015) menekankan bahwa defisit kapasitas operasional pemerintah menjadi sumber kegagalan program sosial. Perspektif ini selaras dengan teori street-level bureaucracy Lipsky (1980), yang menekankan diskresi aparat lapangan sebagai faktor utama deviasi implementasi. Studi Indonesia oleh Setyari dan Purwanti (2022) menunjukkan bahwa dampak bantuan tunai dipengaruhi perilaku rumah tangga dan dinamika sosial lokal, mengindikasikan bahwa fleksibilitas tidak selalu menghasilkan outcome sosial optimal. Laporan lembaga resmi dan media nasional menunjukkan permasalahan serupa: BPK (2021) dan Ombudsman RI (2022) menemukan tingginya inclusion dan exclusion error akibat pembaruan DTKS yang tidak optimal, sementara SMERU (2019–2021) melaporkan ketidaktepatan sasaran, kualitas komoditas yang tidak konsisten, serta praktik pengurangan bantuan di tingkat distribusi. Kasus di Kabupaten Sidoarjo menegaskan fenomena ini, termasuk keterlambatan penyaluran, warga layak yang tidak terdaftar, dan keluhan kualitas bantuan pangan di wilayah rawan banjir.

Fenomena ini menegaskan bahwa persoalan utama bukan sekadar pilihan tunai atau non-tunai, tetapi kualitas tata kelola implementasi. Bantuan tunai menghadapi risiko deviasi penggunaan oleh rumah tangga, sedangkan non-tunai rawan manipulasi logistik, pengurangan kuantitas, dan bundling. Efektivitas program sangat dipengaruhi oleh kapasitas monitoring, integritas birokrat jalanan, dan transparansi rantai pasok. Tanpa sistem monitoring real-time, mekanisme pengaduan responsif, dan kepemimpinan adaptif, kedua skema berpotensi mereproduksi kesenjangan implementasi kronis.

Pendekatan street-level bureaucracy menekankan peran kunci birokrat garis depan—pendamping sosial, aparat desa, dan petugas distribusi—yang secara de facto menentukan praktik kebijakan di lapangan. Diskresi mereka menjembatani sekaligus dapat mendistorsi tujuan formal. Dalam skema tunai, fleksibilitas meningkatkan otonomi rumah tangga tetapi membuka ruang praktik informal seperti potongan oleh perantara, manipulasi data, dan tekanan patronase politik. Pada skema non-tunai, kontrol komoditas membatasi penyalahgunaan dana, tetapi deviasi tetap muncul melalui pengurangan volume, kualitas barang menurun, dan praktik bundling.

Kerangka kapasitas kebijakan (Wu et al., 2015) membantu menjelaskan sumber struktural diskresi ini. Ketika kapasitas analitis lemah (misalnya DTKS tidak akurat), kapasitas operasional terbatas (monitoring distribusi lemah), dan kapasitas politik tidak seimbang (patronase lokal), ruang deviasi implementasi melebar. Ansell dan Gash (2008) menekankan bahwa kolaborasi tanpa akuntabilitas kuat, misalnya antara pemerintah dan vendor, dapat menciptakan zona abu-abu bagi penyimpangan. Howlett dan Ramesh (2016) menegaskan bahwa defisit kapasitas merupakan akar kegagalan tata kelola.

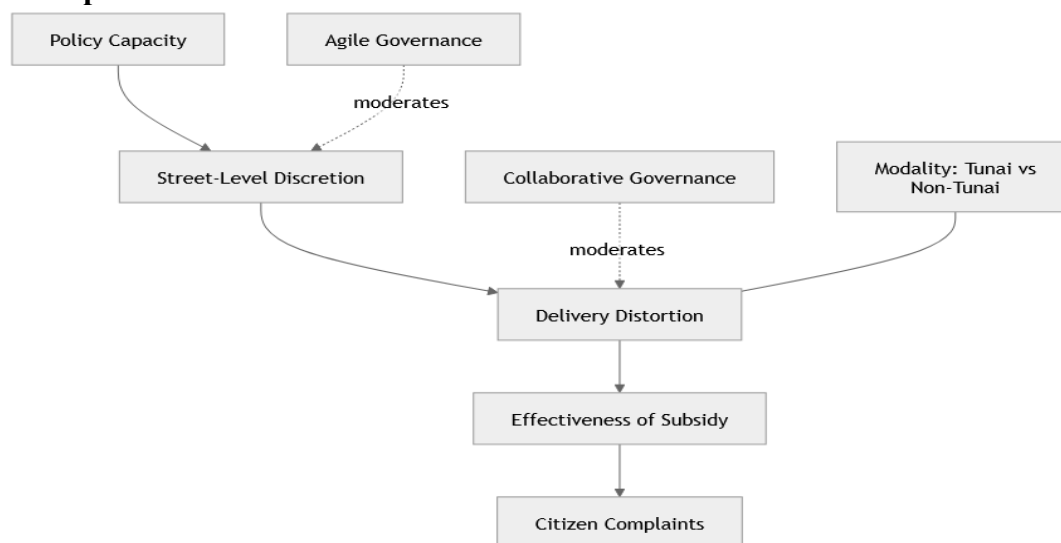
Pendekatan agile governance menjadi relevan pada level applied theory. Monitoring real-time, feedback cepat, dan penyesuaian kebijakan berbasis data dapat mengurangi kesenjangan antara desain dan praktik. Dengan mengintegrasikan perspektif street-level bureaucracy, kapasitas tata kelola, dan agile governance, penelitian ini menunjukkan bahwa dilema tunai versus non-tunai bukan sekadar instrumen kebijakan, tetapi persoalan interaksi kompleks antara kualitas data, kapasitas implementasi, perilaku birokrat jalanan, dan dinamika rumah tangga. Kerangka ini memberikan kontribusi teoretis penting untuk

memahami mengapa keluhan masyarakat terhadap program subsidi masih persisten, meski reformasi digital dan desain kebijakan terus diperkuat.

Diagram Konseptual

Diagram ini menunjukkan bahwa kapasitas governance, collaborative governance, dan agile governance membentuk kualitas implementasi kebijakan pada level birokrat jalanan. Agile leadership berperan sebagai penguat adaptivitas respons lapangan. Interaksi faktor-faktor tersebut menentukan efektivitas layanan publik serta persepsi kehadiran pemerintah dalam menangani masalah subsidi dan layanan daerah.

Diagram 1 Koseptual



Framework ini menempatkan kapasitas kebijakan sebagai faktor awal yang membentuk diskresi birokrat jalanan dalam implementasi subsidi, yang berpotensi menimbulkan distorsi penyaluran dan memengaruhi efektivitas bantuan serta keluhan masyarakat. Agile governance dan collaborative governance berfungsi sebagai mekanisme pengendali, yang dapat memperlemah atau memperkuat deviasi implementasi. Model ini menegaskan bahwa dilema tunai versus non-tunai terutama ditentukan oleh kualitas tata kelola di lapangan.

Studi ini muncul dari kesenjangan empirik berupa keluhan masyarakat terkait ketidaktepatan sasaran, kualitas layanan subsidi, dan lemahnya respons pemerintah daerah, termasuk di Sidoarjo. Secara teoretik, penelitian mengintegrasikan perspektif street-level bureaucracy dengan capacity governance, collaborative governance, dan agile governance yang selama ini masih terfragmentasi. Novelty penelitian terletak pada pengembangan model governansi adaptif, menempatkan agile leadership sebagai penguat kinerja implementasi pada level birokrat jalanan. Dengan demikian, penelitian ini mengajukan pertanyaan kunci: bagaimana interaksi kapasitas, kolaborasi, dan kelincahan governansi memengaruhi efektivitas implementasi kebijakan subsidi sekaligus persepsi kehadiran pemerintah di tingkat local.

2. METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif untuk memperoleh pemahaman mendalam mengenai dinamika implementasi kebijakan subsidi di lapangan, karena mampu menangkap proses, makna, dan pengalaman aktor kebijakan yang sulit dijelaskan melalui metode kuantitatif (Creswell & Poth, 2018). Fokus diarahkan pada ketepatan sasaran, praktik birokrat jalanan, dan kesenjangan antara desain kebijakan dengan distribusi nyata.

Lokasi penelitian adalah Kecamatan Waru, Kabupaten Sidoarjo, mencakup Desa Tambaksawah, Tambakrejo, dan Tropodo, dipilih secara purposive karena variasi kasus keluhan masyarakat terkait subsidi. Informan berjumlah 23 orang, dipilih purposive dan snowball, terdiri dari masyarakat penerima dan yang berhak namun tidak menerima subsidi (12), LSM lokal (3), birokrat jalanan (6), dan wartawan lokal (2).

Bahan penelitian meliputi dokumen kebijakan, laporan resmi pemerintah, data administrasi subsidi, serta data primer dari wawancara dan observasi lapangan. Pengumpulan data dilakukan melalui wawancara mendalam semi-terstruktur, observasi nonpartisipatif, dan studi dokumentasi untuk memastikan triangulasi sumber dan meningkatkan kredibilitas temuan (Patton, 2015).

Analisis data mengikuti prosedur kualitatif interaktif Creswell dan Poth, meliputi pengorganisasian, pembacaan menyeluruh, coding, pengembangan tema, dan interpretasi reflektif secara iteratif. Pendekatan ini memungkinkan identifikasi pola implementasi subsidi sekaligus menjelaskan kesenjangan antara kebijakan formal dan praktik birokrasi jalanan secara komprehensif.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

Bagian ini menyajikan temuan hasil wawancara mendalam terkait pendataan penerima subsidi serta kualitas bantuan non-tunai dari sisi kuantitas dan kualitas. Penyajian dilakukan dalam format pertanyaan–jawaban untuk mempertahankan jejak empiris sekaligus analisis akademik.

Tabel 2. Axial coding/temuan

Tema	Pertanyaan	Informan / Jawaban	Diskusi / Temuan
1. Akurasi Pendataan Penerima	Bagaimana proses pendataan penerima subsidi di tingkat desa?	Masyarakat Penerima: Pendataan via RT/RW & perangkat desa, pembaruan data belum rutin; warga mampu masuk, warga rentan terlewat. Birokrat Jalanan: Basis data DTKS, keterbatasan verifikasi dan tekanan administratif menghambat pemutakhiran.	Masalah inclusion & exclusion error; kapasitas targeting lemah; perlu penguatan verifikasi lokal.
2. Ketepatan Sasaran & Eksklusi Penerima	Apakah ada warga yang seharusnya menerima namun tidak mendapat subsidi?	Masyarakat Tidak Menerima: Usulan melalui musyawarah desa sering tidak masuk daftar, proses kurang transparan. LSM Lokal: Gap antara data administratif dan kondisi riil; kelompok rentan baru belum tercover.	Rigiditas sistem pendataan & lemahnya mekanisme koreksi berbasis komunitas; penguatan akuntabilitas lokal diperlukan.

Tema	Pertanyaan	Informan / Jawaban	Diskusi / Temuan
3. Kualitas Bantuan Non-Tunai (Kuantitas & Mutu)	Apakah bantuan non-tunai sesuai jumlah & kualitas?	Masyarakat Penerima: Kuantitas kadang kurang, kualitas komoditas tidak konsisten. Wartawan: Keluhan publik terkait pengurangan volume & kualitas antar penyalur. Birokrat Jalanan: Kendala terjadi pada rantai distribusi/vendor, bukan desain program.	Indikasi <i>implementation leakage</i> ; pengawasan rantai pasok penting untuk mempertahankan <i>state presence</i> .
	Apakah permasalahan dalam menerima subsidi tunai?	Penerima 1 & 2: Penyaluran relatif lancar, tapi jadwal pencairan tidak pasti; antrean panjang; literasi administratif terbatas.	Kepastian jadwal & literasi administratif menjadi bottleneck implementasi.
	Apakah dana tunai digunakan sesuai tujuan program?	Penerima 3 & 4: Mayoritas untuk kebutuhan pokok, namun kadang dialihkan untuk biaya mendesak lain; fleksibilitas dianggap membantu.	Fenomena <i>fungibility of cash transfer</i> : tujuan program bercampur dengan kebutuhan rumah tangga.
4. Dinamika Pemanfaatan Subsidi Tunai	Apakah ada risiko penyalahgunaan subsidi tunai?	Penerima 5: Potensi ada jika prioritas pengeluaran tidak jelas, tetapi umumnya digunakan untuk kebutuhan mendesak keluarga.	Deviasi penggunaan bersifat adaptif rumah tangga, bukan moral hazard; menunjukkan dilema fleksibilitas vs kontrol tujuan program.

Secara keseluruhan, subsidi tunai dipersepsikan lebih fleksibel dan membantu penerima, tetapi menghadapi isu ketidakpastian jadwal, keterbatasan literasi administratif, serta potensi pergeseran penggunaan dana. Temuan ini menegaskan pentingnya desain kebijakan yang menyeimbangkan fleksibilitas rumah tangga dengan mekanisme edukasi dan pengawasan yang proporsional agar efektivitas program tetap terjaga

Tabel 3. Matriks Axial Coding – Implementasi Subsidi Tunai dan Non-Tunai

Kategori Inti	Subkategori (Open Codes)	Kondisi Kausal	Konteks	Strategi/Interaksi Aktor	Konsekuensi/Temuan
Kapasitas Administratif Implementasi	Jadwal pencairan tidak pasti	Koordinasi distribusi lemah	Skema bantuan tunai periodik	Penerima menunggu info RT/RW	Perencanaan ekonomi rumah tangga terganggu
	Antrean dan prosedur rumit	Literasi administratif rendah	Titik pencairan terbatas	Lansia bergantung bantuan pihak lain	Akses tidak inklusif
Fungibility Bantuan Tunai	Penggunaan untuk kebutuhan pokok	Tekanan ekonomi keluarga	Dana masuk kas rumah tangga	Prioritas konsumsi harian	Tujuan dasar relatif tercapai

Kategori Inti	Subkategori (Open Codes)	Kondisi Kausal	Konteks	Strategi/Interaksi Aktor	Konsekuensi/Temuan
Risiko Penyimpangan Tunai Akurasi Targeting Subsidi	Pengalihan ke kebutuhan lain	Kebutuhan mendesak (sekolah/utang)	Tidak ada pembatasan penggunaan	Adaptasi strategi rumah tangga	Tujuan program menjadi cair
	Potensi misuse terbatas	Minim kontrol pasca-transfer	Skema berbasis kepercayaan	Pengeluaran fleksibel	Deviasi bersifat adaptif, bukan fraud sistemik
	Data tidak mutakhir	Verifikasi lapangan terbatas	Ketergantungan pada DTKS	Validasi administratif dominan	Inclusion–exclusion error
Kualitas Bantuan Non-Tunai	Usulan warga tidak terakomodasi	Mekanisme koreksi lemah	Forum desa formalistik	Warga mengajukan berulang	Eksklusi kelompok rentan baru
	Kuantitas paket berkurang	Pengawasan distribusi lemah	Rantai pasok multi-aktor	Penerima pasif menerima	Implementation leakage
	Mutu komoditas tidak konsisten	Variasi vendor/penyalur	Standar kualitas longgar	Keluhan melalui media/LSM	Erosi kepercayaan publik
Peran Birokrat Jalanan	Beban administratif tinggi	Tekanan target program	Kapasitas monitoring terbatas	Mengandalkan prosedur formal	Respons adaptif namun defensif
Persepsi Kehadiran Negara	Bantuan dirasa membantu	Kerentanan ekonomi warga	Interaksi langsung warga–negara	Pemanfaatan fleksibel	Legitimasi program moderat namun rapuh

Sintesis Temuan Axial

Hasil axial coding memperlihatkan bahwa implementasi subsidi bersifat multi-level. Pada subsidi tunai, isu utama terletak pada ketidakpastian operasional dan sifat fungibel bantuan, yang mendorong penggunaan adaptif oleh rumah tangga; deviasi penggunaan lebih mencerminkan rasionalitas survival daripada moral hazard (Lipsky, 1980; Peters, 2010). Pada subsidi non-tunai, persoalan lebih struktural, terutama *implementation leakage* dalam rantai distribusi yang memengaruhi kuantitas dan kualitas bantuan (Ansell & Gash, 2008). Di level hulu, kelemahan pemutakhiran DTKS dan verifikasi lokal masih menghasilkan *inclusion* dan *exclusion error* (Wu, Ramesh, & Howlett, 2015).

Secara teoretik, temuan menegaskan trade-off antara fleksibilitas bantuan, kapasitas birokrat jalanan, dan kontrol program. Ketika kapasitas verifikasi dan pengawasan terbatas, baik skema tunai maupun non-tunai sama-sama rentan menimbulkan gap kehadiran negara (*state presence*) (Howlett & Ramesh, 2016). Temuan ini menegaskan bahwa problem utama implementasi subsidi berada pada tiga titik kritis: akurasi pendataan penerima, inkonsistensi kualitas bantuan non-tunai, dan fleksibilitas penggunaan subsidi tunai oleh rumah tangga. Pola ini menunjukkan bahwa kinerja kebijakan tidak sepenuhnya

ditentukan oleh desain formal program, melainkan oleh interaksi birokrat jalanan, sistem administratif, dan strategi adaptif warga (Lipsky, 1980; Setyari & Purwanti, 2022).

Penelitian ini mendukung teori *Street-Level Bureaucracy* yang menekankan diskresi signifikan aktor garis depan dalam membentuk hasil kebijakan. Praktik di lapangan memperlihatkan bahwa keterbatasan verifikasi DTKS, beban administratif, dan tekanan target mendorong birokrat jalanan mengandalkan prosedur formal dan simplifikasi kerja (Lipsky, 1980). Namun, studi ini juga menambah nuansa korektif terhadap literatur sebelumnya: deviasi penggunaan dana oleh penerima tunai lebih menunjukkan strategi rasional rumah tangga dibanding moral hazard, menandakan adanya *shared discretion* antara aparat dan warga (Peters, 2010).

Dibandingkan penelitian sebelumnya yang menilai digitalisasi dan skema non-tunai meningkatkan akuntabilitas, hasil ini menunjukkan ketegangan empiris: bantuan non-tunai tetap menghadapi *implementation leakage* melalui variasi kualitas komoditas dan pengurangan kuantitas, sehingga pengalihan dari tunai ke non-tunai tidak otomatis menghilangkan masalah implementasi (Handa et al., 2018; Cunha et al., 2019). Secara teoretik, keterbatasan sumber daya, kompleksitas tugas, dan tekanan kinerja mendorong birokrat jalanan mengembangkan *coping mechanisms* prosedural, sementara dual vulnerability muncul: skema tunai rentan pada pemanfaatan rumah tangga, dan skema non-tunai rentan pada distribusi.

Dengan demikian, penelitian ini tidak hanya mengonfirmasi relevansi teori birokrat jalanan dalam konteks bantuan sosial, tetapi juga memperluasnya dengan menekankan bahwa efektivitas subsidi bergantung pada keseimbangan antara diskresi implementor, kapasitas verifikasi, dan adaptasi ekonomi rumah tangga penerima (Lipsky, 1980; Wu et al., 2015; Howlett & Ramesh, 2016).

4. KESIMPULAN

Penelitian ini menyimpulkan bahwa efektivitas implementasi kebijakan subsidi di tingkat lokal sangat ditentukan oleh interaksi antara kapasitas governansi, kolaborasi antar-aktor, dan kelincahan institusional, dengan agile leadership berperan sebagai penguat kinerja birokrat jalanan. Temuan menunjukkan bahwa meskipun kerangka kebijakan dan basis data formal tersedia, kelemahan verifikasi lapangan, koordinasi distribusi, dan respons adaptif masih menimbulkan inclusion–exclusion error, *implementation leakage* pada skema non-tunai, serta fungibility pada subsidi tunai. Dari perspektif governansi adaptif, kapasitas tanpa kelincahan menghasilkan proseduralisme kaku, sementara kelincahan tanpa kapasitas dan kolaborasi berisiko improvisasi tidak terlembagakan. Agile leadership berfungsi sebagai *bridging mechanism* yang memungkinkan penerjemahan kebijakan formal ke praktik kontekstual dan responsif. Studi juga mengidentifikasi dual vulnerability: subsidi tunai rentan pada penggunaan rumah tangga, sedangkan non-tunai rentan pada rantai distribusi. Model governansi adaptif ini menegaskan perlunya penguatan verifikasi berbasis komunitas, orkestrasi lintas-aktor, dan institusionalisasi kepemimpinan adaptif untuk meningkatkan kinerja implementasi subsidi dan persepsi kehadiran pemerintah.

5. SARAN

Berdasarkan temuan, beberapa saran disampaikan. Secara kebijakan, pemerintah daerah perlu memperkuat verifikasi data penerima berbasis komunitas, meningkatkan akuntabilitas distribusi non-tunai melalui standar kualitas, audit, dan sistem pengaduan cepat, serta menginstitusionalisasikan agile leadership pada birokrat jalanan melalui pelatihan adaptif dan indikator kinerja responsif. Optimalisasi teknologi

digital, seperti dashboard monitoring real-time, juga penting untuk transparansi dan kolaborasi lintas OPD. Secara akademik, penelitian selanjutnya dapat menguji model governansi adaptif dengan metode kuantitatif, studi komparatif antar daerah, eksplorasi shared discretion antara birokrat dan penerima, serta pengembangan instrumen pengukuran *state presence* di tingkat lokal.

DAFTAR PUSTAKA

- [1] Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571.
- [2] Badan Pemeriksa Keuangan. (2021). *Laporan hasil pemeriksaan atas program perlindungan sosial*. Jakarta: BPK RI.
- [3] Bastagli, F., et al. (2018). Social protection and cash transfers: Evidence and implications. *Journal of Social Policy*.
- [4] Creswell, J. W., & Poth, C. N. (2018). *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five approaches* (4th ed.). Sage.
- [5] Cunha, J., De Giorgi, G., & Jayachandran, S. (2019). Cash transfers and household behavior: Evidence from developing countries. *Review of Economic Studies*.
- [6] Gentilini, U. (2019). Social protection and delivery mechanisms: Lessons for cash versus in-kind transfers. *World Bank Research Observer*.
- [7] Handa, S., et al. (2018). Impact of cash transfers on household outcomes: Evidence from Latin America and Africa. *World Development*.
- [8] Hastuti, H., et al. (2020). The implementation of non-cash food assistance (BPNT) in Indonesia: Findings from the field. Jakarta: SMERU Research Institute.
- [9] Hidrobo, M., et al. (2018). In-kind versus cash transfers: Evidence from agricultural markets. *American Journal of Agricultural Economics*.
- [10] Howlett, M., & Ramesh, M. (2016). Achilles' heels of governance: Critical capacity deficits and their role in governance failures. *Regulation & Governance*, 10(4), 301–313.
- [11] Komisi Pemberantasan Korupsi. (2020). *Kajian potensi fraud bantuan sosial*. Jakarta: KPK.
- [12] Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. New York, NY: Russell Sage Foundation.
- [13] Muralidharan, K., et al. (2019). Digital payments and social program efficiency. *American Economic Review*.
- [14] Ombudsman Republik Indonesia. (2022). *Laporan tahunan pengawasan pelayanan publik*. Jakarta: ORI.
- [15] Peters, B. G. (2010). *The politics of bureaucracy* (6th ed.). Routledge.
- [16] Setyari, N. P. W., & Purwanti, P. A. P. (2022). Direct cash transfer on children quality in women's household in Indonesia. *Signifikan: Jurnal Ilmu Ekonomi*, 11(1), 83–94. <https://doi.org/10.15408/sjie.v11i1.22769>
- [17] SMERU Research Institute. (2019). *Social assistance targeting and implementation challenges in Indonesia*. Jakarta: SMERU Research Institute.
- [18] World Bank. (2020). *Indonesia social assistance reform program: Program appraisal document*. Washington, DC: World Bank.
- [19] Wu, X., Ramesh, M., & Howlett, M. (2015). Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. *Policy and Society*, 34(3–4), 165–171.