



Jurnal Kebijakan Pemerintahan 9 (1) (2026): 1-11

JURNAL KEBIJAKAN PEMERINTAHAN

e-ISSN 2721-7051, p-ISSN 2599-3534

Website: <http://ejournal.ipdn.ac.id/JKP>

Faculty of Government Politics, Governance Institute of Home Affairs (IPDN)

DOI: <https://doi.org/10.33701/jkp.v9i1.6055>

BOUNDED RATIONALITY, INCREMENTALISME, DAN POLITIK DALAM PEMBUATAN KEBIJAKAN: ANALISIS PADA PENGGUNAAN DATA KEMISKINAN DI INDONESIA, 1998-2025

Adfin Rochmad Baidhowah¹, Agus Toyib²

^{1,2}. Institut Pemerintahan Dalam Negeri

Kota Sumedang, Provinsi Jawa Barat, Indonesia

*penulis koresponden:

Email: adfinbaidhowah@ipdn.ac.id

Abstract

Although poverty data plays a central role in the formulation of social protection policies in Indonesia, most previous studies have focused on the technical aspects of measurement, statistical accuracy, and the effectiveness of program targeting. The literature has relatively little exploration of poverty data as a policy object undergoing long-term institutional change and influenced by the state's bounded rationality, patterns of policy incrementalism, and political pressures in the post-Reformation democratic context. This gap is increasingly relevant given the repeated changes in data regimes, from BPS macro data, ad hoc poor household data collection, the Integrated Database, the Integrated Social Welfare Data, to the launch of the National Single Social and Economic Data in 2025. This study aims to analyze the dynamics of Indonesia's national poverty data policy from the 1998 Reformation to 2025, emphasizing three main dimensions: bounded rationality in state decision-making, patterns of incremental policy change, and increasing political pressure and demands for data accuracy in the distribution of social assistance. The method used was archival research, which systematically examined policy documents, laws and regulations, official government reports, publications from statistical agencies, and institutional archives related to poverty alleviation and social protection. The analysis was conducted qualitatively and historically to identify patterns of continuity and change in data policy. The results indicate that poverty data policy developed through a fragmented, incremental process due to bounded rationality and institutional sectoral egos. The DTSEN represents a corrective effort by the state to shift toward a single data governance system, while simultaneously acknowledging the limitations of previous policy approaches.

Keywords: *bounded rationality; policy incrementalism; politics of data; poverty policy.*

Abstrak

Meskipun data kemiskinan memainkan peran sentral dalam perumusan kebijakan perlindungan sosial di Indonesia, sebagian besar studi sebelumnya berfokus pada aspek teknis pengukuran, akurasi statistik, dan efektivitas penargetan program. Literatur relatif kurang mengeksplorasi data kemiskinan sebagai objek kebijakan yang mengalami perubahan kelembagaan jangka panjang dan dipengaruhi oleh rasionalitas terbatas negara, pola inkrementalisme kebijakan, dan tekanan politik dalam konteks demokrasi pasca-Reformasi. Kesenjangan ini semakin relevan mengingat perubahan berulang dalam rezim data, dari data makro BPS, pengumpulan data rumah tangga miskin ad hoc, Basis Data Terpadu, Data Kesejahteraan Sosial Terpadu, hingga peluncuran Data Sosial dan Ekonomi Tunggal Nasional pada tahun 2025. Studi ini bertujuan untuk menganalisis dinamika kebijakan data kemiskinan nasional Indonesia dari Reformasi 1998 hingga 2025, dengan menekankan tiga dimensi utama: rasionalitas terbatas dalam pengambilan keputusan negara, pola perubahan kebijakan inkremental, dan meningkatnya tekanan politik serta tuntutan akan akurasi data dalam distribusi bantuan sosial. Metode yang digunakan adalah riset kearsipan, yang secara sistematis meneliti dokumen kebijakan, undang-undang dan peraturan, laporan resmi pemerintah, publikasi dari lembaga statistik, dan arsip institusional yang berkaitan dengan pengentasan kemiskinan dan perlindungan sosial. Analisis dilakukan secara kualitatif dan historis untuk mengidentifikasi pola kontinuitas dan perubahan dalam kebijakan data. Hasilnya menunjukkan bahwa kebijakan data kemiskinan berkembang melalui proses yang terfragmentasi dan bertahap karena rasionalitas yang terbatas dan ego sektoral institusional. DTSEN mewakili upaya korektif oleh negara untuk beralih ke sistem tata kelola data tunggal, sekaligus mengakui keterbatasan pendekatan kebijakan sebelumnya.

Kata Kunci: rasionalitas terbatas; inkrementalisme kebijakan; politik data; kebijakan kemiskinan.

I. PENDAHULUAN

Literatur kebijakan publik dan studi kemiskinan telah berkembang pesat, membahas pengukuran kemiskinan, penargetan bantuan sosial, dan reformasi administrasi publik di negara-negara berkembang. Banyak penelitian telah menunjukkan bahwa kemiskinan adalah fenomena multidimensional yang sulit untuk ditangkap secara akurat melalui pendekatan statistik tunggal berdasarkan survei rumah tangga (Alkire & Foster, 2011; Ravallion, 2016). Studi-studi ini menekankan bahwa instrumen statistik nasional cenderung menghasilkan perkiraan agregat yang berguna untuk perencanaan makroekonomi tetapi tidak memadai untuk kebutuhan individu dalam menentukan penerima bantuan sosial. Namun, sebagian besar studi ini menempatkan data kemiskinan sebagai isu teknokratis dan gagal untuk secara memadai menghubungkannya dengan dinamika politik dan rasionalitas terbatas aktor negara dalam proses pembuatan kebijakan.

Dalam literatur kebijakan publik, konsep rasionalitas terbatas telah banyak digunakan untuk menjelaskan bagaimana pembuat kebijakan membuat keputusan dalam kondisi informasi, waktu, dan kapasitas kognitif yang terbatas (Simon, 1947; Simon, 1957). Penelitian lebih lanjut menunjukkan bahwa kebijakan publik jarang dihasilkan melalui proses optimasi rasional, melainkan melalui pencarian solusi yang memuaskan (Jones, 2001; Zahariadis, 2014). Namun, penerapan rasionalitas terbatas dalam studi kebijakan data, khususnya data kemiskinan, masih sangat terbatas. Sebagian besar studi menggunakan konsep ini untuk menganalisis keputusan kebijakan tunggal atau pilihan strategis aktor elit, tanpa mengeksplorasi bagaimana rasionalitas terbatas membentuk evolusi kebijakan data dalam jangka panjang dan di berbagai rezim politik.

Demikian pula, literatur tentang inkrementalisme menekankan bahwa kebijakan publik umumnya berubah secara bertahap melalui penyesuaian kecil terhadap kebijakan sebelumnya, khususnya dalam konteks ketidakpastian dan kepentingan yang saling bertentangan (Lindblom, 1959; Lindblom & Woodhouse, 1993). Studi-studi

ini menunjukkan bahwa inkrementalisme adalah strategi rasional untuk mengurangi risiko politik dan administratif. Namun, studi tentang inkrementalisme cenderung berfokus pada perubahan substansi kebijakan, seperti desain program atau alokasi anggaran, dan belum meneliti kebijakan data sebagai area inkrementalisme itu sendiri. Dengan demikian, terdapat kesenjangan konseptual dalam menjelaskan mengapa sistem data kemiskinan di banyak negara, termasuk Indonesia, telah mengalami perubahan bertahap, terfragmentasi, dan berulang tanpa pernah mencapai bentuk akhir yang stabil.

Studi tentang penargetan bantuan sosial dan perlindungan sosial juga menekankan pentingnya akurasi data dalam menjaga legitimasi kebijakan pemerintah (Coady, Grosh, & Hoddinott, 2004; Devereux et al., 2017). Kesalahan penargetan sering memicu kritik publik dan tekanan politik, terutama dalam konteks demokrasi elektoral. Namun, literatur ini umumnya memperlakukan tekanan politik sebagai faktor eksternal terhadap desain data, bukan sebagai kekuatan yang secara aktif membentuk kebijakan tentang penggunaan dan produksi data kemiskinan. Akibatnya, hubungan antara tuntutan akan akurasi bantuan sosial, tekanan elektoral, dan perubahan rezim data masih kurang dieksplorasi secara teoritis.

Dalam konteks Indonesia, sejumlah studi telah meneliti dinamika kebijakan kemiskinan setelah Reformasi 1998, termasuk dampak desentralisasi terhadap layanan publik dan perlindungan sosial (Booth, 2012; Aspinall & Berenschot, 2019). Studi lain menyoroti fragmentasi kelembagaan dalam tata kelola data sosial, termasuk tumpang tindih kewenangan antar kementerian dan koordinasi yang lemah antara pemerintah pusat dan daerah (World Bank, 2018; TNP2K, 2014). Namun, sebagian besar studi ini bersifat deskriptif dan normatif, berfokus pada rekomendasi teknis untuk integrasi data, tanpa menjelaskan mengapa fragmentasi data tetap ada meskipun solusi teknokratis telah tersedia sejak lama.

Lebih lanjut, literatur tentang desentralisasi di Indonesia menunjukkan bahwa pemerintah daerah dan pejabat desa memainkan peran penting dalam

implementasi kebijakan sosial, termasuk verifikasi dan pembaruan data penerima (Hadiz, 2010; McCarthy, 2019). Namun, sangat sedikit penelitian yang menghubungkan peran aktor lokal ini dengan teori rasionalitas terbatas dan tekanan politik lokal. Padahal, pejabat desa dan kecamatan tidak hanya berfungsi sebagai pelaksana administratif tetapi juga sebagai aktor mikro-politik yang harus menanggapi tuntutan warga dan elit lokal. Ketiadaan perspektif ini membuat analisis kebijakan data kemiskinan menjadi parsial dan tidak peka terhadap dinamika politik multi-level.

Secara global, studi komparatif tentang registrasi sosial dan sistem data terintegrasi menunjukkan tren menuju integrasi data berbasis identitas tunggal untuk meningkatkan efektivitas perlindungan sosial (Leite dkk., 2017; Barca, 2019). Namun, studi-studi ini umumnya sinkronis dan kurang memiliki proses historis jangka panjang, termasuk bagaimana krisis ekonomi, tekanan politik, dan kendala kelembagaan mendorong perubahan bertahap dalam kebijakan data. Dengan demikian, pengalaman Indonesia sejak Reformasi, yang ditandai dengan pergeseran dari statistik makro, pengumpulan data ad hoc, basis data terintegrasi, ke kebijakan data nasional tunggal, belum dimanfaatkan secara optimal sebagai studi kasus teoretis dalam literatur kebijakan publik internasional.

Lebih lanjut, literatur tentang pembuatan kebijakan berbasis bukti seringkali dimulai dari asumsi bahwa data yang lebih baik secara otomatis akan menghasilkan kebijakan yang lebih baik (Head, 2016). Pendekatan ini gagal mempertimbangkan realitas politik dan rasionalitas terbatas aktor negara, khususnya dalam mengelola data untuk kelompok rentan seperti kaum miskin. Akibatnya, terdapat kesenjangan antara cita-cita normatif kebijakan berbasis bukti dan praktik kebijakan yang sarat dengan kompromi politik.

Berdasarkan tinjauan ini, dapat disimpulkan bahwa terdapat kesenjangan penelitian yang signifikan: kurangnya studi komprehensif dan longitudinal yang menjelaskan perubahan dalam kebijakan penggunaan data kemiskinan sebagai akibat

dari interaksi antara rasionalitas terbatas aktor negara, inkrementalisme dalam kebijakan data, dan tekanan politik serta tuntutan akan akurasi dalam bantuan sosial. Artikel ini berupaya mengisi kesenjangan tersebut dengan menganalisis evolusi kebijakan data kemiskinan di Indonesia dari tahun 1998 hingga 2025, sekaligus berkontribusi pada literatur kebijakan publik yang berkembang mengenai politik kebijakan data dalam konteks negara demokrasi berkembang.

II. METODE

Studi ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode penelitian arsip untuk menganalisis perubahan kebijakan penggunaan data kemiskinan di Indonesia dari Reformasi 1998 hingga 2025. Metode ini dipilih karena fokus utama studi ini adalah untuk menelusuri proses kebijakan jangka panjang, dinamika kelembagaan, dan rasionalitas kebijakan yang diartikulasikan dalam dokumen resmi negara. Penelitian arsip memungkinkan peneliti untuk secara sistematis merekonstruksi logika kebijakan dan konteks pengambilan keputusan melalui jejak dokumenter, tanpa bergantung pada ingatan retrospektif para aktor kebijakan.

Dalam studi kebijakan publik, penelitian arsip umumnya digunakan untuk memahami bagaimana kebijakan dibentuk, dinegosiasikan, dan diubah dari waktu ke waktu melalui teks formal dan semi-formal (Bowen, 2009; Prior, 2003). Sumber data utama dalam studi ini meliputi undang-undang dan peraturan serta instruksi presiden terkait kemiskinan, perlindungan sosial, dan tata kelola data, dokumen perencanaan dan laporan kebijakan dari kementerian atau lembaga yang terlibat dalam produksi dan penggunaan data kemiskinan, publikasi metodologis dan laporan statistik dari lembaga statistik nasional, serta laporan evaluasi kebijakan dan studi resmi dari lembaga koordinasi pemerintah dan organisasi internasional. Analisis ini mencakup periode awal pasca-Reformasi, fase konsolidasi program perlindungan sosial, dan kebijakan integrasi data sosial ekonomi nasional pada pertengahan tahun 2020-an.

Pengumpulan data dilakukan melalui pencarian arsip digital dan cetak yang tersedia

untuk umum, termasuk situs web lembaga pemerintah resmi dan repositori dokumen kebijakan. Dokumen dipilih berdasarkan tiga kriteria: relevansi substantif terhadap kebijakan data kemiskinan, legitimasi kelembagaan sumber dokumen, dan relevansi temporal terhadap fase perubahan kebijakan yang dianalisis.

Analisis data dilakukan menggunakan analisis dokumen tematik, dengan pengkodean berbasis teori untuk mengidentifikasi pola rasionalitas terbatas, inkrementalisme kebijakan, dan tekanan politik dalam narasi kebijakan. Pendekatan ini memungkinkan peneliti untuk melakukan penelusuran proses kualitatif untuk mengeksplorasi hubungan sebab-akibat antara perubahan kebijakan dari waktu ke waktu (George & Bennett, 2005). Validitas analisis diperkuat melalui triangulasi sumber, membandingkan dokumen di berbagai lembaga dan periode. Dengan demikian, penelitian kearsipan dalam studi ini berfungsi sebagai metode empiris dan kerangka analitis untuk memahami kebijakan data kemiskinan sebagai hasil interaksi antara rasionalitas terbatas aktor negara, perubahan kebijakan bertahap, dan tekanan politik.

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

3.1 Reformasi Pasca-1998: Dominasi Data Statistik Makro dan Rasionalitas Negara yang Terbatas

Pada periode pasca-Reformasi dari tahun 1998 hingga awal tahun 2000-an, kebijakan pengentasan kemiskinan di Indonesia sebagian besar bergantung pada data makrostatistik yang dihasilkan oleh Badan Pusat Statistik. Selama fase ini, kemiskinan dipahami dan didefinisikan sebagai fenomena agregat yang dapat diukur melalui pendekatan kuantitatif berdasarkan garis kemiskinan, yang berasal dari kebutuhan pangan minimum sebesar 2.100 kilokalori per kapita per hari dan kebutuhan non-pangan. Sumber data utama yang digunakan adalah Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas), yang dirancang untuk menghasilkan perkiraan berkala tingkat kemiskinan nasional dan regional. Pendekatan ini mencerminkan orientasi kebijakan yang berfokus pada perencanaan pembangunan makro dan

evaluasi kinerja ekonomi pasca-krisis, daripada pada kebutuhan untuk menargetkan program sosial individu.

Dari perspektif rasionalitas terbatas, dominasi data makrostatistik selama periode ini mencerminkan rasionalitas negara yang terbatas dalam menangani kompleksitas sosial dan kapasitas kelembagaan yang terbatas pasca-Reformasi. Negara memilih instrumen data yang paling mudah tersedia, metodologisnya tepat, dan relatif netral secara politik. Pilihan ini, sampai batas tertentu, rasional, karena pemerintah menghadapi tekanan untuk pemulihan ekonomi, ketidakstabilan politik, dan kendala administratif yang signifikan. Dalam kondisi ini, mengembangkan sistem mikrodata nominatif dan terintegrasi tidak hanya mahal secara teknis tetapi juga berisiko secara politik dan administratif. Oleh karena itu, penggunaan data BPS pada tahap awal Reformasi dapat dipahami sebagai strategi yang memuaskan, memilih solusi yang memadai untuk tujuan makro, meskipun tidak optimal untuk kebutuhan kebijakan perlindungan sosial.

Namun, keterbatasan pendekatan ini dengan cepat menjadi jelas ketika pemerintah mulai menghadapi tuntutan sosial yang lebih konkret. Data kemiskinan berbasis Susenas tidak nominatif dan tidak mencakup identitas rumah tangga atau individu, sehingga tidak dapat digunakan secara langsung untuk menentukan penerima bantuan sosial berbasis rumah tangga. Keterbatasan ini bukan hanya masalah teknis tetapi juga memiliki implikasi politik yang signifikan. Ketika pemerintah mulai menghadapi tuntutan untuk mendistribusikan bantuan langsung kepada kaum miskin, khususnya dalam konteks pemulihan pasca-krisis, pendekatan makrostatistik menjadi tidak memadai untuk memenuhi kebutuhan legitimasi kebijakan.

Dalam kerangka inkrementalis, periode ini mewakili titik awal dari lintasan kebijakan data kemiskinan yang bertahap. Alih-alih merombak total sistem data sejak awal Reformasi, negara mempertahankan rezim data yang ada dan hanya menggunakannya untuk tujuan aslinya. Tidak ada lompatan kebijakan menuju sistem mikrodata terintegrasi, karena perubahan seperti itu

dianggap terlalu kompleks dan berisiko. Dengan demikian, kebijakan data kemiskinan berkembang secara bertahap, menanggapi tekanan dan kebutuhan yang muncul, daripada berdasarkan desain kebijakan jangka panjang yang komprehensif.

Tekanan politik pada tahap ini relatif tidak langsung. Fokus pemerintah lebih pada stabilitas makroekonomi dan konsolidasi politik, sehingga permintaan akan data yang akurat untuk menargetkan bantuan sosial belum menjadi isu sentral. Namun, justru ketiadaan tekanan politik yang kuat inilah yang menjelaskan mengapa data kemiskinan tetap dalam bentuk makrostatistik. Hanya ketika tuntutan akan akurasi dalam bantuan sosial dan legitimasi distribusi bantuan meningkat pada fase selanjutnya, keterbatasan pendekatan ini memicu perubahan kebijakan data secara bertahap. Dengan demikian, fase awal pasca-Reformasi menunjukkan bagaimana rasionalitas negara yang terbatas dan ketiadaan tekanan politik langsung membentuk pilihan kebijakan data kemiskinan yang bersifat makro, terbatas, dan sementara, tetapi meletakkan dasar bagi evolusi kebijakan data pada tahap-tahap selanjutnya.

3.2 Fase Awal Program Bantuan Sosial: Data Rumah Tangga sebagai Respons Rasional Terbatas, 2005–2010

Memasuki periode 2005–2010, kebijakan data kemiskinan di Indonesia mengalami pergeseran signifikan seiring dengan meluasnya implementasi program bantuan sosial berbasis rumah tangga. Kebijakan penyesuaian harga bahan bakar pada tahun 2005 memicu tekanan sosial dan politik yang signifikan, memaksa pemerintah untuk segera meluncurkan program Bantuan Tunai Langsung sebagai instrumen kompensasi. Dalam konteks ini, pendekatan makro-statistik yang sebelumnya digunakan oleh Badan Pusat Statistik (BPS), berdasarkan data Garis Kemiskinan dan Susenas, dianggap tidak memadai karena gagal mengatasi kebutuhan paling mendasar dari kebijakan bantuan sosial: identifikasi penerima manfaat secara individual dan tertarget.

Sebagai tanggapan terhadap keterbatasan ini, pemerintah tidak langsung

merombak seluruh sistem data kemiskinan nasional, tetapi memilih solusi parsial dan pragmatis. Badan Pusat Statistik (BPS) ditugaskan untuk menyusun pengumpulan data khusus tentang rumah tangga miskin melalui Pengumpulan Data Sosial Ekonomi (PSK) tahun 2005, diikuti oleh Pengumpulan Data Program Perlindungan Sosial (PPLS) pada tahun 2008 dan 2011. Data ini memiliki karakteristik yang sangat berbeda dari data kemiskinan makro: data ini bersifat nominatif, berbasis rumah tangga, dan secara eksplisit dirancang untuk menargetkan program bantuan seperti Transfer Tunai Langsung (BLT), Raskin, dan Jamkesmas (Program Kesehatan Masyarakat Sehat). Pergeseran ini menandai fase baru dalam kebijakan data kemiskinan, di mana data tidak lagi hanya berfungsi sebagai instrumen perencanaan tetapi juga sebagai sarana untuk mendistribusikan sumber daya negara.

Namun, dari perspektif rasionalitas terbatas, munculnya PSK dan PPLS menunjukkan bahwa negara sekali lagi membuat keputusan dalam batasan rasionalitas yang sempit. Alih-alih membangun sistem data kemiskinan tunggal, berkelanjutan, dan terintegrasi, pemerintah telah memilih pendekatan ad hoc yang disesuaikan dengan kebutuhan program-program tertentu. Keputusan ini rasional dalam jangka pendek karena tekanan politik menuntut respons yang cepat, sementara kapasitas administratif dan koordinasi antar lembaga tetap terbatas. Dalam keadaan ini, membangun sistem data yang komprehensif dan terintegrasi dianggap terlalu mahal, memakan waktu, dan berisiko untuk diimplementasikan. Negara, sekali lagi, memilih solusi yang memadai untuk meredam keresahan sosial, daripada solusi optimal untuk reformasi tata kelola data jangka panjang.

Pendekatan ini juga mencerminkan pola inkrementalisme yang kuat dalam kebijakan data kemiskinan. Perubahan tersebut tidak radikal, melainkan penambahan lapisan data baru di atas rezim data yang ada. Data kemiskinan makro BPS dipertahankan untuk tujuan statistik nasional dan internasional, sementara PPLS dikembangkan sebagai instrumen programatik terpisah. Akibatnya,

muncul dualitas data struktural: satu rezim data untuk kemiskinan sebagai indikator pembangunan, dan yang lain untuk kemiskinan sebagai dasar distribusi bantuan. Dualitas ini bukan kebetulan, tetapi konsekuensi langsung dari perubahan kebijakan yang bertahap dan terfragmentasi.

Tekanan politik selama fase ini lebih langsung daripada pada periode sebelumnya. Akurasi penargetan bantuan menjadi isu publik yang sensitif, karena kesalahan penargetan berpotensi memicu konflik sosial, delegitimasi kebijakan, dan kritik terhadap pemerintah. Namun, tekanan ini tidak cukup kuat untuk mendorong integrasi sistem data yang komprehensif. Sebaliknya, hal itu memperkuat logika inkremental, di mana negara menambal kekurangan sistem lama dengan instrumen baru yang bersifat sementara. Dengan demikian, periode 2005–2010 menunjukkan bagaimana interaksi antara rasionalitas terbatas aktor negara, perubahan kebijakan inkremental, dan tekanan politik jangka pendek membentuk rezim data kemiskinan yang fungsional tetapi terfragmentasi, suatu kondisi yang kemudian menjadi sumber masalah dalam fase kebijakan selanjutnya.

3.3 Era Konsolidasi Program Sosial: Basis Data Terintegrasi sebagai Solusi Tambahan Terhadap Fragmentasi, 2011–2015

Periode 2011–2015 menandai fase konsolidasi yang signifikan dalam kebijakan data kemiskinan Indonesia melalui pembentukan Basis Data Terpadu (BDT). Kebijakan ini lahir sebagai respons langsung terhadap fragmentasi data yang muncul pada fase sebelumnya, ketika berbagai program perlindungan sosial menggunakan basis data parsial dan sementara tentang rumah tangga miskin. Pemerintah, melalui koordinasi dengan Tim Nasional Percepatan Pengurangan Kemiskinan, berupaya menyatukan hasil Pengumpulan Data Program Perlindungan Sosial (PPLS) ke dalam satu basis data nasional yang dapat digunakan di berbagai kementerian dan program. Dengan demikian, BDT dirancang untuk berfungsi sebagai referensi umum untuk berbagai skema bantuan sosial seperti

Raskin, Program Keluarga Harapan (PKH), Bantuan Siswa Miskin (BSM), dan Jamkesmas (Asuransi Kesehatan Nasional).

Dari perspektif rasionalitas terbatas, pembentukan BDT mencerminkan upaya negara untuk meningkatkan rasionalitas kebijakan dalam batas kapasitas kelembagaan yang tersedia. Negara menyadari bahwa dualitas data antara kemiskinan makro dan kemiskinan programatik telah menyebabkan inefisiensi, konflik antar lembaga, dan ketidakpastian dalam penargetan bantuan. Namun, alih-alih membangun sistem data sosial ekonomi terintegrasi dan real-time yang sepenuhnya baru, pemerintah memilih untuk mengkonsolidasikan instrumen yang ada. Integrasi PPLS ke dalam UDB mewakili bentuk rasionalitas terbatas: solusi ini cukup untuk meningkatkan koordinasi program dan meningkatkan legitimasi kebijakan, tetapi gagal mengatasi akar masalah struktural dalam tata kelola data kemiskinan.

Pilihan kebijakan ini juga menekankan logika inkrementalisme yang konsisten dalam evolusi kebijakan data kemiskinan setelah Reformasi. UDB tidak secara radikal menggantikan sistem sebelumnya, tetapi berfungsi sebagai lapisan tambahan yang menyatukan berbagai basis data programatik. Perubahan diimplementasikan secara bertahap, mempertahankan metodologi pengumpulan data yang serupa dan siklus pembaruan reguler. Pendekatan ini menunjukkan kehati-hatian negara dalam mengelola risiko politik dan administratif, sekaligus menunjukkan ketergantungan yang kuat pada jalur kebijakan yang telah ditempuh sebelumnya, atau ketergantungan jalur. Dengan kata lain, UDB merupakan kompromi antara kebutuhan integrasi dan keterbatasan kapasitas untuk melakukan reformasi sistemik yang komprehensif.

Meskipun secara normatif, UDB diposisikan sebagai solusi untuk fragmentasi data, dalam praktiknya, berbagai kelemahan struktural tetap ada. Pembaruan data yang tidak real-time menciptakan kesenjangan antara kondisi sosial ekonomi aktual rumah tangga dan status mereka dalam basis data. Validasi lapangan yang terbatas meningkatkan risiko kesalahan inklusi dan eksklusi, sementara ketergantungan yang

besar pada kapasitas pemerintah daerah menyebabkan kualitas data yang sangat bervariasi di berbagai wilayah. Kelemahan-kelemahan ini menunjukkan bahwa peningkatan rasionalitas kebijakan masih dibatasi oleh kapasitas administrasi yang tidak merata dan koordinasi vertikal yang suboptimal.

Tekanan politik pada fase ini meningkat dan menjadi lebih terstruktur. Dengan perluasan cakupan program bantuan sosial, kesalahan penargetan tidak lagi dipandang hanya sebagai masalah teknis, tetapi sebagai masalah keadilan sosial dan legitimasi negara. Tuntutan publik terhadap akurasi data meningkat, terutama karena bantuan sosial mulai menjadi instrumen penting untuk menjaga stabilitas sosial dan elektoral. Namun, tekanan ini kembali dikelola melalui pendekatan bertahap: alih-alih secara radikal bertransformasi menuju sistem data terintegrasi lintas sektoral, negara secara bertahap memperbaiki sistem yang ada.

Dengan demikian, era UDB menunjukkan bagaimana negara berupaya menyeimbangkan tuntutan akan akurasi, integrasi, dan legitimasi kebijakan dalam kerangka rasionalitas yang terbatas. UDB berhasil mengurangi fragmentasi data sebagian, tetapi secara bersamaan mereproduksi berbagai keterbatasan lama. Situasi ini meletakkan dasar bagi tekanan yang lebih besar pada fase berikutnya, ketika tuntutan integrasi data tidak lagi bersifat sektoral, tetapi nasional dan lintas kebijakan.

3.4 Transformasi menuju DTKS: Dari Statistik Kemiskinan ke Arena Politik Kesejahteraan, 2016–2024

Periode 2016–2024 menandai transformasi signifikan dalam kebijakan data kemiskinan di Indonesia, seiring transisi dari Basis Data Terpadu (BDT) ke Basis Data Kesejahteraan Sosial Terpadu (DTKS). Transformasi ini terjadi pada masa pemerintahan Presiden Joko Widodo dan disertai dengan perubahan kelembagaan yang penting, yaitu pengalihan pengelolaan data dari tim koordinasi lintas sektoral ke Kementerian Sosial sebagai sektor utama. Perubahan ini mencerminkan pergeseran paradigma kebijakan, dari kemiskinan sebagai

kategori statistik menjadi kesejahteraan sebagai basis operasional utama program bantuan sosial nasional.

Salah satu perubahan paling mendasar dalam DTKS adalah pergeseran fokus dari mengidentifikasi kaum miskin menjadi mengelompokkan penduduk berdasarkan desil kesejahteraan. Pendekatan ini memperluas cakupan target kebijakan, tidak hanya pada kaum miskin ekstrem tetapi juga pada kelompok rentan dan hampir miskin. Dari perspektif rasionalitas terbatas, pergeseran ini mencerminkan upaya negara untuk menyederhanakan kompleksitas sosial melalui kategorisasi administratif yang lebih fleksibel. Dalam konteks kapasitas data yang terbatas dan dinamika sosial yang berubah dengan cepat, desil kesejahteraan dipandang sebagai kompromi rasional yang memungkinkan negara untuk memperluas perlindungan sosial tanpa harus terus-menerus mendefinisikan kembali siapa yang miskin secara normatif dan politis.

Transformasi ke DTKS juga menunjukkan pola inkrementalisme yang semakin jelas. Meskipun DTKS (Sistem Informasi Basis Data) tampak sebagai inovasi dalam terminologi dan istilah kelembagaan, secara substansial ia mewarisi struktur, metodologi, dan kelemahan UDB. Perubahan dilakukan dengan menambahkan mekanisme baru, seperti peran desa dan kecamatan dalam proses usulan dan keberatan data, tanpa membangun sistem integrasi data lintas sektoral yang sepenuhnya baru. Pendekatan ini menunjukkan kelanjutan dari jalur kebijakan sebelumnya, di mana reformasi data diimplementasikan melalui penyesuaian bertahap terhadap sistem yang ada, daripada perancangan ulang yang radikal.

Namun, justru pada fase inilah tekanan politik terhadap kebijakan data kemiskinan mencapai intensitas yang jauh lebih tinggi. DTKS menjadi referensi utama untuk hampir semua program bantuan sosial nasional, sehingga kesalahan data tidak lagi marginal tetapi secara langsung berdampak pada jutaan rumah tangga. Isu-isu kesalahan eksklusi, yaitu orang miskin yang tidak terdaftar, dan kesalahan inklusi, yaitu orang yang relatif mampu tetapi tetap menerima bantuan, menjadi isu publik yang sensitif dan sering

memicu konflik di tingkat lokal. Mekanisme pengajuan dan keberatan, yang memberikan peran signifikan kepada pemerintah desa dan kecamatan, meskipun dimaksudkan untuk meningkatkan akurasi dan legitimasi, juga membuka ruang bagi subjektivitas, tekanan sosial, dan bahkan politisasi data.

Lebih lanjut, pemisahan DTKS dari data sektoral lainnya, seperti kesehatan, pendidikan, dan pekerjaan, menyoroti keterbatasan struktural dalam tata kelola data kesejahteraan. Negara menghadapi kompleksitas integrasi data lintas sektoral, yang membutuhkan kapasitas teknologi tingkat tinggi, koordinasi kelembagaan, dan konsensus politik. Dalam kondisi ini, rasionalitas negara kembali dibatasi oleh fragmentasi birokrasi dan tumpang tindih kepentingan sektoral. Alih-alih membangun ekosistem data sosial ekonomi yang terpadu dan terintegrasi, pemerintah telah memilih untuk mempertahankan DTKS sebagai tulang punggung bantuan sosial sambil mentolerir ketidaksempurnaannya.

Dengan demikian, pada periode 2016–2024, kemiskinan tidak lagi hanya diposisikan sebagai masalah statistik, melainkan sebagai arena politik dan administratif yang menentukan legitimasi negara dalam mendistribusikan kesejahteraan. DTKS mewakili puncak sementara dari proses panjang dan bertahap, di mana rasionalitas terbatas dari aktor negara, tekanan politik yang semakin intensif, dan tuntutan akan akurasi bantuan sosial saling berinteraksi. Situasi ini kemudian menjadi latar belakang bagi dorongan kuat untuk membangun sistem data sosial ekonomi nasional yang lebih terintegrasi pada fase berikutnya.

3.5 Akumulasi Masalah dan Fragmentasi Data: Rasionalitas Institusional yang Terbatas Menuju Tahun 2024

Menjelang tahun 2024, kebijakan data kemiskinan dan kesejahteraan di Indonesia memasuki krisis tata kelola, ditandai dengan proliferasi basis data sektoral paralel. Di satu sisi, Data Kesejahteraan Sosial Terpadu (DTKS), yang dikelola oleh Kementerian Sosial, tetap menjadi referensi utama untuk distribusi bantuan sosial. Di sisi lain, berbagai basis data sektoral lainnya telah muncul dan

berkembang, seperti Data Percepatan Pemberantasan Kemiskinan Ekstrem (P3KE), yang dikoordinasikan oleh Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan, data kependudukan dari Direktorat Jenderal Kependudukan dan Pencatatan Sipil, dan data sektoral di bidang perpajakan, UMKM, ketenagakerjaan, dan pendidikan. Alih-alih terintegrasi, basis data ini telah berkembang dengan logika, tujuan, dan mekanisme pembaruan yang berbeda.

Dari perspektif rasionalitas terbatas, fragmentasi ini bukan sekadar kegagalan teknis, tetapi cerminan dari rasionalitas institusional yang terbatas. Setiap kementerian dan lembaga membangun dan memelihara basis datanya sendiri sebagai respons rasional terhadap tuntutan kebijakan sektoral tertentu, kendala waktu, dan tekanan kinerja langsung. Dalam situasi di mana koordinasi lintas sektor secara politis dan administratif mahal, membangun sistem data sendiri menjadi pilihan paling masuk akal bagi setiap aktor institusional. Namun, rasionalitas parsial ini menghasilkan irasionalitas sistemik jika dilihat dari perspektif kebijakan nasional secara keseluruhan.

Konsekuensi fragmentasi data ini sangat nyata pada tingkat implementasi. Seseorang atau rumah tangga dapat dikategorikan sebagai miskin dalam satu basis data, tetapi tidak terdaftar sebagai target di basis data lain. Sifat asinkron ini menyebabkan kebijakan bantuan sosial, subsidi, dan program pemberdayaan beroperasi secara tidak konsisten, bahkan saling bertentangan. Program bantuan sosial berbasis DTKS mungkin menargetkan kelompok yang berbeda dari program pengentasan kemiskinan ekstrem berbasis P3KE, sementara intervensi pendidikan atau pekerjaan mungkin menggunakan sumber data yang sama sekali berbeda. Akibatnya, efektivitas agregat kebijakan kesejahteraan menjadi sulit diukur dan dipertanggungjawabkan.

Dalam kerangka inkrementalis, situasi ini merupakan hasil kumulatif dari perubahan kebijakan data yang bertahap dan terfragmentasi yang diimplementasikan sejak era pasca-Reformasi. Setiap fase reformasi

data, dari PPLS (Sistem Data Kecamatan), ke UDB (Sistem Data Bandung), hingga DTKS (Sistem Data Kecamatan), menyelesaikan beberapa masalah tetapi juga menciptakan lapisan kompleksitas baru. Alih-alih mengganti sistem lama, kebijakan baru cenderung ditambahkan di atas kebijakan yang sudah ada. Ketika masalah kemiskinan ekstrem muncul, misalnya, pemerintah tidak mereformasi DTKS (Sistem Pengumpulan Data Bencana) secara komprehensif, tetapi malah menambahkan basis data baru (P3KE) dengan logika dan tujuan yang lebih sempit. Pola ini menunjukkan bagaimana kebijakan data berkembang melalui penyesuaian bertahap yang tidak pernah sepenuhnya mengatasi akar masalah integrasi.

Tekanan politik dan administratif pada tahap ini mencapai titik jenuh. Pemerintah daerah berada pada titik paling rentan, karena harus menerapkan berbagai program pusat menggunakan sumber data yang berbeda. Kebingungan tentang data mana yang valid menjadi masalah sehari-hari dalam perencanaan dan distribusi bantuan. Dalam konteks ini, kesalahan data tidak hanya berdampak pada legitimasi kebijakan pusat tetapi juga kredibilitas pemerintah daerah di mata publik. Tekanan dari publik, media, dan lembaga pengawas semakin memperkuat persepsi bahwa fragmentasi data telah menjadi hambatan struktural terhadap efektivitas kebijakan kesejahteraan.

Dengan demikian, menjelang tahun 2024, kebijakan data kemiskinan dan kesejahteraan di Indonesia berada dalam keadaan yang mencerminkan rasionalitas terbatas kelembagaan kolektif. Setiap aktor negara bertindak rasional dalam batas wewenang dan kepentingannya masing-masing, tetapi kegagalan untuk membangun rasionalitas bersama mengakibatkan sistem data yang terfragmentasi, tidak sinkron, dan saling bertentangan yang penuh dengan konflik kebijakan. Akumulasi masalah ini kemudian menciptakan tekanan politik yang signifikan untuk mendorong intervensi kebijakan di tingkat tertinggi negara pada fase berikutnya.

3.6 2025 dan DTSEN: Intervensi Tingkat Tinggi untuk Mengakhiri Fragmentasi Data

Pada tahun 2025, akumulasi masalah data sosial-ekonomi yang terfragmentasi akhirnya mendorong pemerintah untuk mengambil langkah kebijakan yang lebih tegas dan terpusat melalui penerbitan Instruksi Presiden tentang Data Sosial dan Ekonomi Nasional Tunggal (DTSEN). Instruksi ini dikeluarkan sebagai respons langsung terhadap kegagalan sistemik tata kelola data kesejahteraan, yang telah berkembang secara terfragmentasi selama lebih dari dua dekade. DTSEN dimaksudkan untuk menjadi satu-satunya referensi resmi untuk data sosial-ekonomi nasional yang mengintegrasikan berbagai dimensi kesejahteraan, termasuk kemiskinan, kerentanan, lapangan kerja, pendidikan, dan disabilitas, dengan Nomor Identifikasi Penduduk (KTP) sebagai kunci integrasi.

Dari perspektif rasionalitas terbatas, munculnya DTSEN menandai pergeseran signifikan dalam cara negara mendefinisikan dan menanggapi keterbatasan rasionalitasnya sendiri. Sedangkan pada fase sebelumnya, negara cenderung menanggapi masalah data dengan solusi parsial yang disesuaikan dengan kapasitas dan kepentingan sektoral masing-masing aktor, DTSEN mewakili pengakuan eksplisit bahwa pendekatan ini telah mencapai batasnya. Negara menyadari bahwa rasionalitas yang terfragmentasi, di mana setiap kementerian mengoptimalkan kebijakan dalam domainnya sendiri, telah mengakibatkan biaya koordinasi yang terlalu tinggi dan melemahkan efektivitas kebijakan kesejahteraan secara keseluruhan. Dengan demikian, DTSEN dapat dibaca sebagai upaya untuk memperluas batas-batas rasionalitas negara melalui sentralisasi otoritas data dan standarisasi referensi nasional.

Dalam kerangka inkrementalisme, DTSEN merupakan anomali sekaligus kelanjutan. Di satu sisi, ia mencerminkan kesinambungan lintasan panjang reformasi data yang dimulai dengan PPLS, BDT, dan DTKS. Namun, di sisi lain, DTSEN menandai upaya sadar untuk melampaui logika inkremental yang bersifat aditif dan terfragmentasi. Tidak seperti kebijakan

sebelumnya yang cenderung menambahkan basis data baru di atas sistem lama, DTSEN secara normatif bertujuan untuk mengganti berbagai rezim data dengan tata kelola data tunggal. Instruksi Presiden ini membawa pesan politik yang kuat bahwa fragmentasi data tidak lagi dapat ditoleransi sebagai konsekuensi alami dari kompleksitas birokrasi.

Tekanan politik di balik lahirnya DTSEN bersifat multidimensional dan intens. Di tingkat pusat, data yang tidak sinkron telah melemahkan efektivitas program bantuan sosial, subsidi, dan pemberdayaan, sekaligus meningkatkan risiko kritik publik terhadap legitimasi kebijakan kesejahteraan. Di tingkat regional, kebingungan mengenai referensi data telah menjadi sumber konflik administratif dan sosial yang berulang. Dalam konteks ini, akurasi data bukan lagi sekadar tuntutan teknokratis, melainkan prasyarat untuk stabilitas sosial dan kredibilitas negara. Sistem Penegakan Data (DTSEN) muncul sebagai respons politik terhadap tuntutan ini, menjanjikan kepastian referensi dan kejelasan otoritas data.

Namun, secara analitis, DTSEN juga mencerminkan pengakuan negara atas kegagalan sebagian dari kebijakan data sebelumnya. Instruksi Presiden ini secara implisit mengakui bahwa berbagai reformasi data yang diimplementasikan secara bertahap sejak tahun 1998 tidak pernah benar-benar menghasilkan sistem yang terintegrasi. Dengan demikian, DTSEN bukan hanya kebijakan teknis tetapi juga pernyataan kelembagaan tentang perlunya koreksi kebijakan. Ini menandai transisi dari fase adaptasi berdasarkan rasionalitas terbatas ke upaya untuk membangun rasionalitas negara kolektif dalam mengelola data sosial-ekonomi.

Secara keseluruhan, munculnya DTSEN pada tahun 2025 dapat dipahami sebagai puncak dari interaksi panjang antara rasionalitas terbatas aktor negara, pola perubahan kebijakan yang bertahap, dan tekanan politik serta meningkatnya tuntutan akan akurasi. DTSEN tidak menghapus sejarah fragmentasi ini, melainkan mewakili titik balik yang secara normatif berupaya menutup siklus kebijakan data kemiskinan

dan kesejahteraan pasca-Reformasi, sekaligus membuka babak baru dalam tata kelola data nasional Indonesia.

IV. KESIMPULAN

Artikel ini menunjukkan bahwa perubahan kebijakan penggunaan data kemiskinan di Indonesia dari Reformasi 1998 hingga peluncuran Data Sosial dan Ekonomi Tunggal Nasional (DTSEN) pada tahun 2025 tidak dapat dipahami semata-mata sebagai proses teknokratis menuju data yang lebih baik. Sebaliknya, evolusi ini merupakan hasil interaksi jangka panjang antara rasionalitas terbatas aktor negara, pola perubahan kebijakan bertahap, dan tekanan politik serta meningkatnya tuntutan akan akurasi dalam program bantuan sosial dalam konteks demokrasi elektoral dan desentralisasi.

Temuan utama studi ini menegaskan bahwa negara secara konsisten membuat keputusan berdasarkan rasionalitas terbatas, memilih solusi yang paling layak dalam kondisi kapasitas, waktu, dan koordinasi kelembagaan yang terbatas. Setiap fase kebijakan, yaitu dari dominasi data makro BPS, pengumpulan data ad hoc tentang rumah tangga miskin, konsolidasi melalui UDB, transformasi ke DTKS, dan proliferasi basis data sektoral, merupakan strategi kepuasan yang sebagian rasional, tetapi menghasilkan fragmentasi struktural sistemik. Pola inkrementalisme ini menjelaskan mengapa kebijakan data kemiskinan berkembang melalui lapisan demi lapisan, tanpa pernah benar-benar mencapai bentuk akhir yang stabil.

Munculnya DTSEN pada tahun 2025 menandai titik balik yang signifikan, karena ini adalah pertama kalinya suatu negara secara eksplisit mengakui keterbatasan pendekatan inkremental yang terfragmentasi dan berupaya untuk membangun kerangka kerja tata kelola data nasional tunggal. Namun, artikel ini menekankan bahwa DTSEN bukanlah akhir dunia, melainkan awal dari fase baru yang menuntut konsistensi politik, kapasitas kelembagaan, dan pengelolaan konflik kepentingan lintas sektoral. Secara teoritis, studi ini berkontribusi pada literatur kebijakan publik dengan memposisikan kebijakan data kemiskinan sebagai arena

politik yang dinamis, sekaligus meningkatkan pemahaman tentang bagaimana rasionalitas terbatas dan inkrementalisme beroperasi dalam jangka panjang di negara-negara berkembang.

V. UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis ingin mengucapkan rasa syukur kepada seluruh insan yang membantu menyelesaikan artikel ini hingga terbit. Terima kasih atas dukungan yang telah diberikan.

VI. DAFTAR PUSTAKA

- Alkire, S., & Foster, J. (2011). Counting and multidimensional poverty measurement. *Journal of Public Economics*, 95(7–8), 476–487.
- Aspinall, E., & Berenschot, W. (2019). *Democracy for sale: Elections, clientelism, and the state in Indonesia*. Cornell University Press.
- Barça, V. (2019). Integrating data and information management for social protection. World Bank.
- Booth, A. (2012). Poverty and inequality in Indonesia. *Asian Economic Policy Review*, 7(1), 104–123.
- Bowen, G. A. (2009). Document analysis as a qualitative research method. *Qualitative Research Journal*, 9(2), 27–40.
- Coady, D., Grosh, M., & Hoddinott, J. (2004). Targeting of transfers in developing countries. *World Bank Research Observer*, 19(1), 1–31.
- Devereux, S., et al. (2017). Social protection systems in developing countries. *Policy & Politics*, 45(1), 123–148.
- George, A. L., & Bennett, A. (2005). *Case studies and theory development in the social sciences*. MIT Press.
- Hadiz, V. R. (2010). *Localizing power in post-authoritarian Indonesia*. Stanford University Press.
- Head, B. W. (2016). Toward more evidence-informed policy making? *Public Administration Review*, 76(3), 472–484.
- Jones, B. D. (2001). *Politics and the architecture of choice*. University of Chicago Press.
- Leite, P., et al. (2017). *Social registries for social assistance and beyond*. World Bank.
- Lindblom, C. E. (1959). The science of muddling through. *Public Administration Review*, 19(2), 79–88.
- Lindblom, C. E., & Woodhouse, E. J. (1993). *The policy-making process* (3rd ed.). Prentice Hall.
- Prior, L. (2003). *Using documents in social research*. Sage Publications.
- Ravallion, M. (2016). *The economics of poverty*. Oxford University Press.
- Simon, H. A. (1947). *Administrative behavior*. Macmillan.
- Simon, H. A. (1957). *Models of man*. Wiley.
- TNP2K. (2014). *Integrated database and poverty reduction policy*. Jakarta.
- World Bank. (2018). *Indonesia social assistance public expenditure review*. World Bank.
- Zahariadis, N. (2014). Ambiguity and multiple streams. In P. Sabatier & C. Weible (Eds.), *Theories of the policy process* (3rd ed.). Westview Press.