JIHHP: Jurnal Ilmu Hukum, Humaniora dan Politik
E-ISSN: 2747-1993
P-ISSN: 2747-2000
https://dinastirev.org/JIHHP dinasti.info@gmail.com +62 811 7404 455

DOI: https://doi.org/10.38035/jihhp.v6i4
https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/
Received: 11 April 2026 | **Revised**: 14 Mei 2026 | **Accepted**: 20 Mei 2026

Disfungsi Tata Kelola dalam Mekanisme *Exit* Program Bantuan Sosial

Ari Mukti[1], Endang Larasati Setianingsih[2], Ida Hayu Dwimawanti[3]
[1] Universitas Diponegoro, Semarang, Indonesia, arimukti@students.undip.ac.id
[2] Universitas Diponegoro, Semarang, Indonesia, elarasati959@gmail.com
[3] Universitas Diponegoro, Semarang, Indonesia, Ida2hade@gmail.com

Corresponding Author: arimukti@students.undip.ac.id

Abstract: *Social assistance programs are a key instrument within social protection systems, serving not only as a safety net but also requiring effective beneficiary management, including exit mechanisms. In practice, exit mechanisms often do not function optimally, as indicated by low graduation rates and the high persistence of beneficiaries over the long term. This study aims to explain governance dysfunctions in the exit mechanisms of social assistance programs by identifying factors that hinder their implementation in practice.This research employs a qualitative approach with a descriptive-analytical design. Data were collected through semi-structured interviews with social facilitators in Central Java Province, as well as through document analysis of relevant regulations and policy documents. Data analysis was conducted using thematic analysis, involving iterative processes of data reduction, coding, categorization, and interpretation.The findings reveal that the failure of exit mechanisms is influenced by four main factors: weak policy enforcement, local political intervention, beneficiary dependency, and dysfunction in data governance. These findings indicate that exit mechanisms cannot be understood merely as administrative procedures, but rather as governance issues involving the interaction between regulations, actors, and supporting systems.*

Keyword: *social assistance, exit mechanism, governance, policy implementation, social protection.*

Abstrak: Program bantuan sosial merupakan instrumen utama dalam sistem perlindungan sosial yang tidak hanya berfungsi sebagai jaring pengaman, tetapi juga menuntut pengelolaan kepesertaan yang efektif, termasuk mekanisme *exit*. Dalam praktiknya mekanisme *exit* seringkali tidak berjalan optimal, yang ditunjukkan oleh rendahnya tingkat graduasi dan tingginya persistensi penerima manfaat dalam jangka panjang. Penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan disfungsi tata kelola dalam mekanisme *exit* program bantuan sosial dengan mengidentifikasi faktor-faktor yang menghambat pelaksanaannya dalam praktik. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain deskriptif-analitis. Data diperoleh melalui wawancara semi-terstruktur dengan pendamping sosial di Provinsi Jawa Tengah serta studi dokumentasi terhadap regulasi dan dokumen kebijakan terkait. Analisis data dilakukan

menggunakan pendekatan *thematic analysis* melalui proses reduksi, pengkodean, kategorisasi, dan interpretasi secara iteratif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kegagalan mekanisme *exit* dipengaruhi oleh empat faktor, yaitu lemahnya penegakan kebijakan, intervensi politik lokal, dependensi penerima manfaat, dan disfungsi pengelolaan data. Temuan ini menunjukkan bahwa mekanisme *exit* tidak dapat dipahami semata sebagai prosedur administratif, tetapi sebagai sebuah persoalan tata kelola yang melibatkan interaksi antara regulasi, aktor, dan sistem.

Kata Kunci: bantuan sosial, mekanisme *exit*, tata kelola, disfungsi kebijakan, perlindungan sosial

PENDAHULUAN

Program bantuan sosial merupakan instrumen utama dalam sistem perlindungan sosial yang dirancang untuk mengurangi kemiskinan, kerentanan, dan ketimpangan sosial ekonomi. Dalam praktik kebijakan publik, bantuan sosial memainkan peran penting sebagai jaring pengaman bagi kelompok rentan agar mampu mempertahankan tingkat kesejahteraan minimum. Dalam perkembangannya, bantuan sosial tidak lagi dipahami semata-mata sebagai mekanisme perlindungan jangka pendek (*social safety nets*) (Andile, 2024), tetapi juga sebagai instrumen strategis untuk mendorong peningkatan kapasitas dan kemandirian ekonomi penerima manfaat (Andile, 2024). Pergeseran ini sejalan dengan paradigma *social investment* yang menempatkan intervensi sosial sebagai upaya membangun kapabilitas individu agar mampu keluar dari kemiskinan secara berkelanjutan (Esping-Andersen, 2002, 2007). Oleh karena itu, kebijakan bantuan sosial tidak hanya berorientasi pada perluasan cakupan, tetapi juga pada pengelolaan siklus kepesertaan, termasuk bagaimana dan kapan penerima manfaat keluar dari program, yang selanjutnya disebut sebagai mekanisme *exit*.

Dalam literatur perlindungan sosial, konsep *exit strategy* merujuk pada mekanisme yang dirancang untuk mengakhiri kepesertaan individu atau rumah tangga dalam program bantuan sosial ketika telah memenuhi kriteria tertentu, baik dari sisi kesejahteraan maupun kapasitas ekonomi. *Exit strategy* tidak hanya dipahami sebagai penghentian bantuan secara administratif, tetapi sebagai bagian dari proses pengelolaan kepesertaan dalam program. Dalam konteks ini, *exit* menjadi salah satu indikator penting dalam menilai efektivitas pengelolaan program bantuan sosial, khususnya dalam memastikan bahwa intervensi yang diberikan tepat sasaran dan tidak berlangsung lebih lama dari yang seharusnya. Konsep ini banyak dibahas dalam kerangka *graduation approach* yang dikembangkan oleh World Bank dan CGAP. Dalam pendekatan ini, *exit* atau *graduation* didefinisikan sebagai kondisi di mana penerima manfaat tidak lagi memerlukan dukungan bantuan sosial setelah memperoleh intervensi yang komprehensif (CGAP, 2019). Namun demikian, dalam praktik kebijakan, *exit strategy* tidak hanya berkaitan dengan hasil akhir berupa keluarnya penerima manfaat, tetapi juga dengan bagaimana kebijakan dirancang dan diimplementasikan untuk memastikan adanya mekanisme evaluasi yang berkelanjutan, penetapan kelayakan yang akurat, serta proses pengakhiran kepesertaan yang tepat. Oleh karena itu, *exit* tidak hanya mencerminkan capaian kebijakan, tetapi juga menunjukkan kualitas tata kelola dalam implementasi program bantuan sosial.

Meskipun secara konseptual mekanisme *exit* telah menjadi bagian integral dalam desain kebijakan bantuan sosial, implementasinya di berbagai konteks masih menghadapi berbagai dinamika. Berbagai program bantuan sosial di Indonesia seperti Program Keluarga Harapan misalnya, menunjukkan fenomena rendahnya tingkat *exit* dan tingginya persistensi penerima dalam jangka panjang. Kondisi ini menunjukkan bahwa mekanisme pengakhiran kepesertaan tidak berjalan secara optimal sebagaimana yang dirancang dalam kebijakan. Penerima manfaat

cenderung bertahan dalam program dalam jangka waktu yang panjang, meskipun secara normatif telah terdapat mekanisme evaluasi dan kriteria *exit*.

Lebih lanjut, meskipun secara agregat angka graduasi menunjukkan capaian tertentu, sebagian besar merupakan graduasi administratif yang disebabkan oleh perubahan status kepesertaan, bukan karena perubahan kondisi ekonomi yang substantif. Laporan World Bank menunjukkan bahwa hanya sebagian kecil penerima manfaat yang mengalami graduasi mandiri, sehingga efektivitas mekanisme *exit* masih terbatas (Syamsulhakim & Nurzanty, 2021). Selain itu, praktik graduasi juga kerap didorong melalui pendekatan administratif, seperti labelisasi maupun penetapan target graduasi oleh pemerintah (Nurhidayat, 2025; PANRB, 2025; Safitri & Prabowo, 2025). Fenomena tersebut mengindikasikan bahwa mekanisme *exit* belum sepenuhnya berfungsi sebagai instrumen yang dikelola secara sistematis dalam kebijakan bantuan sosial. Dalam banyak kasus, *exit* lebih diposisikan sebagai proses administratif yang berorientasi pada pengurangan jumlah penerima, daripada sebagai bagian dari mekanisme pengelolaan kepesertaan yang berbasis evaluasi.

Kegagalan *exit* tentunya tidak dapat dijelaskan hanya dari sisi karakteristik penerima manfaat saja. Dalam perspektif tata kelola (*governance*), mekanisme *exit* dipahami sebagai hasil dari interaksi antara berbagai elemen kebijakan, termasuk regulasi, aktor, dan sistem pendukung(Osborne, 2010; Rhodes, 1996). Regulasi menyediakan kerangka aturan dan kriteria, aktor menentukan bagaimana kebijakan diimplementasikan, sementara sistem pendukung seperti data dan mekanisme pengawasan mempengaruhi kualitas pengambilan keputusan. Ketika ketiga elemen tersebut tidak terintegrasi secara efektif, maka mekanisme *exit* berpotensi mengalami disfungsi, baik dalam bentuk ketidaktepatan sasaran, ketidakkonsistenan implementasi, maupun keterlambatan dalam proses pengakhiran kepesertaan.

Saat ini kajian mengenai bantuan sosial telah berkembang luas, sebagian besar penelitian masih berfokus pada aspek ketepatan sasaran (*targeting*)(Ajun et al., 2024; Ariansyah et al., 2025a; Hasibuan et al., 2025; Simbolon et al., 2025), dampak terhadap kemiskinan (Fadhli & Nazila, 2023; Purba et al., 2025; Satriawan & Aisyah, 2025; Solissa et al., 2025), serta efisiensi penyaluran bantuan (Adisti et al., 2025; Alam et al., 2023; Hannah et al., 2025; Nabila et al., 2025). Sementara itu, kajian yang secara spesifik menyoroti mekanisme *exit* sebagai bagian dari persoalan tata kelola masih relatif terbatas. Padahal, pemahaman mengenai bagaimana mekanisme *exit* dikelola dalam praktik implementasi menjadi penting untuk menjelaskan mengapa *exit* tidak berjalan secara efektif, meskipun telah diatur dalam desain kebijakan. Oleh karena itu, penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan disfungsi tata kelola dalam mekanisme *exit* program bantuan sosial dengan mengidentifikasi faktor-faktor yang menghambat pelaksanaan *exit* dalam praktik implementasi.

METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain deskriptif-analitis untuk memahami disfungsi tata kelola dalam mekanisme *exit* program bantuan sosial. Pendekatan ini dipilih karena penelitian bertujuan untuk mengkaji secara mendalam proses implementasi kebijakan, interaksi antar aktor, serta dinamika sistem yang mempengaruhi efektivitas mekanisme *exit*. Pendekatan kualitatif memungkinkan peneliti menangkap realitas sosial secara kontekstual dan interpretatif, sehingga dapat memberikan pemahaman yang lebih komprehensif dibandingkan pendekatan kuantitatif yang bersifat agregatif(Hamilton & Finley, 2019).

Sumber data dalam penelitian ini terdiri dari data kualitatif yang diperoleh melalui wawancara mendalam dan studi dokumentasi. Wawancara dilakukan secara semi-terstruktur dengan pendamping sosial tingkat Provinsi Jawa Tengah. Selain itu, studi dokumentasi dilakukan terhadap berbagai regulasi dan dokumen kebijakan yang mengatur program bantuan

sosial, khususnya yang berkaitan dengan kepesertaan, kewajiban penerima manfaat, dan prosedur evaluasi. Catatan lapangan dan hasil diskusi juga digunakan untuk memperkaya pemahaman terhadap konteks implementasi kebijakan.

Pengumpulan data dilakukan dengan mengombinasikan teknik wawancara semi-terstruktur dan studi dokumentasi. Wawancara digunakan untuk memperoleh informasi yang mendalam dan fleksibel sesuai dengan isu penelitian, sementara dokumentasi digunakan untuk menelaah kesesuaian antara desain kebijakan dan praktik implementasi. Kombinasi kedua teknik ini memungkinkan peneliti melakukan triangulasi sumber untuk meningkatkan validitas data.

Analisis data dilakukan menggunakan pendekatan analisis tematik (*thematic analysis*) melalui beberapa tahapan(Miles et al., 2018; Nowell et al., 2017). Tahap pertama adalah reduksi data, yaitu proses seleksi dan pemfokusan data pada informasi yang relevan dengan mekanisme *exit* dan tata kelola program bantuan sosial. Tahap kedua adalah pengkodean dan kategorisasi, di mana data yang telah direduksi dikelompokkan ke dalam tema-tema utama yang merepresentasikan bentuk disfungsi tata kelola. Proses ini menghasilkan empat kategori analitis, yaitu disfungsi penegakan kebijakan, distorsi politik dalam implementasi lokal, dependensi struktural penerima manfaat, serta disfungsi tata kelola data. Tahap ketiga adalah interpretasi dan sintesis, di mana setiap kategori dianalisis untuk memahami hubungan antar temuan serta kontribusinya terhadap kegagalan mekanisme *exit*. Proses analisis dilakukan secara iteratif dengan membandingkan temuan lapangan dan kerangka konseptual yang digunakan.

Untuk menjaga keabsahan data, penelitian ini menggunakan teknik triangulasi sumber dengan membandingkan informasi yang diperoleh dari wawancara, dokumen, dan catatan lapangan (Morgan, 2024). Selain itu, dilakukan juga pengecekan konsistensi internal untuk memastikan bahwa temuan yang dihasilkan memiliki keterkaitan yang logis antar kategori. Penguatan analisis juga dilakukan dengan mengaitkan temuan penelitian dengan literatur yang relevan dalam bidang tata kelola dan implementasi kebijakan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Penelitian ini menggunakan perspektif tata kelola (*governance*) sebagai kerangka analisis utama. Dalam perspektif ini, mekanisme *exit* dipahami tidak hanya sebagai prosedur administratif, tetapi sebagai hasil dari interaksi antara regulasi, aktor, dan sistem pendukung. Oleh karena itu, analisis difokuskan pada bagaimana disfungsi dalam elemen-elemen tersebut mempengaruhi efektivitas implementasi kebijakan dan menghambat tercapainya tujuan transformasi dalam program bantuan sosial.

Berdasarkan hasil analisis, ditemukan bahwa kegagalan mekanisme *exit* dalam program bantuan sosial tidak bersifat tunggal, melainkan dipengaruhi oleh berbagai dimensi. Penelitian ini mengidentifikasi empat dimensi utama yang saling beririsan, yaitu: (1) disfungsi penegakan kebijakan, (2) intervensi politik lokal, (3) dependensi penerima manfaat, dan (4) disfungsi tata kelola data. Keempat dimensi ini menunjukkan bahwa permasalahan *exit* bukan hanya terletak pada desain kebijakan, tetapi pada bagaimana kebijakan tersebut dijalankan dalam konteks tata kelola yang kompleks.

1) Disfungsi Penegakan Kebijakan

Salah satu temuan utama menunjukkan bahwa mekanisme *exit* dalam program bantuan sosial mengalami disfungsi pada aspek penegakan kebijakan. Secara normatif, program bantuan sosial umumnya telah memiliki ketentuan yang mengatur durasi kepesertaan, kewajiban penerima manfaat, serta kriteria evaluasi untuk menentukan kelayakan *exit*. Namun, dalam praktik implementasi, aturan tersebut tidak selalu diikuti dengan mekanisme penegakan yang konsisten dan efektif. Sejumlah studi menunjukkan bahwa penerima manfaat bantuan sosial seperti Program Keluarga Harapan (PKH) dapat

bertahan dalam program jauh melampaui batas waktu normatif, bahkan hingga mendekati sembilan tahun (Ihsan, 2025; Maulidah, 2021), bahkan belasan tahun sesuai penuturan informan, dari batas lima tahun di aturannya. Fenomena ini mengindikasikan adanya ketidaksesuaian antara ketentuan formal dan realitas implementasi.

Ketiadaan daya paksa kebijakan menjadi salah satu faktor yang mempengaruhi tidak optimalnya pelaksanaan mekanisme *exit*. Ketentuan mengenai kewajiban penerima manfaat, termasuk partisipasi dalam kegiatan peningkatan kapasitas maupun pemenuhan indikator kesejahteraan, tidak selalu diikuti dengan konsekuensi yang jelas apabila terjadi pelanggaran. Dalam berbagai situasi, tidak adanya sanksi yang tegas menyebabkan tingkat kepatuhan terhadap aturan menjadi rendah. Kondisi ini juga berkaitan dengan dinamika pada level penerima manfaat, di mana kecenderungan dependensi terhadap bantuan, persepsi bantuan sebagai hak, serta resistensi terhadap proses graduasi turut mempengaruhi respons terhadap kebijakan (Hartadi et al., 2024; Nafi'ah et al., 2026; Purboyo et al., 2023; Yuniarti & Harmaeniza, 2025; Yusril et al., 2025).

Temuan lapangan memperkuat kondisi tersebut, di mana batas durasi kepesertaan yang secara normatif ditetapkan sekitar lima tahun dalam praktiknya seringkali melampaui satu dekade, bahkan hingga belasan tahun. Hal ini menunjukkan bahwa mekanisme pembatasan waktu tidak memiliki daya paksa yang efektif dalam implementasi. Ketiadaan konsekuensi yang jelas terhadap pelanggaran kewajiban, termasuk tidak diterapkannya sanksi terhadap ketidakpatuhan, menyebabkan kebijakan kehilangan fungsi regulatifnya. Keberadaan aturan tidak secara otomatis menghasilkan kepatuhan, terutama ketika tidak didukung oleh sistem penegakan yang operasional.

Dalam perspektif implementasi kebijakan, kondisi tersebut mencerminkan adanya *implementation gap*, yaitu ketidaksesuaian antara desain kebijakan dan pelaksanaannya di lapangan. Lipsky, (1980) melalui konsep *street-level bureaucracy* menekankan bahwa implementasi kebijakan sangat dipengaruhi oleh diskresi aktor pelaksana di tingkat bawah. Ketika sistem penegakan dan pengawasan tidak berjalan secara kuat, maka kebijakan cenderung diimplementasikan secara fleksibel sesuai dengan konteks dan kapasitas pelaksana. Hal ini juga berkaitan dengan faktor pada level implementasi, seperti keterbatasan jumlah dan kapasitas pendamping, variasi dalam pemahaman kebijakan, serta belum optimalnya proses pendampingan dan pembinaan penerima manfaat (Maulidah, 2021; Suryati et al., 2023).

Selain itu, aspek penegakan kebijakan juga terkait dengan sistem monitoring dan evaluasi yang belum berjalan secara sistematis. Mekanisme evaluasi yang seharusnya menjadi dasar dalam menentukan kelayakan *exit* tidak selalu dilakukan secara berkala dan terintegrasi. Keterbatasan dalam instrumen resertifikasi serta pemutakhiran data menyebabkan perubahan kondisi sosial ekonomi penerima manfaat tidak selalu terakomodasi dalam sistem(Alevia, 2025; Ariansyah et al., 2025b; Herlinda et al., 2026; Widyaningsih et al., 2023). Hal ini beririsan dengan persoalan pada level sistem, seperti ketidakakuratan data, ketidaksesuaian kriteria kemiskinan dengan kondisi aktual, serta lemahnya koordinasi antar aktor dalam proses implementasi.

Dari perspektif tata kelola, kondisi-kondisi diatas menunjukkan bahwa keberadaan regulasi hingga pedoman teknis belum sepenuhnya didukung oleh kapasitas implementasi yang memadai, baik dari sisi penegakan, pengawasan, maupun dukungan sistem. Interaksi antara faktor pada level penerima manfaat, pelaksana, dan sistem kebijakan membentuk dinamika yang mempengaruhi efektivitas pelaksanaan mekanisme *exit* dalam program bantuan sosial.

2) Intervensi Politik Lokal

Dimensi kedua yang berkontribusi terhadap kegagalan mekanisme *exit* adalah adanya distorsi politik dalam implementasi di tingkat lokal. Program bantuan sosial, sebagai

kebijakan publik yang menyasar kelompok masyarakat rentan, tidak terlepas dari dinamika politik yang berkembang di tingkat lokal. Keterlibatan aktor lokal dalam proses implementasi, termasuk dalam validasi data dan pengambilan keputusan terkait penerima manfaat, membuka ruang bagi terjadinya intervensi non-teknokratis.

Distorsi politik ini tercermin dalam proses pengambilan keputusan yang tidak sepenuhnya berbasis pada indikator objektif kesejahteraan. Keputusan terkait kelayakan penerima manfaat, termasuk dalam konteks *exit*, dapat dipengaruhi oleh pertimbangan sosial, relasi kekuasaan, maupun kepentingan tertentu. Dalam konteks pemerintahan desa, peran kepala desa atau pengurus RT di lapangan sangatlah menentukan karena memiliki posisi strategis dalam proses verifikasi, validasi, dan persetujuan data penerima manfaat. Kewenangan ini dalam praktiknya tidak selalu dijalankan secara netral, melainkan berpotensi dipengaruhi oleh preferensi subjektif, kedekatan sosial, maupun pertimbangan politik lokal.

Temuan FGD menunjukkan bahwa proses *exit* sangat dipengaruhi oleh otoritas lokal, khususnya pemerintah desa, yang memiliki kewenangan dalam proses verifikasi dan persetujuan data. Dalam beberapa kasus, usulan graduasi yang telah diajukan bahkan setelah mendapat persetujuan penerima manfaat dapat dibatalkan pada tingkat desa. Keputusan tersebut tidak selalu didasarkan pada indikator kesejahteraan, tetapi dipengaruhi oleh preferensi politik dan relasi sosial. Kondisi ini menunjukkan bahwa mekanisme *exit* tidak sepenuhnya berbasis sistem, melainkan bergantung pada subjektivitas aktor lokal, sehingga memperkuat fenomena *local political capture* dalam implementasi kebijakan.

Beberapa riset juga menemukan bahwa keputusan untuk mempertahankan atau mengeluarkan penerima manfaat dari program tidak sepenuhnya didasarkan pada perubahan kondisi ekonomi, tetapi dipengaruhi oleh dinamika hubungan antara masyarakat dan pemerintah desa maupun pengurus RT(Abas et al., 2025; Nunung & Sulastri, 2025) . Riset lain juga menyatakan bahwa bantuan sosial menjadi sarana penggalangan pemilih dalam pemilu(Agustina & Hendrick, 2026; Nurcholifah et al., 2025; Sinambela et al., 2025; Utama & Suciati, 2025). Hal ini menunjukkan bahwa mekanisme *exit* tidak sepenuhnya berbasis sistem, melainkan masih bergantung pada diskresi aktor tertentu. Kondisi tersebut memperkuat kemungkinan terjadinya bias dalam implementasi kebijakan, di mana penerima yang seharusnya sudah tidak layak tetap dipertahankan, sementara proses *exit* menjadi tertunda atau tidak berjalan sebagaimana mestinya.

Fenomena ini dapat dikaitkan dengan konsep *local political capture*, elite lokal mengendalikan proses kebijakan dan distribusi sumber daya publik untuk kepentingan politik atau kelompok tertentu, sehingga menghasilkan distorsi dalam targeting dan implementasi program (Bardhan & Mookherjee, 2000, 2002). Keterlibatan kepala desa sebagai aktor kunci tanpa diimbangi dengan mekanisme kontrol dan akuntabilitas yang memadai memperbesar potensi terjadinya distorsi dalam implementasi. Akibatnya, mekanisme *exit* tidak berjalan secara konsisten dan seragam, melainkan bervariasi tergantung pada konteks dan dinamika politik lokal. Kondisi ini menunjukkan bahwa kualitas tata kelola pada tingkat lokal memiliki peran penting dalam menentukan efektivitas mekanisme *exit*, khususnya dalam memastikan bahwa keputusan yang diambil tetap berbasis pada kriteria objektif dan prinsip akuntabilitas.

3) Dependensi Penerima Manfaat

Dimensi ketiga yang mempengaruhi kegagalan mekanisme *exit* adalah munculnya dependensi struktural di kalangan penerima manfaat. Dalam banyak kasus, bantuan sosial tidak hanya berfungsi sebagai instrumen perlindungan, tetapi juga membentuk pola ketergantungan yang mempengaruhi perilaku penerima. Bantuan yang diberikan secara berulang tanpa disertai dengan strategi pemberdayaan yang efektif berpotensi menciptakan kondisi di mana penerima manfaat sulit untuk keluar dari program.

Temuan lapangan menunjukkan bahwa pola dependensi tidak hanya dipengaruhi oleh perilaku individu, tetapi juga oleh desain kebijakan yang memungkinkan penerima manfaat memperoleh berbagai jenis bantuan secara simultan dari berbagai program. Kondisi ini menciptakan insentif untuk tetap berada dalam sistem bantuan sosial. Persepsi bantuan sebagai "hak" atau "rezeki dari pemerintah" semakin memperkuat resistensi terhadap proses *exit*. Dependensi juga merupakan hasil dari desain dan implementasi kebijakan yang kurang mendorong kemandirian. Bantuan sosial yang tidak terintegrasi dengan program peningkatan kapasitas ekonomi, seperti pelatihan keterampilan atau akses terhadap sumber daya produktif, cenderung hanya berfungsi sebagai penopang konsumsi(Al Izzati et al., 2023). Akibatnya, penerima manfaat tidak memiliki cukup insentif maupun kapasitas untuk melakukan transisi menuju kemandirian. Hal ini marak terjadi pada bantuan langsung tunai (*unconditional cash tranfer*) di berbagai negara (Chong & Lau, 2025; Yoshino et al., 2023).

Dalam perspektif teori kebijakan sosial, fenomena ini dikenal sebagai *dependency trap*, di mana intervensi bantuan justru memperkuat ketergantungan apabila bantuan sosial tidak dirancang secara komprehensif (Fang et al., 2025; Hong & Crawley, 2014). Sabatés-Wheeler & Devereux, (2007) menekankan bahwa bantuan sosial harus diintegrasikan dengan strategi *graduation* yang jelas untuk memastikan bahwa penerima manfaat dapat keluar dari program secara berkelanjutan.

Selain itu, persepsi terhadap bantuan sosial juga mempengaruhi dinamika exit. Ketika bantuan dipandang sebagai hak yang bersifat permanen, maka resistensi terhadap penghentian bantuan menjadi tinggi(Garini et al., 2023; Salmah et al., 2025). Hal ini menunjukkan bahwa mekanisme exit tidak hanya membutuhkan instrumen kebijakan, tetapi juga memerlukan pendekatan yang mampu mengubah persepsi dan perilaku penerima manfaat.

Dari sudut pandang tata kelola, dependensi struktural mencerminkan bahwa kebijakan tidak hanya membentuk *outcome* ekonomi, tetapi juga membentuk perilaku sosial. Oleh karena itu, kegagalan *exit* tidak dapat dilepaskan dari bagaimana kebijakan dirancang dan diimplementasikan dalam jangka panjang. Tanpa adanya strategi yang secara eksplisit mendorong kemandirian, maka bantuan sosial berpotensi menciptakan siklus ketergantungan yang sulit diputus kecuali melalui paksaan atau labelisasi (Albianazwa et al., 2025; Utari et al., 2024).

4) Disfungsi Tata Kelola Data

Dimensi terakhir yang menjadi faktor penting dalam kegagalan mekanisme exit adalah disfungsi dalam tata kelola data. Data penerima manfaat merupakan elemen krusial dalam menentukan kelayakan kepesertaan dan keputusan *exit*. Namun, dalam praktiknya, kualitas data seringkali terjadi permasalahan yang umum terjadi adalah adanya *inclusion error* dan *exclusion error*, di mana terdapat penerima yang tidak layak namun tetap menerima bantuan, serta penerima yang layak namun tidak terakomodasi. Jumlah peserta yang tidak layak cukup signifikan, dimana Menteri Sosial menyampaikan bahwa 45 persen bansos diduga tak tepat sasaran (Nurfahraeni & Fatmawati, 2026). Ketidaktepatan sasaran ini menunjukkan bahwa sistem data belum mampu mencerminkan kondisi sosial ekonomi masyarakat secara akurat.

Hasil FGD menunjukkan bahwa permasalahan data merupakan faktor yang paling dominan dalam menghambat mekanisme *exit*. Keterbatasan dalam pemutakhiran data, terutama yang bergantung pada proses verifikasi di tingkat desa, menyebabkan banyak perubahan kondisi sosial ekonomi tidak tercermin dalam sistem. Bahkan ketika pendamping telah mengidentifikasi penerima manfaat yang tidak lagi layak, proses pembaruan data dapat terhambat pada level lokal. Hal ini menunjukkan bahwa persoalan data tidak hanya bersifat teknis, tetapi juga terkait dengan dinamika tata kelola dan aktor yang terlibat dalam proses pengambilan keputusan. Selain itu, keterbatasan dalam

pemutakhiran data menyebabkan informasi yang digunakan dalam pengambilan keputusan menjadi tidak relevan dengan kondisi aktual. Perubahan kondisi ekonomi penerima manfaat tidak selalu tercermin dalam data, sehingga keputusan terkait *exit* menjadi tidak tepat. Hal ini mengakibatkan penerima yang seharusnya telah keluar dari program tetap dipertahankan dalam sistem.

Dalam perspektif tata kelola, masalah ini menunjukkan adanya kelemahan dalam data *governance*, yang mencakup aspek akurasi, integrasi, dan pemutakhiran data. Tanpa sistem data yang andal, kebijakan tidak memiliki dasar informasi yang kuat untuk mengambil keputusan yang tepat (Osborne, 2010; Rhodes, 1996). Hal ini berdampak langsung pada efektivitas mekanisme exit. Lebih lanjut, disfungsi tata kelola data juga berkaitan dengan kurangnya integrasi antar sistem informasi. Data yang tersebar di berbagai instansi tidak selalu terhubung secara efektif, sehingga menyulitkan proses verifikasi dan validasi(Adams & Hakonarson, 2024; Ahip et al., 2024). Kondisi ini memperkuat fragmentasi dalam implementasi kebijakan dan menghambat terciptanya sistem yang responsif terhadap perubahan kondisi penerima manfaat.

KESIMPULAN

Penelitian ini menunjukkan bahwa kegagalan mekanisme *exit* dalam program bantuan sosial tidak semata-mata disebabkan oleh karakteristik penerima manfaat atau kelemahan desain kebijakan, tetapi merupakan konsekuensi dari disfungsi tata kelola dalam implementasi. Empat dimensi utama yang teridentifikasi, yaitu lemahnya penegakan kebijakan, intervensi politik lokal, dependensi penerima manfaat, serta disfungsi tata kelola data, menunjukkan bahwa mekanisme *exit* merupakan hasil dari interaksi kompleks antara regulasi, aktor, dan sistem. Ketika interaksi tersebut tidak berjalan secara terintegrasi dan konsisten, maka kebijakan kehilangan kapasitasnya untuk mengelola siklus kepesertaan secara efektif.

Studi ini menegaskan bahwa keberadaan aturan formal tidak cukup untuk menjamin efektivitas implementasi tanpa didukung oleh mekanisme penegakan yang memiliki daya paksa, sistem data yang akurat dan mutakhir, serta tata kelola aktor yang mampu menjaga objektivitas pengambilan keputusan. Selain itu, praktik di lapangan menunjukkan bahwa dinamika politik lokal dan keterbatasan kapasitas implementasi dapat menggeser fungsi kebijakan dari yang semula berbasis sistem menjadi berbasis diskresi. Hal ini menegaskan pentingnya memperkuat dimensi institusional dan akuntabilitas dalam tata kelola program bantuan sosial.

Dari sisi keilmuan administrasi publik, penelitian ini memberikan kontribusi dengan menempatkan mekanisme *exit* sebagai isu strategis dalam kajian tata kelola kebijakan sosial. Studi ini memperluas fokus analisis dari sekadar efektivitas program menuju pemahaman yang lebih mendalam mengenai bagaimana kebijakan dijalankan dalam konteks interaksi multi-aktor dan keterbatasan sistem. Dengan demikian, penelitian ini memperkuat pendekatan *governance-based analysis* dalam studi implementasi kebijakan, serta menegaskan bahwa keberhasilan kebijakan publik tidak hanya ditentukan oleh desain, tetapi oleh kualitas tata kelola dalam praktik implementasinya.

REFERENSI

Abas, T. M., Katili, A. Y., & Hasan, K. K. (2025). Peran Aparat Desa Dalam Pemutakhiran Data Penerima Bantuan Langsung Tunai Di Desa Lembah Hijau Kecamatan Bonepantai. *Journal of Innovative and Creativity*, *5*(2), 23615–23624.

Adams, D., & Hakonarson, H. (2024). *An integrated approach to service delivery for people with multiple and complex needs* (Issue 305). https://doi.org/10.1787/d837a06a-en

Adisti, R., Priangga, E. R., & Alam, G. N. (2025). STRATEGI OPTIMALISASI PENYALURAN BANTUAN SOSIAL PROGRAM KELUARGA HARAPAN

MELALUI PT POS INDONESIA DI KOTA BANDUNG. *Comm-Edu (Community Education Journal)*. http://journal.ikipsiliwangi.ac.id/index.php/comm-edu/article/view/26339

Agustina, T., & Hendrick, D. (2026). Bantuan Sosial Sebagai Sarana Kekuatan Politik: Mengurai Batas Tipis Dengan Politik Uang di Pemilu Padang 2024. *Jurnal Studi Ilmu Politik (JSIPOL)*, *5*(4), 47–58.

Ahip, S. S., Ting, C. Y., Abdillah, M. A. B., Tan, Y. J., Sabri, S. A. B., Theou, O., & Visvanathan, R. (2024). Integrated Service Delivery Model in Primary Care to Improve Frailty in Older Malaysians: GeKo Integrated Service Delivery. *J Frailty Aging*, *13*(3), 313–318. https://doi.org/10.14283/jfa.2024.42

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), 8–19.

Al Izzati, R., Suryadarma, D., & Suryahadi, A. (2023). Do short-term unconditional cash transfers change behaviour and preferences? evidence from Indonesia. *Oxford Development Studies*, *51*(3), 291–306.

Alam, A. Z. I., Zaid, M., & Alam, A. A. F. (2023). Digitalisasi sistem perlindungan sosial kebijakan di Indonesia sebagai langkah menuju masyarakat 5.0. *Journal Social Society Vol*, *3*(2).

Albianazwa, B. M., Al, F., Ganda, G., Ukasyah, H., & Winata, H. M. (2025). Evaluasi Penerimaan Publik Terhadap Kebijakan Labelisasi Stiker Keluarga Miskin di Kabupaten Kepahiang Melalui Analisis Sentimen dan Social Judgement Theory. *JURNAL PENELITIAN MULTIDISIPLIN BANGSA*, *2*(7), 1283–1295.

Alevia, N. (2025). *KOORDINASI PENGELOLAAN DATA TERPADU KESEJAHTERAAN SOSIAL (DTKS) DI KABUPATEN ROKAN HULU*.

Andile, S. (2024). The Effectiveness of Social Safety Nets in Reducing Extreme Poverty. *International Journal of Developing Country Studies*, *6*, 40–54. https://doi.org/10.47941/ijdcs.2169

Ariansyah, D., Sagita, M., Julia, R. A., & Sarmila, S. (2025a). Analisis Faktor Penyebab Ketidakmerataan Penyaluran Bansos kepada Masyarakat Miskin. *Socius: Jurnal Penelitian Ilmu-Ilmu Sosial*, *2*(10).

Ariansyah, D., Sagita, M., Julia, R. A., & Sarmila, S. (2025b). Analisis Faktor Penyebab Ketidakmerataan Penyaluran Bansos kepada Masyarakat Miskin. *Socius: Jurnal Penelitian Ilmu-Ilmu Sosial*, *2*(10), 394–404. https://doi.org/https://doi.org/10.5281/zenodo.15482268

Bardhan, P., & Mookherjee, D. (2000). Capture and Governance at Local and National Levels. *American Economic Review*, *90*(2), 135–139.

Bardhan, P., & Mookherjee, D. (2002). *Relative Cpture of Local and Central Governments: An Essay in the Political Economy of Decentralization*.

CGAP. (2019). *Graduating the Poor : CGAP Completion Report*.

Chong, Z. Z., & Lau, S. Y. (2025). Unconditional cash transfers and child schooling: a meta-analysis. *Empirical Economics*, *68*(2), 639–666.

Esping-Andersen, G. (2002). *Why we need a new welfare state*. OUP Oxford.

Esping-Andersen, G. (2007). Children in the welfare state. *Family Formation and Family Dilemmas in Contemporary Europe*, 223–263.

Fadhli, K., & Nazila, L. R. (2023). Pengaruh implementasi bantuan sosial BPNT dan PKH terhadap efektivitas penanggulangan kemiskinan. *Jurnal Education and Development*, *11*(2), 196–202.

Fang, K., Jiang, Z., & Xu, C. (2025). Misaligned social policies: how does policy design influence the welfare dependency among employable recipients in China. *Journal of Asian Public Policy*, 1–16.

Garini, N. A., Ramadhan, S. H., Aliyyah, I. N., Ramadhan, S., Rafinda, I., & Sukmawati, E. (2023). Evaluasi Program Keluarga Harapan Dengan Logic Model Di Desa Kadudampit, Kabupaten Sukabumi, Jawa Barat. *Responsive: Jurnal Pemikiran Dan Penelitian Bidang Administrasi, Sosial, Humaniora Dan Kebijakan Publik*, *6*(1), 43–63. https://doi.org/10.24198/responsive.v6i1.42757

Hamilton, A. B., & Finley, E. P. (2019). Qualitative methods in implementation research: An introduction. *Psychiatry Research*, *280*, 112516.

Hannah, M. P., Wardani, R. P., & Damayanti, N. R. (2025). Rancang Bangun Sistem Informasi Pengelolaan Data Bantuan Sosial Tepat Sasaran di Kabupaten Ogan Ilir Berbasis Web. *JIPI (Jurnal Ilmiah Penelitian Dan Pembelajaran Informatika)*, *10*(4), 3221–3232.

Hartadi, M. I., Arif, & Poerwanti, S. D. (2024). Menguak Hambatan Graduasi: Dinamika Program Keluarga Harapan (PKH) pada Keluarga Penerima Manfaat (KPM). *Lindayasos: Jurnal Ilmiah Perlindungan Dan Pemberdayaan Sosial*, *6*(1), 1–9.

Hasibuan, A. F., Napitupulu, C., & Bilbina, D. S. (2025). Ketidaktepatan Sasaran Bansos Kajian Nilai Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia di Kota Medan. *Jurnal Intelek Dan Cendikiawan Nusantara*, *2*(6), 10747–10752.

Herlinda, D., Nielwaty, E., & Elsi, M. (2026). Implementasi Data Terpadu Kesejahteraan Sosial (DTKS) Di Desa Pangkalan Baru Kecamatan Siak Hulu Kabupaten Kampar. *AL MIKRAJ: Jurnal Studi Islam Dan Humaniora*, *6*(1), 1708–1722. https://doi.org/10.37680/almikraj.v6i1.8997

Hong, P. Y. P., & Crawley, B. (2014). Welfare Dependency And Poverty: Neoliberal rhetoric or evidence-informed choice? In *The Routledge Handbook of Poverty in the United States* (pp. 130–142). Routledge.

Ihsan, K. (2025). Kemensos *Cabut Bansos bagi Penerima 5 Tahun Lebih dan Cek 6 Syarat Baru Graduasi Mandiri PKH dan BPNT*. RADAR BOGOR. https://radarbogor.jawapos.com/bansos/2511200001/kemensos-cabut-bansos-bagi-penerima-5-tahun-lebih-dan-cek-6-syarat-baru-graduasi-mandiri-pkh-dan-bpnt

Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. Russell Sage foundation.

Maulidah, N. (2021). *Implementasi Teknis Graduasi KPM PKH Pada Masa Pandemi Covid-19 di Kelurahan Grogol Utara Jakarta*.

Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldana, J. (2018). *Qualitative Data Analysis: A Methods Sourcebook*. SAGE Publications Inc.

Morgan, H. (2024). Using triangulation and crystallization to make qualitative studies trustworthy and rigorous. *The Qualitative Report*, *29*(7), 1844–1856.

Nabila, S. F., Tambak, T. A. T., & Siahaan, A. T. A. A. (2025). Perancangan Sistem Informasi Pengelolaan Bantuan Sosial Berbasis Web Pada Dinas Sosial Provinsi Sumatera Utara. *Socius: Jurnal Penelitian Ilmu-Ilmu Sosial*, *2*(6).

Nafi'ah, P. A. L., Rahaju, T., Prabawati, I., & Hilmi, A. N. (2026). Implementasi Program Keluarga Harapan (PKH) di Desa Ngogri Kecamatan Megaluh Kabupaten Jombang. *JURNAL MEDIA AKADEMIK (JMA)*, *4*(2). https://doi.org/10.62281

Nowell, L. S., Norris, J. M., White, D. E., & Moules, N. J. (2017). Thematic analysis: Striving to meet the trustworthiness criteria. *International Journal of Qualitative Methods*, *16*(1), 1609406917733847.

Nunung, A., & Sulastri, L. (2025). Implementasi Kebijakan Bantuan Sosial untuk Menginvestigasi. *Jurnal Administrasi Dan Kebijakan Publik*, *10*(1), 62–82.

Nurcholifah, S., Wulan, T. R., & Wuryaningsih, T. (2025). Politisasi Bantuan Sosial Program Keluarga Harapan (PKH) pada Pemilu Tahun 2024 di Desa Kedungjati Kecamatan Bukateja Kabupaten Purbalingga. *Arus Jurnal Sosial Dan Humaniora (AJSH)*, *5*(1), 412–427.

Nurfahraeni, I., & Fatmawati, I. (2026). *Mensos Sebut 45 Persen Bansos Diduga Tak Tepat Sasaran*. RRI. https://rri.co.id/makassar/regional/2345012/mensos-sebut-45-persen-bansos-diduga-tak-tepat-sasaran

Nurhidayat, D. (2025). *Mensos :* MetroTV.

Osborne, S. P. (2010). The (New) Public Governance: a suitable case for treatment? In *The New Public Governance? Emerging Perspectives on The Theory and Practices of Public Governance* (pp. 1–16). Routledge.

PANRB. (2025). *Mensos Targetkan 300 Ribu Keluarga Lulus dari PKH Berita Terkait*. Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi. https://www.menpan.go.id/site/berita-terkini/berita-daerah/mensos-targetkan-300-ribu-keluarga-lulus-dari-pkh

Purba, G. F. B., Sinulingga, D. M. C., Togatorop, J., & Harahap, L. M. (2025). Peran Program Bantuan Sosial dalam Pengentasan Kemiskinan: Evaluasi Dari Berbagai Penelitian. *Jurnal Publikasi Ilmu Manajemen*, *4*(1), 108–117.

Purboyo, M. G., Junaidi, J., Faedlulloh, D., Amriwan, A., & Raidar, U. (2023). GRADUASI: Construction Independence Receiver Benefits of the Program Keluarga Harapan (PKH) in Rural Areas. *KnE Social Sciences*, 551–565. https://doi.org/10.18502/kss.v8i5.13022

Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: governing without government. *Political Studies*, *44*(4), 652–667.

Sabatés-Wheeler, R., & Devereux, S. (2007). Social protection for transformation. *IDS Bulletin*, *38*(3), 23–28. https://doi.org/10.1111/j.1759-5436.2007.tb00368.x

Safitri, K., & Prabowo, D. (2025). *Stiker " Keluarga Miskin ": Antara Masalah Data dan Kesadaran Sosial Penerima Bansos*. KOMPAS. https://nasional.kompas.com/read/2025/11/27/21575551/stiker-keluarga-miskin-antara-masalah-data-dan-kesadaran-sosial-penerima?page=all

Salmah, H., Wulan, T. R., Rostikawati, R., & Masrukin. (2025). Peran Pendamping Program Keluarga Harapan (PKH) dalam Pemberdayaan Masyarakat melalui Pertemuan Peningkatan Kemampuan Keluarga (P2K2) di Kecamatan Dramaga Kabupaten Bogor. *Arus Jurnal Sosial Dan Humaniora (AJSH)*, *5*(2), 2485–2494.

Satriawan, F. F. A., & Aisyah, S. (2025). Analisis Kualitas Pembangunan Manusia dan Bantuan Sosial Terhadap Tingkat Kemiskinan Di Indonesia. *Indonesian Journal of Digital Business*, *5*(4), 1627–1640.

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 Bussiness*, *2*(1), 292–300.

Sinambela, R. A., Fayza, S., Sitohang, C. E., & Nasution, A. R. (2025). Dimensi Ekonomi Politik Dalam Kebijakan Subsidi dan Bantuan Sosial : Menimbang Antara Kesejahteraan dan Kepentingan Politik. *GOVERNANCE: Jurnal Ilmiah Kajian Politik Lokal Dan Pembangunan*, *12*(2), 379–386.

Solissa, A. A., Sadewi, M. P., Aswalida, D., & Candra, M. (2025). Ekonomi Politik Pengentasan Kemiskinan: Peran Kebijakan Sosial dalam Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat. *Hikamatzu| Journal of Multidisciplinary*, *2*(1).

Suryati, L., Rangga, K. K., Indriyani, Y., Sayekti, W. D., & Syarief, Y. A. (2023). Faktor - Faktor Pendorong dan Penghambat Graduasi Sejahtera Mandiri Keluarga Penerima Manfaat Program Keluarga Harapan di Kabupaten Lampung Tengah. *Suluh Pembangunan: Journal of Extension and Development*, *05*(02), 112–122.

Syamsulhakim, E., & Nurzanty, K. (2021). *Graduasi dari Program Bantuan Tunai Bersyarat di Indonesia : Hasil dari survei rumah tangga graduasi sejahtera mandiri Program Keluarga Harapan (PKH) pada tahun 2020*. www.worldbank.org

Utama, R. A., & Suciati. (2025). Persuasi Politik melalui Bantuan Sosial : Studi Kasus tentang

Persepsi Publik dan Perilaku Memilih pada Pemilihan Umum 2024. *Jurnal Ilmiah Teknik Informatika Dan Komunikasi*, *5*(2), 328–349.

Utari, D. S., Rinah, S. A., Sigalinggin, D. N., & Dwiniati. (2024). Dampak Kebijakan Labelisasi Program Keluarga Harapan (PKH) Terhadap Penerima Manfaat Bantuan PKH di Kecamatan Tanjungpinang Timur Upaya pemerintah Indonesia dalam meningkatkan kesejahtraan masyarakat terbilang miskin , pemerintah Indonesia membuat beber. *Jurnal Ilmu Sodial Dan Ilmu Politik STISIPOL Raja Haji*, *5*(2), 211–224.

Widyaningsih, D., Ruhmaniyati, & Toyamah, N. (2023). Urgensi Memutakhirkan Data Terpadu Kemiskinan Secara Berkelanjutan dan Berkualitas : Pembelajaran Dari Studi Kasus di Enam Daerah Di Indonesia. *Jurnal Ekonomi Dan Pembangunan*, *31*(2), 179–200. https://doi.org/10.55981/jep.

Yoshino, C. A., Sidney-Annerstedt, K., Wingfield, T., Kirubi, B., Viney, K., Boccia, D., & Atkins, S. (2023). Experiences of conditional and unconditional cash transfers intended for improving health outcomes and health service use: a qualitative evidence synthesis. *Cochrane Database of Systematic Reviews*, *2023*(3). https://doi.org/10.1002/14651858.CD013635.pub2

Yuniarti, R., & Harmaeniza. (2025). Pemodelan Keputusan Graduasi Mandiri Keluarga Penerima Manfaat Program Keluarga Harapan. *Unisda Journal of Mathematics and Computer Science*, *11*(2), 17–26.

Yusril, M., Syahputra, I., & Sukmana, O. (2025). Pengentasan Kemiskinan Melalui Graduasi Sejahtera Mandiri Program Keluarga Harapan (PKH) di Indonesia : Tinjauan Sistematik. *Intelletika: Jurnal Ilmiah Mahasiswa*, *3*(1), 265–279.