

TESIS

ANALISIS *POLICY ENTREPRENEURSHIP* DALAM IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PUBLIK (STUDI KASUS : PERAN *STREET LEVEL BUREAUCRACY* DALAM IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PANGAN TERHADAP MASYARAKAT MISKIN DI KABUPATEN BONE)

ANALYSIS OF POLICY ENTREPRENEURSHIP IN PUBLIC POLICY IMPLEMENTATION (CASE STUDY: THE ROLE OF STREET LEVEL BUREAUCRACY IN THE IMPLEMENTATION OF FOOD POLICY FOR THE POOR IN BONE DISTRICT)

Oleh:

**FAISAL ARDIANSYAH
E012221017**



**PROGRAM STUDI MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS HASANUDDIN
2023**

LEMBAR PENGESAHAN TESIS

**ANALISIS POLICY ENTERPRENEURSHIP DALAM
IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PUBLIK (STUDI KASUS :
PERAN STREET LEVEL BUREAUCRACY DALAM
IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PANGAN TERHADAP
MASYARAKAT MISKIN DI KABUPATEN BONE)**

Disusun dan diajukan oleh

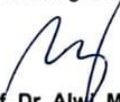
FAISAL ARDIANSYAH

E012221017


Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka
Penyelesaian Studi Program Magister Program Studi Administrasi Publik
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin
pada tanggal **28 Desember 2023**
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui

Pembimbing Utama,


Prof. Dr. Alwi, M.Si.
Nip. 196310151989031006


Ketua Program Studi
Ilmu Administrasi Publik,


Dr. Gita Susanti, M.Si.
Nip. 196503111991032001

Pembimbing Pendamping,


Dr. Gita Susanti, M.Si.
Nip. 196503111991032001

Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan
Ilmu Politik Universitas Hasanuddin,


Prof. Dr. Phil. Sukri, S.I.P., M.Si.
Nip. 197508182008011008

PERNYATAAN KEASLIAN

Yang Bertanda tangan dibawah ini:

Nama : Faisal Ardiansyah
NIM : E012221017
Program Studi : Aministrasi Publik
Jenjang : S2

Menyatakan dengan ini bahwa karya tulis saya berjudul, ***Analisis Policy Entrepreneurship dalam Implementasi Kebijakan Publik (Studi Kasus : Peran Street Level Bureaucracy dalam Implementasi Kebijakan Pangan Terhadap Masyarakat Miskin di Kabupaten Bone).***

Adalah karya tulis saya sendiri dan bukan merupakan pengambilan alih tulisan orang lain, bahwa Tesis yang saya tulis ini benar benar merupaka hasil karya saya sendiri. Apabila kemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan Tesis ini hasil karya orang lain, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar 28 Desember 2023

Yang menyatakan,


Faisal Ardiansyah

ABSTRAK

FAISAL ARDIANSYAH. *Analisis Policy Entrepreneurship dalam Implementasi Kebijakan Publik: Studi Kasus Peran Street Level Bureaucracy dalam Implementasi Kebijakan Pangan terhadap Masyarakat Miskin di Kabupaten Bone* (dibimbing oleh Alwi dan Gita Susanti).

Penelitian ini bertujuan mengeksplorasi elemen-elemen *policy entrepreneurship* pada peran *street level bureaucracy* dalam implementasi kebijakan pangan terhadap masyarakat miskin di Kabupaten Bone. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif dengan observasi, wawancara, dan dokumentasi dalam menganalisis indikasi *policy entrepreneurship* pada peran *street level bureaucracy* dalam implementasi kebijakan pangan terhadap masyarakat miskin di Kabupaten Bone. Hasil penelitian menunjukkan bahwa peran *street level bureaucracy* menempati posisi strategis dalam implementasi kebijakan pangan terhadap masyarakat miskin. Dengan menampilkan ketajaman sosial, mendefinisikan masalah secara realistik, membangun tim, dan memimpin dengan memberi contoh dapat menjadi alternatif *street level bureaucracy* dalam memprakarsai efektivitas implementasi kebijakan pangan terhadap masyarakat miskin. Konfigurasi hal tersebut dapat digambarkan melalui pemanfaatan fitur diskresi pada *street level bureaucracy* yang digunakan untuk berperan sebagai *policy entrepreneurship*.

Kata kunci: *street level bureaucracy*, *policy entrepreneurship*, implementasi kebijakan pangan, masyarakat miskin



ABSTRACT

FAISAL ARDIANSYAH. *An Analysis of Policy Entrepreneurship in Public Policy Implementation: A Case Study of the Role of Street Level Bureaucracy in the Implementation of Food Policy on the Poor in Bone regency* (supervised by Alwi dan Gita Susanti)

This study aims to explore elements of policy entrepreneurship in the role of street level bureaucracy in the implementation of food policy for the poor in Bone Regency. This study used a descriptive qualitative approach with observation, interview, and documentation methods in analyzing how policy entrepreneurship bureaucracy is realized in the implementation of food policy for the poor in Bone district. The results of this study conclude that the role of street level bureaucracy occupies a strategic position in the implementation of food policy for the poor. Displaying social acumen, defining problems realistically, building teams, and leading by example can be an alternative street level bureaucracy in initiating the effectiveness of food policy implementation for the poor. This configuration can be illustrated through the use of discretionary features at the street level bureaucracy which is used to act as a policy entrepreneurship.

Keywords: street level bureaucracy, policy entrepreneurship, food policy implementation, poor people.



KATA PENGANTAR

Assalamualaikum warahmatullahi wabarakatu.

Segala puji hanya kepada Allah SWT, Yang Maha Pengasih lagi Maha Penyayang, atas limpahan Rahmat dan Hidayah-nya yang telah memberikan nikmat kesehatan, kesempatan dan ilmu sehingga insya-Allah diridhoi dan penulis dapat menyelesaikan penyusunan tesis ini. Shalawat dan salam senantiasa tercurah kepada Rasulullah Muhammad SAW, semoga kita senantiasa menjadi pengikut beliau yang istiqamah hingga akhir zaman.

Penulisan tesis ini merupakan salah satu syarat dalam rangka penyelesaian pendidikan Magister (S2) pada program studi Magister Administrasi Publik Universitas Hasanuddin.

Tesis ini terdiri dari enam bab yaitu BAB I pendahuluan, BAB II tinjauan pustaka, BAB III metode penelitian, BAB IV gambaran lokasi penelitian, BAB V hasil penelitian dan pembahasan, dan BAB VI penutup. Penulis menyadari sepenuhnya bahwa dalam penyusunan tesis ini banyak melibatkan bantuan dari berbagai pihak. Oleh karena itu, pada kesempatan ini penulis ingin menyampaikan terima kasih serta penghargaan yang setinggi-tingginya kepada yang terhormat:

1. Bapak Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M. Sc, Rektor Universitas Hasanuddin yang telah memberikan kesempatan kepada penulis sehingga mampu menyelesaikan pendidikan di Universitas Hasanuddin.

2. Bapak Prof. Dr. Phil Sukri, S.I.P, M.Si, Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin beserta staf, atas segala bentuk pelayanan serta memberikan fasilitas didalam perkuliahan dan persetujuan mengadakan penelitian sehingga tesis ini dapat terselesaikan dengan baik.
3. Ibu Dr. Gita Susanti, M.Si, Ketua Program Studi Magister Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Hasanuddin sekaligus pembimbing kedua penulis yang selalu meluangkan waktu ditengah kesibukan, tenaga dan pikiran, arahan yang tak pernah berhenti serta motivasi sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan tesis ini.
4. Bapak Prof. Dr. Alwi, M.Si. selaku pembimbing pertama saya yang dengan kesabaran dan keikhlasan membimbing, mengarahkan, serta memberi motivasi kepada penulis, sehingga tesis ini dapat terselesaikan.
5. Bapak Dr. Muhammad Tang Abdullah, S.Sos., M.AP selaku penguji pertama saya yang telah banyak memberikan masukan berupa kritik dan saran yang membangun.
6. Bapak Dr. H. Muhammad Yunus, MA selaku penguji kedua saya yang telah memberikan masukan berupa saran dan kritik yang membangun demi kesempurnaan tesis ini
7. Ibu Dr. Hj. Syahribulan, M.Si selaku penguji ketiga saya yang telah ikhlas meluangkan waktu untuk memberikan masukan dan saran

dalam proses penyusunan tesis, sehingga tesis ini dapat terselesaikan.

8. Bapak/Ibu dosen Program Studi Magister Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Hasanuddin yang dengan sabar membimbing dan mendidik penulis selama berada dibangku perkuliahan hingga penulis menyelesaikan studi di Universitas Hasanuddin.
9. Bapak dan Ibu pegawai beserta staf akademik yang telah memberikan kemudahan dalam mengurus administrasi dalam lingkup fakultas.
10. Dinas Ketahanan Pangan Kabupaten Bone, Dinas Pertanian Kabupaten Bone, Dinas Sosial Kabupaten Bone, Kepala Desa, Penyuluh pertanian, kelompok Tani dan masyarakat di lokus penelitian Kabupaten Bone, selaku informan yang telah memberikan kemudahan memperoleh data dan informasi terkait tesis ini
11. Teman-teman seperjuangan mahasiswa Magister Administrasi Publik Universitas Hasanuddin Angkatan 2022 yang senantiasa membantu selama ini dalam perkuliahan dan memberikan motivasi.
12. Kepada semua pihak yang tidak sempat disebutkan namanya, namun telah membantu dalam penyelesaian studi.

Secara khusus penulis ucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya dan rasa hormat kepada bapak dan ibu tercinta Alm. Arifin adam dan Murni serta Kaharuddin dan Alm Wardah atas segala doa, perhatian, pengertian

dan kasih sayangnya yang begitu mendalam dan melimpah yang tak henti-hentinya memperhatikan, memberikan dukungan moral dan materil serta membimbing penulis menjadi seseorang yang lebih bijaksana dalam menjalani hidup. Kelima saudaraku Fadly Kaharuddin S.Pd, M.Pd, Fahria, S.H, Fatwasari,S.Kep, Fahri, S.PWK dan Cici Nur Fadilah yang senantiasa memberikan semangat, dorongan dan doa kepada penulis. Semoga Allah SWT senantiasa memberikan kesehatan, kekuatan dan umur yang panjang untuk kalian. Semoga segala bantuan, dukungan, bimbingan, arahan, kritik, dan saran yang telah diberikan mendapat ridho dan dibalas dengan amal ibadah dari Allah SWT. Semoga tesis ini bermanfaat kepada setiap pembaca. Aamiin.

Wassalamualaikum warahmatulahi wabarakatu.

Makassar, 26 Desember 2023

Faisal Ardiansyah

DAFTAR ISI

TESIS

| | |
|---|------------|
| LEMBAR PENGESAHAN TESIS | ii |
| SURAT PERNYATAAN KEASLIAN Kesalahan! Bookmark tidak ditentukan. | |
| ABSTRAK Kesalahan! Bookmark tidak ditentukan. | |
| ABSTRACT Kesalahan! Bookmark tidak ditentukan. | |
| KATA PENGANTAR | vi |
| DAFTAR ISI | x |
| DAFTAR TABEL | xii |
| DAFTAR GAMBAR | 13 |
| BAB I PENDAHULUAN | 1 |
| A. Latar Belakang | 1 |
| B. Rumusan Masalah | 10 |
| C. Tujuan Penelitian | 11 |
| D. Manfaat Penelitian | 12 |
| BAB II TINJAUAN PUSTAKA | 13 |
| A. Policy Enterpreneurship & Implementasi Kebijakan Publik | 13 |
| B. Street Level Bureaucracy & Implementasi Kebijakan | 24 |
| C. Diskresi | 29 |
| D. Kebijakan Pangan | 32 |
| 1. Ketersediaan Pangan..... | 36 |
| 2. Keterjangkauan Pangan..... | 36 |
| E. Penelitian Terdahulu | 38 |
| F. Kerangka Pikir | 45 |
| BAB III METODE PENELITIAN | 48 |
| A. Pendekatan dan Jenis Penelitian | 48 |
| B. Lokasi Penelitian | 49 |
| C. Teknik Pengumpulan Data | 49 |
| D. Unit Analisis | 51 |
| E. Teknik Analisis Data | 51 |
| F. Informan Penelitian | 53 |
| G. Fokus Penelitian | 56 |

| | |
|--|------------|
| BAB IV GAMBARAN UMUM LOKASI PENELITIAN | 59 |
| A. Gambaran Umum Kabupaten Bone | 59 |
| B. Penduduk..... | 60 |
| C. Visi dan Misi | 61 |
| D. Arah kebijakan, strategi, kerangka regulasi dan kerangka kelembagaan | 71 |
| BAB V HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN..... | 76 |
| A. Hasil Penelitian..... | 76 |
| B. Pembahasan | 82 |
| 1. Ketajaman Sosial | 82 |
| 2. Mendefinisikan Masalah | 88 |
| 3. Membangun Tim | 96 |
| 4. Memimpin dengan memberi contoh | 100 |
| C. <i>Policy Enterpreneurship & Street Level Bureaucracy</i> | 104 |
| BAB VI PENUTUP | 110 |
| A. Kesimpulan..... | 110 |
| B. Saran | 111 |
| DAFTAR PUSTAKA..... | 113 |
| LAMPIRAN..... | 117 |

DAFTAR TABEL

| | |
|--|-----|
| Tabel 1. Penelitian Terdahulu | 41 |
| Tabel 2. Produktivitas tanaman pangan Kabupaten Bone | 77 |
| Tabel 3. Persentase penduduk menurut golongan pengeluaran per/kapita sebulan di Kabupaten Bone | 78 |
| Tabel 4. Aksesibilitas pangan Terhadap Masyarakat Miskin | 81 |
| Tabel 5. Ketajaman Sosial aktor <i>Street Level Bureaucracy</i> | 82 |
| Tabel 6. Mendefinisikan Masalah aktor <i>Street Level Bureaucracy</i> | 88 |
| Tabel 7. Membangun Tim aktor <i>Street Level Bureaucracy</i> | 96 |
| Tabel 8. Memimpin dengan memberi contoh aktor <i>street level bureaucray</i> | 100 |

DAFTAR GAMBAR

| | |
|--|----|
| Gambar 1. Kerangka Pikir..... | 46 |
| Gambar 2. Model Analisis Data | 53 |
| Gambar 3. Peta administratif Kabupaten Bone | 59 |
| Gambar 4. Struktur organisasi deputi bidang kerawanan pangan dan gizi | 74 |
| Gambar 5. Tata hubungan kerja antar lembaga..... | 75 |
| Gambar 6. Alur Pemberian Bantuan Pangan Pemerintah | 79 |

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Kebijakan publik merupakan salah satu dimensi administrasi publik yang berkenaan dengan keputusan tentang apa yang harus dikerjakan. Dimensi kebijakan dianalogikan dengan proses pekerjaan otak yang selalu memutuskan apa yang hendak dikerjakan oleh sistem organ tubuh atau dimensi struktur organisasi melalui suatu energi atau sistem penggerak dan kendali atau dimensi manajemen (Keban, 2008). Kebijakan publik menempati posisi yang vital dan penyelenggaraan negara, karena kebijakan publik merupakan instrumen yang digunakan pemerintah dalam mengatur kehidupan bernegara dengan tujuan untuk memenuhi kebutuhan dan mengatasi masalah-masalah publik.

Ilmu kebijakan adalah studi tentang pembuatan keputusan atau proses memilih dan mengevaluasi informasi yang tersedia untuk memecahkan masalah-masalah masyarakat. Kebijakan berkaitan dengan apa yang dilakukan pemerintah. Dalam kaitan ini, Dye (2013) mengartikan kebijakan publik sebagai "*whatever government choose to do or not to do*". Kebijakan memiliki *outcomes* di masa depan. Kebijakan juga menunjuk pada serangkaian tindakan, muncul dari proses yang melibatkan hubungan organisasional. Anderson dalam (Hill & Hupe, 2013) memahami kebijakan sebagai serangkaian tindakan yang dilakukan oleh aktor atau sejumlah aktor berkaitan dengan permasalahan yang dihadapi. Dengan kata lain

Kebijakan berkaitan dengan tindakan. Dari pandangan tersebut dapat diidentifikasi bahwa ruang lingkup kebijakan publik mencakup tindakan yang dilakukan oleh aktor tertentu dalam menghadapi permasalahan yang dihadapi.

Dewasa ini penelitian dalam kebijakan publik telah menyoroti peran penting yang dimainkan oleh *policy entrepreneurship* dalam pembuatan kebijakan, meskipun *entrepreneur* dipahami sebagai hal yang berbeda dalam studi ini namun kinerjanya dianggap penting dalam melahirkan kebijakan dan perubahannya. Oleh karena itu *policy entrepreneurship* menunjukkan bahwa tindakan individu merupakan dimensi penting dalam pembuatan dan implementasi kebijakan. Keterampilan mereka dalam mempertahankan ide, bernegosiasi dengan berbagai kelompok untuk mencari basis dukungan institusional sangat penting untuk memahami perubahan (Capella, 2012).

Policy entrepreneurship diidentifikasi sebagai individu atau kelompok yang inovatif (Kingdon, 1984) yang bersedia menginvestasikan sumber daya, waktu, energi, keahlian bahkan uang untuk mengadvokasi perubahan kebijakan atau mempertahankannya (Mintrom M & Norman, 2009), Mereka dicirikan sebagai aktor yang bekerja secara energik baik dari dalam maupun diluar lingkungan pemerintah. Mereka mengeksploitasi peluang untuk mempengaruhi hasil-hasil kebijakan, bahkan jika perlu mereka mempertaruhkan reputasi mereka dan kehilangan investasi mereka

untuk mempromosikan kebijakan yang mereka sukai dengan harapan mendapatkan keuntungan di masa depan (Kingdon, 1984).

Sebagai *policy entrepreneurship* mereka aktif selama proses kebijakan berlangsung, setelah mereka mengidentifikasi masalah, mereka mengusulkan solusi serta bertindak menempatkan solusi tersebut dalam agenda politik, melegitimasi solusi tersebut, memfasilitasi implementasinya, dan mempromosikan evaluasinya (Zahariadis, Nikolaos, 2016). Para pelaku ini secara kreatif menggabungkan sumber daya intelektual, politik dan organisasi ke dalam produk dan rangkaian tindakan baru pemerintah. Maka dari itu *policy entrepreneurship* dapat dipahami sebagai tindakan aktor dalam proses kebijakan ia biasanya dicirikan sebagai pemangku kepentingan yang terampil serta bertujuan untuk membuat dan mempertahankan visi dalam kebijakan tertentu dengan menggunakan strategi tertentu yang diharapkan memungkinkan mereka mendapatkan keuntungan dari peluang politik atau mengatasi hambatan dalam implementasi kebijakan.

Street level buacracy adalah para pekerja yang berinteraksi langsung dengan masyarakat, mereka bertanggung jawab untuk menerjemahkan kebijakan negara ke dalam tindakan dengan menyediakan barang dan jasa yang menjadi hak masyarakat Akibatnya interpretasi mereka terhadap kebijakanlah yang menentukan bagaimana kebijakan tersebut bekerja dalam kenyataan (Cohen & Aviram, 2021). Dalam

kaitannya dengan *policy entrepreneurship* menurut Michael Lipsky (1980) dalam (Cohen & Aviram, 2021) peran *street level bureaucracy* dalam *policy entrepreneurship* berada pada tahapan implementasi kebijakan, yakni mereka berperan mempengaruhi kebijakan agar diterapkan secara efektif.

Karakteristik dari *street level bureaucracy* adalah keleluasaan yang besar dalam pelaksanaan kebijakan, keleluasaan tersebut diperlukan untuk mengatasi ketidakpastian dan tekanan kerja (Michael Lipsky, 1980), dalam konteks ini diskresi telah diidentifikasi sebagai fitur mendasar penyediaan layanan dan pelaksanaan kebijakan publik. biasanya hal ini dipahami sebagai kebebasan atau pilihan yang dapat dilakukan pegawai dalam konteks tertentu. *Street level bureaucracy* memiliki keunggulan dikarenakan mereka memiliki hubungan dekat dengan objek kebijakan, dengan interaksi intens mereka dengan objeknya menjadikan mereka dapat memahami apa yang dibutuhkan oleh objek kebijakan dan dapat mempengaruhi publik (Ricucci, 2005).

Policy entrepreneurship street level bureaucracy merupakan topik yang penting di era *New Public Management* dan pasca NPM. Hal ini selaras dengan upaya administrasi publik untuk menciptakan kembali pemerintah yang berjiwa entrepreneur serta inovatif, yang dapat memenuhi kebutuhan masyarakat yang dinamis (Osborne, D. & Gaebler, 1992). Salah satu strategi yang dapat diterapkan oleh *street level bureaucracy* ialah dengan memanfaatkan diskresi yang dimilikinya sebagai peluang dan

berperan sebagai *policy entrepreneurship* dalam implementasi kebijakan publik.

Penelitian tentang *policy entrepreneurship* sebelumnya dilakukan oleh Sulikah Asmorowati, Charisma Husniati, 2023 yang berjudul *Peran Policy Entrepreneurship* dalam pembangunan ibu kota negara penelitian ini menganalisis Peran *policy entrepreneurs* dalam rencana perpindahan atau pembangunan Ibu Kota Negara (IKN) baru, disebut juga IKN Nusantara, yang telah mengundang banyak pro kontra serta hangat diperbincangkan. Penelitian ini menemukan bahwa keterlibatan aktif *policy entrepreneurs* akan meningkatkan pula tercapainya aspek keberlanjutan lingkungan, serta kemanfaatan IKN Nusantara secara social-budaya, ekonomi, Politik dan pertahanan dan keamanan masyarakat setempat dan masyarakat Indonesia pada umumnya.

Setijaningrum & Rahardian 2022, penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan kekuatan para pelaku kebijakan dalam pembuatan kebijakan yang inklusif bagi penyandang disabilitas. Penelitian ini menyimpulkan bahwa proses pembuatan kebijakan disabilitas di Kabupaten Jember dipengaruhi oleh kuatnya *policy entrepreneurs*. Kelompok disabilitas dan DPRD sebagai kekuatan *policy entrepreneurs* bertindak cepat memanfaatkan *policy window* yang terbuka, dan akhirnya pengambil kebijakan mengesahkan peraturan daerah tentang perlindungan dan pemenuhan hak-hak penyandang disabilitas.

Penelitian ini memiliki relevansi dengan penelitian sebelumnya yakni berfokus pada pendekatan teori *policy entrepreneurship* dalam mendeskripsikan masalah kebijakan publik, hanya saja loskusnya berbeda. Lokus dalam penelitian ini ialah pada peran *street level bureaucracy* dalam implementasi kebijakan pangan masyarakat miskin di Kabupaten Bone.

Kebijakan pangan adalah isu yang krusial, sebab pangan merupakan kebutuhan mendasar bagi masyarakat. Maka dari itu pemerintah di tingkat nasional maupun lokal melalui kebijakan pangan sudah semestinya mengelola sumber daya tersebut untuk kemakmuran rakyat sebagaimana termaktub dalam pasal 33 ayat 3 UUD 1945 “ Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan digunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Namun tampaknya implementasi kebijakan pangan menunjukkan indikasi kecenderungan terhadap ketimpangan, yakni sebagai negara agraris mestinya Indonesia dapat memproduksi pangan dalam jumlah besar, namun hampir setiap tahun impor beras tetap dilakukan untuk memenuhi stok pangan dan memasok sebagian daerah yang kekurangan. Pada tahun 2013 jumlah konsumsi yang sangat tinggi mencapai 39 juta ton sedangkan Indonesia hanya mampu memproduksi beras 34 juta ton, pada tahun 2015, produksi meningkat dari tahun sebelumnya yaitu 34,5 ton menjadi 43,9 juta ton. Hal ini menunjukkan negara ini mengalami surplus beras, namun kenyataannya ia tetap juga mengimpor beras (Alwi, 2022).

Bank Dunia menguraikan, sektor pertanian berkontribusi sebesar 53% terhadap pengurangan kemiskinan di wilayah pedesaan di Indonesia. Kemiskinan di wilayah pedesaan memang masih mendominasi tingkat kemiskinan nasional dengan angka 12,36% per September 2022. Selain itu, sektor pertanian, kehutanan, dan perikanan menyumbang sebesar 13,3% terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) Indonesia di tahun 2021. Namun, kontribusi sektor pertanian terhadap penurunan angka kemiskinan serta PDB belum diiringi dengan peningkatan nilai tambah yang signifikan bagi para pelaku di dalamnya. Rata-rata pemasukan bersih pekerja di sektor pertanian berkisar di Rp 1,5 juta per bulan pada 2022. Nilai ini memang tak termasuk dalam kategori miskin menurut standar garis kemiskinan di pedesaan versi BPS yang sebesar Rp 484.209 per bulan. Namun, pendapatan rata-rata tersebut masih paling rendah dibandingkan dengan sektor ekonomi lainnya. Rendahnya kesejahteraan petani terlihat dari pengeluaran rumah tangga pertanian (RTP) yang masih didominasi oleh pengeluaran untuk makanan sebesar 57,66%, dibandingkan dengan pengeluaran untuk non makanan sebesar 42,34%. Hal ini mengindikasikan petani masih perlu berjuang untuk sekadar memenuhi kebutuhan makanan (Alta, Aditya & B, 2021).

Kabupaten Bone merupakan daerah penghasil tanaman pangan di Sulawesi selatan berdasarkan data BPS 2019 pada tahun 2018 presentase luas panen padi di Kabupaten Bone berkontribusi sebesar 15% luas panen padi di Sulawesi selatan yang mencapai 1.162.754 ha. Begitu juga dengan

komoditi jagung dan kedelai yang turut berkontribusi signifikan terhadap luas panen dan produksi di Sulawesi selatan, meskipun demikian, produksi dan produktivitas tanaman pangan tersebut mengalami fluktuasi dalam kurun waktu 2016-2018. Adanya fluktuasi tersebut menunjukkan bahwa kinerja kebijakan ketahanan pangan di Kabupaten Bone belum optimal. Hal ini disebabkan oleh adanya permasalahan alih fungsi lahan, ketersediaan pupuk bagi para petani dan kegagalan panen, sehingga hal demikian masih membutuhkan intervensi kebijakan dari pemerintah (Alwi, 2022). Lebih jauh lagi fenomena tersebut tentunya berpengaruh terhadap masyarakat miskin di Kabupaten Bone, dimana diketahui berdasarkan data BPS jumlah penduduk miskin di Kabupaten Bone menunjukkan pada persentase 10,68% pada tahun 2020.

Pendapatan perkapita di Kabupaten Bone masih sangat bergantung pada sektor pertanian, kehutanan dan perikanan hal ini menyiratkan bahwa apabila sektor pertanian, kehutanan dan perikanan mengalami penurunan maka akan berdampak pada masyarakat. Karena sektor pertanian, kehutanan dan perikanan merupakan penopang sebagian besar ekonomi masyarakat di Kabupaten Bone (PDRB Kabupaten Bone 2017). Dengan belum optimalnya implementasi kebijakan pangan akan berpotensi untuk mengancam taraf hidup penduduk di daerah-daerah tersebut. Maka dari itu sebagai representatif pemerintah yang berinteraksi langsung dengan objek kebijakan pangan di Kabupaten Bone, peran *street level beauracracy* memiliki peluang strategis dalam menginisiasi optimalisasi kebijakan

pangan. Oleh karena itu pada penelitian ini penulis akan berupaya mengeksplorasi bagaimana peran *street level bureaucracy* sebagai *policy entrepreneurship* dalam implementasi kebijakan pangan terhadap masyarakat miskin di Kabupaten Bone.

Uraian diatas dapat disimpulkan bahwa komponen *street level bueracracy* dalam implementasi kebijakan publik ialah salah satu aspek yang krusial, mengingat peran *street level bureaucracy* sebagai aktor individu memiliki peluang strategis dalam mengejawantahkan kebijakan kepada objeknya. Sebab mereka ialah komponen pemerintah yang memiliki intensitas interaksi yang massif dengan masyarakat sebagai objek kebijakan serta mereka memiliki diskresi yang dapat dimanfaatkan sebagai fitur strategis dengan berperan sebagai *policy enterpreneurship* dalam implementasi kebijakan pangan.

Untuk mengaktualisasikan *policy enterpreneurship* pada peran *street level bureaucracy* mereka seyogianya memenuhi kualifikasi elemen-elemen policy enterpreneurship yang meliputi ketajaman sosial, identifikasi masalah, membangun tim dan memimpin dengan memberi contoh (Mintrom 2009). Maka dari itu, untuk mengetahui dan menjelaskan aspek *policy enterpreneurship* pada peran *street level bureaucracy* dalam implementasi kebijakan pangan, penelitian ini mengangkat judul **Analisis Policy Entrepreneurship dalam Implementasi Kebijakan Publik studi kasus :**

Peran *Street Level Bureaucracy* dalam Implementasi Kebijakan Pangan Terhadap Masyarakat Miskin di Kabupaten Bone.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, penulis merumuskan pokok permasalahan dalam penelitian ini ialah sebagai berikut :

1. Bagaimana ketajaman sosial *street level bureaucracy* dalam mengoptimalkan implementasi kebijakan pangan masyarakat miskin di Kabupaten Bone ?
2. Bagaimana peran *street level bureaucracy* dalam proses mendefinisikan masalah pada implementasi kebijakan pangan masyarakat terhadap miskin di Kabupaten Bone ?
3. Bagaimana *street level bureaucracy* berperan dalam membangun tim sebagai upaya mempengaruhi optimalisasi implementasi kebijakan pangan terhadap masyarakat miskin di Kabupaten Bone ?
4. Bagaimana peran *street level bureaucracy* memimpin dengan contoh dalam mempengaruhi implementasi kebijakan pangan masyarakat miskin di Kabupaten Bone agar di terapkan secara efektif ?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah yang telah diuraikan maka Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dan mendeskripsikan indikasi *policy entrepreneurship* pada peran *street level bureaucracy* dalam implementasi kebijakan pangan terhadap masyarakat miskin di Kabupaten Bone yang meliputi :

1. Menganalisis dan mendeskripsikan ketajaman sosial *street level bureaucracy* dalam implementasi kebijakan pangan terhadap masyarakat miskin di Kabupaten Bone.
2. Menganalisis dan mendeskripsikan proses mendefinisikan masalah oleh *street level bureaucracy* dalam implementasi kebijakan pangan terhadap masyarakat miskin di Kabupaten Bone.
3. Menganalisis dan mendeskripsikan bagaimana *street level bureaucracy* membangun tim dalam rangka optimalisasi implementasi kebijakan pangan terhadap masyarakat miskin di Kabupaten Bone.
4. Menganalisis dan mendeskripsikan bagaimana *street level bureaucracy* memimpin dengan memberi contoh pada upaya optimalisasi implementasi kebijakan pangan terhadap masyarakat miskin di Kabupaten Bone.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberi sumbangsi pemikiran pada pengembangan kajian administrasi publik di program pascasarjana administrasi publik universitas hasanuddin makassar, khususnya pada implementasi kebijakan publik.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi pengetahuan baru bagi penulis dalam proses mempelajari disiplin ilmu administrasi publik. dan menjadi saran bagi pemerintah Kabupaten bone dalam implementasi kebijakan pangan khususnya terhadap bagaimana *street level bureaucracy* berperan dalam proses implementasi kebijakan publik.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA PIKIR

A. Policy Entrepreneurship & Implementasi Kebijakan Publik

Policy entrepreneurship telah lama menjadi sorotan dalam studi kebijakan publik sebagai cara untuk mengeksplorasi perubahan kebijakan. Dalam rangka menghadapi berbagai perubahan tatanan pemerintah dan otonomi daerah, birokrasi pemerintah dituntut untuk mampu mentransformasikan semangat wirausaha ke dalam sektor publik, semangat wirausaha ini dimaksudkan untuk melakukan perubahan dalam bertindak dan berpikir bagi birokrat.

Secara umum *entrepreneurs* di definisikan sebagai orang yang memiliki perusahaan, yang menggabungkan faktor-faktor produktif, yang menginvestasikan sumber daya, dan yang menghadapi risiko dengan harapan mendapatkan keuntungan di masa depan (Leite, 2019; Schumpeter, 1946), kemauan yang bertujuan untuk memulai tindakan adalah intisari dari seorang *entrepreneurs*. meskipun *entrepreneur* dipahami sebagai hal yang berbeda dalam studi kebijakan namun kinerjanya dianggap penting dalam melahirkan kebijakan dan perubahannya. Teori *policy entrepreneurship* berpendapat bahwa pola pikir, kapasitas dan keterampilan politik individu berperan penting dalam mempromosikan inovasi kebijakan, umumnya teori ini menganggap dedikasi mereka terhadap inovasi kebijakan didasarkan pada tiga

pertanyaan yaitu siapa *policy entrepreneurship* ? faktor apa saja yang mendorong mereka ? dan bagaimana mereka mengaktualisasikan ide-ide inovatif dalam kebijakan.

Policy entrepreneurship diidentifikasi sebagai individu atau kelompok yang inovatif (Kingdon, 1984), yang bersedia menginvestasikan sumber daya, waktu, energi, keahlian bahkan uang untuk mengadvokasi perubahan kebijakan atau mempertahankannya (Mintrom M & Norman, 2009), Mereka dicirikan sebagai aktor yang bekerja secara energik baik dari dalam maupun diluar lingkungan pemerintah. Mereka mengeksploitasi peluang untuk mempengaruhi hasil-hasil kebijakan, bahkan jika perlu mereka mempertaruhkan reputasi mereka dan kehilangan investasi mereka untuk mempromosikan kebijakan yang mereka sukai dengan harapan mendapatkan keuntungan di masa depan (Kingdon, 1984).

Kesimpulan penting harus ditekankan dalam mendefinisikan *policy entrepreneurship* adalah orang-orang yang "memanfaatkan peluang. sebagaimana yang di kemukakan Kingdon bahwa *policy entrepreneurship* "dapat berada di dalam atau di luar pemerintahan, dalam posisi yang dipilih atau ditunjuk, dalam kelompok-kelompok kepentingan atau organisasi penelitian. Namun ciri khas mereka, seperti halnya pengusaha bisnis, adalah kesediaan mereka untuk menginvestasikan sumber daya mereka waktu, energi, reputasi, dan terkadang uang dengan harapan mendapatkan keuntungan di masa depan.

Para wirausahawan memiliki tiga fungsi khusus. Pertama, pengusaha menemukan kebutuhan yang belum terpenuhi dan menyarankan cara-cara untuk melakukan hal tersebut, mereka perlu menyadari adanya peluang. Fungsi kedua melibatkan risiko yang menyangkut reputasi pribadi, keuangan, dan bahkan sumber daya emosional di mana wirausahawan terlibat dalam pencarian tindakan yang menimbulkan konsekuensi yang tidak pasti. Selain itu, pada akhirnya, wirausahawan mengkoordinasikan jaringan kerja yang melibatkan kelompok orang dan organisasi yang diperlukan untuk memastikan perubahan (Mintrom M, 1996).

Implementasi kebijakan ialah salah satu tahap yang krusial dalam studi kebijakan publik, sebuah kebijakan diimplementasikan dengan harapan untuk mendapatkan dampak signifikan, sehingga upaya pencapaian tujuan yang diinginkan dapat tercapai. Implementasi kebijakan didefinisikan (Alwi & Susanti, 2022 ; Bowman, 2005) yaitu meletakkan tujuan-tujuan dari para *policy adopters* ke dalam berbagai tindakan usaha untuk mencapai hasil-hasil yang diinginkan. Definisi ini sangat tepat untuk menggambarkan implementasi sebagai proses yang tidak terpisah dari perubahan-perubahan kebijakan. Dalam proses implementasi, kebijakan akan terus dibentuk, dalam implementasi terdapat subproses pembuatan kebijakan (Hill, Michael, and Hupe, 2002). .

Policy entrepreneurship secara aktif terlibat dalam proses implementasi kebijakan, mereka secara energik mengupayakan

implementasi kebijakan dapat dilaksanakan secara optimal, mereka memanfaatkan peluang dengan langkah strategis melalui empat elemen kunci *policy entrepreneurship*. empat elemen kunci tersebut meliputi ketajaman sosial, mendefinisikan masalah, membangun tim dan memimpin dengan contoh (Mintrom & Norman, 2009). Berikut adalah penjelasan keempat elemen tersebut :

1. Menampilkan Ketajaman sosial

Policy entrepreneurship dengan memanfaatkan jendela peluang harusnya memiliki ketajaman sosial, hal ini seperti halnya dalam semua bidang usaha manusia, peluang harus di kenali sebelum peluang tersebut dapat dimanfaatkan dan digunakan untuk mencapai hasil yang di inginkan. Artinya *policy entrepreneurship* sebagai agen perubahan harus memiliki ketajaman sosial yang tinggi atau kepekaan dalam memahami orang lain yang terlibat dalam suatu kebijakan tertentu. *Policy entrepreneurship* dapat menunjukkan ketajaman sosial dalam dua acara utama yaitu *pertama* mereka memanfaatkan jaringan kebijakan dengan baik. Sebab keterlibatan dalam jaringan kebijakan secara signifikan dapat meningkatkan kemungkinan para agen pendukung perubahan kebijakan untuk meraih keberhasilan.

Cara kedua ialah dengan memahami ide, motif dan keprihatinan orang lain terhadap konteks kebijakan tertentu serta menanggapiya secara efektif. Ketajaman sosial memungkinkan para *policy*

entrepreneurship untuk memahami bagaimana orang berpikir tentang masalah dan mengembangkan gagasan tentang bagaimana memanfaatkan kontak jaringan mereka dengan jenis argumen, bukti dan aliansi apa yang membantu mereka dalam mempromosikan gagasan.

2. Mendefinisikan Masalah

Sebagai pelaku yang berusaha mendorong perubahan kebijakan tertentu, pendefinisian akan masalah kebijakan merupakan hal yang sangat krusial untuk diperhatikan. hal ini melibatkan penyajian bukti dengan cara yang menunjukkan bahwa krisis telah terjadi dalam sebuah kebijakan sehingga kegagalan kebijakan saat ini dapat disoroti. Para *policy entrepreneur* membutuhkan keterampilan membuat argumen (pendefinisian masalah) secara efektif jika mereka ingin memiliki pengaruh yang dibutuhkan untuk mencapai perubahan kebijakan. Lebih lanjut *policy entrepreneur* dalam mendefinisian masalah berupaya untuk memunculkan cara-cara baru dalam berpikir tentang masalah kebijakan yang dihadapi untuk mencapai konsensus (Baze & Abolafia 2002).

Argumen-argumen tersebut perlu dibuat untuk membangun dukungan bagi inovasi kebijakan. Kemahiran mendefinisikan masalah dapat membantu para *policy entrepreneur* dalam mempromosikan inovasi kebijakan mereka, sebab ketika para *policy entrepreneur* pandai dalam berargumentasi mendefinisikan masalah, mereka akan lebih mampu mempengaruhi orang lain untuk mendukung tujuan mereka serta

membangun koalisi pendukung. Hal ini diperlukan sebab untuk menarik orang lain agar mau berkerjasama dalam mengadvokasi kebijakan tertentu, *policy entrepreneurship* harus di anggap kredibel dengan menunjukkan narasi tentang masalah kebijakan yang menarik sehingga orang lain akan berkomitmen apabila tokoh-tokohnya dianggap memiliki kemampuan untuk membuat perubahan (Mintrom 2007). Pendefinisian masalah juga berkaitan dengan ambisi dari *policy entrepreneurship*, ketika mereka menunjukkan ambisi maka akan membuat orang lain percaya pada apa yang ingin mereka lakukan dan bergabung dengan upaya mereka.

3. Membangun Tim

Seperti halnya di dalam dunia bisnis, para *policy entrepreneurship* adalah pemain tim. Individu sering kali menjadi penggerak perubahan, tetapi kekuatan mereka tidak berasal dari kekuatan ide mereka sendiri, kekuatan mereka sesungguhnya datang dari kemampuan mereka untuk bekerja secara efektif dengan orang lain. Kegiatan membangun tim dari para *policy entrepreneurship* dapat dilakukan dalam beberapa bentuk, yang *pertama* adalah menemukan para *policy entrepreneurship* yang terdiri dari individu dengan pengetahuan dan keterampilan berbeda yang mampu menawarkan dukungan timbal balik dalam mengupayakan perubahan kebijakan.

Kedua para *policy entrepreneurship* memanfaatkan jaringan pribadi dan professional mereka baik di dalam maupun diluar pemerintah di mana

mereka mendorong perubahan kebijakan secara kolaboratif. Dengan begitu pada akhirnya para *policy entrepreneurship* menyadari pentingnya mengembangkan dan bekerja sama dengan koalisi untuk mendorong perubahan kebijakan. Lebih lanjut upaya membangun tim koalisi sebagai strategi sangatlah penting untuk mempertimbangkan siapa saja aktor yang berpengaruh dan dapat dipercaya untuk terlibat dalam koalisi (Christopoulos 2006), hal ini sejalan dengan yang dikemukakan Petridou & Beker, (2017) dalam Gottlieb (2017) bahwa kebijakan akan cenderung lebih sukses ketika pelaku/aktor yang terlibat memiliki hubungan yang baik di dalam suatu koalisi, sebab keberhasilan mereka ialah berkaitan dengan mengendalikan sumber daya dalam tim/koalisi. Namun proses membangun tim *policy entrepreneurship* dapat mengalami persaingan di antara para aktor yang terlibat (Crowley 2003). Oleh karena itu, mereka harus berusaha keras untuk membuktikan keunggulan mereka demi memenangkan kompetisi (Mintrom & Norman 2009). Para aktor *policy entrepreneurship* harus menemukan cara untuk melibatkan partisipasi efektif dari aktor dalam tim. Ini merupakan perwujudan praktis dari penemuan dan penekanan pada kepentingan bersama (Mintrom, 2019; Riker 1986; Shepsle 2003).

Untuk mempopulerkan kebijakan yang mereka soroti, *policy entrepreneurship* melakukan upaya melobi aktor kebijakan lain guna memperoleh persetujuan sebanyak mungkin dan mencoba mengendalikan diskusi politik untuk merumuskan struktur kekuasaan baru yang ramah terhadap ide kebijakan yang mereka inginkan serta memperkuat legitimasi

kebijakan baru (Mintrom, 2019 ; Riker 1986: Waddock & Post 1991). Sehingga dalam upaya tersebut *policy entrepreneurship* dapat menetapkan kebijakan aliansi/tim tentang apa yang akan mereka lakukan. Keterampilan bernegosiasi dapat membantu *policy entrepreneurs* untuk meminimalisir konflik dari pihak-pihak yang dirugikan oleh perubahan kebijakan, hal ini menekankan pada pentingnya orientasi pada kepentingan bersama dari pada kepentingan pribadi.

Policy entrepreneurship mengakui bahwa perubahan kebijakan cenderung memberikan spektrum dampak, maka dari itu kuncinya ialah menemukan cara untuk membuat dampak positif menjadi lebih menonjol yang mengurangi dampak negatif atau melakukan langkah preventif dengan menawarkan manfaat tambahan yang cenderung mengurangi dampak kerugian (Fisher, Roger, 1991). Dalam hal ini *policy entrepreneurship* bertindak seperti politisi yang terlibat dalam seni *logrolling* yakni memberikan bantuan dalam satu konteks dengan harapan mendapatkan balasan yang setara dalam konteks lain (Mintrom, 2019; Carrubba & Volden 2000).

4. Memimpin dengan memberi contoh

Kepemimpinan dengan memberi contoh merupakan cara *policy entrepreneurship* untuk mempromosikan perubahan kebijakan, ini membantu mereka mendapatkan kepercayaan publik terhadap tujuan perubahan kebijakan yang akan dilakukan. Ketika para *policy*

entrepreneurship memimpin dengan memberi contoh mereka mengambil sebuah ide dan mengubahnya menjadi aksi nyata yang menandakan komitmen tulus mereka terhadap hasil kebijakan yang lebih baik. Hal ini dapat membantu para *policy entrepreneurship* mendapatkan kredibilitas dari pihak lain dan dengan demikian mereka dapat membangun momen untuk perubahan (Kotter, 1996 ; Quinn, 2000). *Policy entrepreneurship* yang menunjukkan kualitas-kualitas tersebut dalam memimpin dengan memberi contoh lebih mungkin mencapai kesuksesan dibandingkan dengan mereka yang tidak.

Aktivitas *policy entrepreneurship* yang berpengaruh sangat penting, hal demikian berkaitan dengan aktivitas pengendalian sumber daya dan hubungan oleh aktor-aktor yang terlibat dalam koalisi sehingga aktivitas memimpinya menunjukkan kemampuannya serta kepercayaan antar aktor lainnya (kredibilitas). Selain itu dalam memimpin *policy entrepreneurship* harus memiliki keuletan yakni kemauan untuk terus bekerja mencapai tujuan yang lebih besar.

Dalam mengeksplorasi kegiatan para wirausahawan kebijakan memimpin dengan memberi contoh, pertanyaan analitis inti adalah bukti apa yang tersedia mengenai upaya mereka untuk menjadi teladan dalam mengupayakan perubahan kebijakan yang lebih luas ? Artinya strategi yang umum dilakukan dalam memimpin dengan memberi contoh adalah melibatkan pihak-pihak lain dalam tim untuk menunjukkan secara jelas

kemampuan mereka dalam mempengaruhi suatu kebijakan. Para pemimpin memungkinkan orang lain untuk mendorong kolaborasi dan kerja sama tim. Mendorong semangat tim/koalisi/organisasi melibatkan penyegaran bagi para pekerja, menunjukkan kepada mereka bagaimana mereka dapat menang, mengakui kontribusi mereka dan merayakan pencapaian (Barry Z. Posner & James M. Kouzes, 1993).

Keempat Elemen-elemen tersebut menunjukkan metode strategis yang dapat digunakan untuk mendiagnosis kegagalan kebijakan publik. Dengan memperhatikan bahwa para *policy entrepreneurship* tertentu tidak bertindak sesuai dengan harapan kita, kemudian kita dapat menyimpulkan bagaimana pilihan-pilihan mereka berkontribusi terhadap hasil kebijakan yang diamati.

Berdasarkan uraian diatas maka dapat disimpulkan bahwa *policy entrepreneurship* memiliki keterkaitan penting dalam proses implementasi kebijakan sebab implmentasi kebijakan ialah tahapan dimana kebijakan tersebut di terapkan. Oleh karena itu sebagai *policy entrepreneurship* individu/kelompok dapat mendiagnosis apakah kebijakan yang telah diterapkan telah sesuai dengan apa yang diharapkan, lalu kemudian mengupayakan bagaimana kebijakan tersebut dapat diimplementasikan secara optimal melalui empat elemen kunci sebagai langkah strategis dalam mengadvokasi suatu kebijakan.

Dalam perspektif administrasi publik, *policy entrepreneurship street & level bureaucracy* merupakan topik penting di era *New Public Management* (NPM) dan pasca NPM (Cohen & Aviram, 2021). Hal demikian selaras dengan tujuan administrasi publik untuk menciptakan kembali pemerintah melalui pegawai berjiwa wirausaha, inovatif yang mampu memenuhi kebutuhan publik yang dinamis serta penyediaan barang dan kebijakan publik (Osborne, D. & Gaebler, 1992).

Street level bureaucracy ialah seorang profesional yang hadir dilapangan atas dasar altruistis (mendahulukan kepentingan orang lain), namun altruisme mereka terkikis oleh sistem yang terkesan kaku, sementara itu hirarki tidak lagi bekerja di organisasi saat ini. Oleh sebab itu administrasi publik semestinya tidak menjadi pemerintah terpusat, tetapi fleksibel, kepemimpinannya dapat mengilhami serta membutuhkan komitmen dan kerjasama. Selain itu, pengetahuan *street level bureaucracy* yang menguasai kinerja pekerjaan sehari-hari mestinya dimasukkan dalam pengembangan organisasi. Salah satunya ialah dengan cara mengadopsi strategi *policy entrepreneurship* dimana *street level bureaucracy* dapat menjadi mempunyai spirit kewirausaha, dan dalam batas tertentu digunakan sebagai jaminan keadilan dan keterbukaan karena kebijakan publik dapat dipahami dengan lebih baik di tingkat jalanan dibandingkan di tingkat atas dari administrasi yang disana ditentukan prosedurnya dan dimana kebijakan tersebut dibuat.

B. Street Level Bureaucracy & Implementasi Kebijakan

Michel Lipsky (1980:3) mendefinisikan *street level bureacracy* sebagai pekerja pelayanan publik yang berinteraksi langsung dengan warga negara dalam menjalankan pekerjaan mereka dan memiliki keleluasaan yang cukup besar dalam pelaksanaan pekerjaan mereka. Ia berpendapat bahwa Ketika diperhadapkan dengan dilema yang muncul akibat ketidaktepatan kebijakan, kebutuhan yang saling bersaing dan kurangnya sumberdaya, keleluasaan yang mereka miliki dan tindakan yang mereka lakukan secara efektif menjadi kebijakan publik yang mereka jalankan". Berdasarkan pandangan tersebut maka dapat dijelaskan bahwa

street-level bureaucracy sebagai pegawai publik yang berinteraksi secara langsung dengan masyarakat dalam mengimplementasikan kebijakan publik, yang mana dalam melaksanakan pekerjaannya seringkali memiliki kebijaksanaan sendiri dalam bentuk diskresi. Atas dasar pengertian tersebut, ada beberapa pegawai-pegawai publik yang dicontohkan oleh Lipsky berkaitan kategori *street-level bureaucrats* yang memberikan pelayanan langsung kepada masyarakat seperti pekerja pada lembaga pendidikan (guru), petugas kepolisian, atau pegawai-pegawai yang bersentuhan langsung dengan kesejahteraan masyarakat termasuk dalam hal ini adalah petugas pemberi layanan kesehatan pada pusat pelayanan kesehatan Masyarakat seperti dokter, perawat, petugas administrasi kesehatan, dan lain-lain.

"*Street-level bureaucracy* adalah bidang kerja yang berinteraksi langsung dengan warga dalam menerapkan dan melaksanakan kebijakan publik. Oleh sebab itu para *street-level buraucrats* ini merupakan aktor penting dalam proses implementasi kebijakan. Sebagaimana dijelaskan oleh Winter bahwa sebuah kebijakan hanyalah berupa kertas jika tidak dilaksanakan atau disampaikan oleh aparat birokrasi kepada warga masyarakat (Winter S. C., 2002)".

Pejabat atau pegawai yang menempati posisi pada tataran street-level bureaucrats ini umumnya memiliki keahlian yang cukup strategis dan bukan hanya melaksanakan tugas formal rutin, tetapi juga menjadi mediator antara masyarakat dengan organisasi pemberi layanan secara umum. Sehubungan dengan itu, performance organisasi dalam perspektif pelayanan dan kebijakan publik sangatlah ditentukan oleh sejauhmana street-level bureaucracy mampu menerjemahkan berbagai kepentingan dan keinginan atau kebutuhan masyarakat terhadap birokrasi sebagai penyelenggara pelayanan publik.

Sebagai pengambil keputusan, posisi street-level bureaucrats seringkali harus melakukan diskresi ketika menghadapi suatu masalah yang berkaitan dengan tugas pekerjaannya dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Sebagaimana yang dikemukakan Lipsky (1980:82) bahwa “peran street-level bureaucrats sebagai pengambil kebijakan berkaitan dengan dua hal, yakni terkait dengan tugas mereka dalam melayani masyarakat dimana mereka berinteraksi, dan terkait dengan kebijakan yang diambil oleh lembaga (agen) yang diwakilinya. Diskresi pada dasarnya merupakan bentuk katup pengaman yang dapat digunakan oleh *street-level bureaucrats* dalam mengatasi kesenjangan kebijakan terutama yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat dengan kebutuhan riil masyarakat di daerah yang lebih dinamis. Sering kali dijumpai adanya kebijakan atau peraturan yang dioperasionalkan di daerah yang ternyata kurang sesuai dan tidak menjawab kebutuhan masyarakat”.

Fakta bahwa diskresi selalu tertanam dalam struktur aturan, memberikan ruang untuk pembeda yang dibuat dalam hukum publik antar diskresi yang lebih terstruktur dan tidak terstruktur (Hupe & Hill, 2007 : Donniso, 1977; Bull, 1980). Seorang pejabat publik memiliki diskresi ketika

batas-batas efektif atas kekuasaannya membuatnya bebas bertindak (Hupe & Hill, 2007; Davis, 1969).

Lipsky merupakan salah satu aktor dari perspektif implementasi kebijakan bottom-up (Hill & Hupe, 2002). Analisisnya tentang perilaku front-line staff dalam instansi pelaksana kebijakan, yang dia sebut street-level bureaucrats, memberikan pengaruh penting terhadap studi implementasi. Penekanannya pada peran street-level bureaucrat telah digunakan oleh para analis lainnya sebagai suatu justifikasi untuk strategi metodologis yang berfokus pada kerja implementasi ketimbang pada input kebijakan sebagaimana dalam teori-teori implementasi top-down.

“Street-level bureaucrats membuat pilihan-pilihan tentang penggunaan sumber-sumber daya langka di bawah tekanan-tekanan. Street-level bureaucrats adalah pahlawan, sebab di satu sisi mereka terperangkap dalam situasi-situasi yang sangat tragis, disisi lain mereka mencoba membuat yang terbaik (Hill & Hupe, 2002).”

Street level bureaucracy dalam mempraktekkan pemberian diskresi atas dispensasi manfaat atau alokasi sanksi. Memiliki, Adapun kekuatan dan kelemahan sebagai berikut:

1. Kekuatan *Street level bureaucracy*

Sebagai pemberi pelayanan secara langsung artinya bahwa para birokrat ini yang memberikan pelayanan langsung kepada customernya (publik). Contohnya adalah perawat, dokter-dokter praktek, polisi lalulintas, atau aparat birokrasi lainnya yang terjun langsung kepada publik dan memberikan pelayanan sesuai dengan permintaan publik dalam batasan aturan lembaga mereka masing-masing. Ada berbagai kekuatan dalam street level bureaucracy:

- a. Sebagai birokrat yang memberikan sanksi dan membatasi kehidupan masyarakat sesuai dengan kebijakan atau prosedur-prosedur yang telah ditetapkan. Para birokrat ini mengarahkan orang bertindak dalam konteks kehidupan sosial.

- b. Mereka menentukan kelayakan warga negara untuk tunjangan pemerintah dan sanksi. Mereka mengawasi pelayanan (servis) warga dalam menerima program tersebut. Jadi, secara tersirat street level bureaucracy memediasi aspek hubungan konstitusional warga negara. Singkatnya, mereka memegang kunci ke dimensi kewarganegaraan.

2. Kelemahan *street level bureaucracy*

Ada berbagai kelemahan dari street level bureaucracy antara lain :

- a. Perekrutan pegawai dikalangan street level bureaucracy yang mengedepankan perwakilan komposisi sosial masyarakat disekitar birokrasi, membuat birokrasi mengabaikan merit sistem dan objektivitas berdasarkan kualifikasi standar yang telah ditetapkan dalam perekrutan pegawai. oleh sebab itu dalam perekrutan anggota birokrasi sering muncul istilah tidak profesional.
- b. Orientasi street level bureaucracy terhadap peraturan dan prosedur amat tinggi dan menjadikannya sebagai barometer pelayanan yang mengakibatkan rendahnya kemampuan street level bureaucracy dalam merespon perubahan, tidak adanya inisiatif dan pengembangan kreatifitas dalam mengendalikan perubahan sehingga rutinitas dianggap sesuatu yang wajar dan benar.
- c. Kinerja street level bureaucracy menjadi instrumen penguasa. Sistem kekuasaan yang cenderung sentralistik dan paternalistik mengakibatkan kinerja street level bureaucracy terkonsentrasi pada pejabat atasan. lepentingan penguasa yang cenderung sentral dan mengusur kepentingan publik mengakibatkan krisis kepercayaan terhadap birokrasi publik (Aslinda, 2023).

Model Bottom-up diprakarsai oleh Michael Lipsky melalui bukunya yang diterbitkan tahun 1980. Pendekatan Bottom-up merupakan kritik atas pandangan model Top-down yang belum memasukkan kontribusi peran pelaksana tingkat bawah (street level bureaucracy) pada proses implementasi. *Street level bureaucrats* menempati posisi strategis dalam mengimplementasikan kebijakan. Sebagaimana diketahui implementasi kebijakan merupakan perwujudan daripada artikulasi kepentingan warga masyarakat yang telah diproses melalui formulasi kebijakan oleh berbagai stakeholders yang terlibat. Sebagian besar diantara kebijakan publik yang

dirasakan langsung oleh warga masyarakat adalah melalui pelayanan publik.

Menurut Lipsky (1980:82) “*street-level bureaucrats* cenderung memberi prioritas bagi kegiatan yang mudah dilakukan, kasus-kasus rutin yang telah diprogramkan dengan mengorbankan kegiatan yang lebih kompleks, yang tidak diprogramkan, dan kasus-kasus yang memakan waktu yang banyak. Demikian pula untuk program-program kegiatan yang dianggap mendesak dan sangat dibutuhkan oleh masyarakat biasanya lebih diprioritaskan dibandingkan dengan kegiatan-kegiatan preventif atau pencegahan, dan kegiatan yang tidak terjangkau dan tidak bisa dicapai, atau kegiatan-kegiatan yang memerlukan tindak lanjut”.

Pada kenyataan tersebut, *street level bureaucrats* tidak ingin mengambil resiko yang terlalu besar terhadap apa yang dilakukannya. Umumnya mereka melakukan kegiatan yang lebih mudah dilaksanakan dan tidak memerlukan perhatian yang lebih serius. Street level bureacracy pada dasarnya dapat menjadi pembuat kebijakan, mereka dapat menggunakan kebebasan mereka untuk membuat kebijakan terutama membuat kebijakan untuk mengelola pekerjaan mereka.

Berdasarkan uraian di atas maka dapat disimpulkan bahwa karakteristik dari *street level bureaucracy* ialah bahwa mereka memiliki diskresi sebagai fitur peluang yang memungkinkan mereka meningkatkan optimalisasi suatu kebijakan, tetapi efektivitas diskresi kebijakan bergantung pada bagaimana *Street Level Bureucracy* memanfaatkan fitur tersebut dalam implementasi kebijakan.

C. Diskresi

“Unlike lower-level worker in most organization, street-level bureaucrats have considerable discretion in determining the nature, amount, and quality of benefits and sanctions provided by their agencies (Michael Lipsky, 1980). Dari pemahaman tersebut dapat dijelaskan bahwa diskresi adalah keleluasaan dalam menggunakan kewenangan dari masing-masing individu pada proses pengambilan keputusan serta pelaksanaan kebijakan tertentu kepada masyarakat. Dengan adanya keleluasaan ini dapat memungkinkan para *street level bureaucracy* memanfaatkannya untuk meningkatkan kinerja implementasi kebijakan ke arah yang positif serta dapat pula berdampak sebaliknya dimana keleluasaan ini mengarahkan kinerja implementasi kebijakan ke arah negatif. *Street level bureaucrats* harus berurusan dengan reaksi pribadi penerima manfaat suatu kebijakan dan layanan publik terhadap keputusan mereka dan bagaimana pun cara mereka mengatasi implikasinya. Menurut Lipsky (1980) bentuk diskresi tersebut sebagai berikut :

1. Pembatasan akses layanan

Pemanfaatan diskresi pada implementasi kebijakan publik dan pemberian layanan publik, *street level bureaucracy* harus melakukan verifikasi terkait seberapa besar sumber daya yang tersedia dengan jumlah permintaan layanan lalu kemudian mendistribusikan pelayanan berdasarkan jenis layanan yang telah diverifikasi sehingga dalam

memberikan layanan *street level bureaucracy* mengambil keputusan berdasarkan kebutuhan akan permintaan layanan publik.

2. Ketidakadilan administrasi

Dalam dinamika implementasi kebijakan pada peran *street level bureaucrats*, masyarakat sebagai penerima manfaat kebijakan/layanan menuntut birokrasi agar mampu merespon keinginan-keinginan masyarakat secara fleksibel, dalam mensiasati hal tersebut, *street level bureaucrats* acapkali memiliki inisiatif untuk melakukan perbaikan layanan, namun hal demikian menunjukkan adanya kecenderungan kekecewaan penerima manfaat apabila pelayanan yang diberikan tidak sesuai dengan keinginannya. Dengan demikian, intervensi birokrasi sangat diperlukan untuk memastikan bahwa pelayanan yang diberikan kepada masyarakat sudah sesuai. Pengalokasian pelayanan publik paling banyak bersentuhan dengan birokrasi tingkat bawah. Dalam beberapa situasi ada alasan kuat bahwa banyak terjadi perbedaan dalam memberikan pelayanan kepada publik.

3. Mengatur masyarakat dan situasi kerja

Street level bureaucrats mengatur masyarakat dan mengatur situasi kerja dengan beberapa cara, yaitu sebagai berikut:

- a) Pemberi layanan berinteraksi dengan masyarakat dengan cara memperkuat peran mereka dan membatasi interaksi mereka dengan masyarakat

- b) Interaksi antar pengguna layanan dibatasi. Birokrasi pelayanan disusun sedemikian rupa agar pengguna layanan tidak mengetahui kondisi pengguna layanan yang lain. Perlakuan ini mengakibatkan pengguna layanan berpikir bahwa yang bertanggung jawab atas diri mereka adalah diri mereka sendiri
- c) Pelayanan yang diberikan oleh pemberi layanan diberikan dengan ramah kepada pengguna layanan. Hal ini mereka lakukan untuk membentuk opini pengguna layanan bahwa pelayanan yang mereka berikan berkualitas
- d) Pengguna layanan berperan aktif dalam mendapatkan pelayanan
- e) Interaksi dengan pengguna layanan didesain secara berjenjang, sehingga pemberi layanan dapat mengontrol tindakan, waktu, dan langkah yang diambil
- f) Ketika mengontrol masyarakat pengguna layanan dihadapkan pada situasi yang sulit, interaksi antara pemberi dan penerima layanan dilakukan dengan mekanisme kontrol rutin. Beberapa pemberi layanan tidak dapat bergantung sepenuhnya pada sistem yang ada dalam mengontrol masyarakat pengguna layanan, oleh karena itu mereka menyusun sebuah agenda rutin yang bertujuan agar pengguna layanan secara inisiatif mempersiapkan diri mereka sebelum mendapatkan layanan

- g) Pemberi layanan menciptakan sanksi untuk memberikan hukuman atas tindakan yang tidak mematuhi peraturan yang disusun oleh pemberi layanan. (Gatu Adie Pradana, 2020; Lipsky, 1980).

4. Mempengaruhi mentalitas penerima manfaat

Hal ini berkenaan dengan bagaimana *street level bureaucracy* mengubah tujuan mereka untuk mencocokkan kemampuan mereka dalam melakukan peran mereka secara lebih baik. Dalam hal ini, dengan adanya penyesuaian mental dengan kondisi yang terjadi dilapangan adalah salah satu cara untuk mengurangi ketegangan antara implementor kebijakan dan penerima manfaat kebijakan. Dengan demikian, *street level bureaucrats* mengembangkan konsepsi pekerjaan mereka dengan penerima manfaat, yang mengurangi ketegangan antara kemampuan dan tujuan, sehingga membuat pekerjaan mereka secara psikologis lebih mudah untuk mengatur. (Gatu Adie Pradana, 2020 ; Lipsky, 1980)

D. Kebijakan Pangan

Pangan artinya kebutuhan sehari-hari manusia atau bisa disebut (basic need) manusia. Sesuai Undang-Undang pangan, ketahanan pangan merupakan kondisi terpenuhinya kebutuhan bagi rumah tangga tidak hanya jumlah yang cukup tetapi juga harus aman, bermutu, bergizi dan beragam. Dengan harga yang terjangkau oleh daya beli masyarakat. Secara lebih aktual kondisi ketahanan pangan sangat berpacu pada komitmen pemerintah. Peningkatan ketahanan pangan kearah yang lebih maju

tentunya menjadi aspek prioritas pembangunan agar mampu bersaing dalam perekonomian nasional. Dengan demikian pemenuhan kebutuhan masyarakat menjadi terpenuhi. Selain itu ketahanan pangan mencakup aspek rumah tangga dan tingkat nasional (Anonymous,1999). Sebagai upaya untuk mewujudkan hal tersebut, pemerintah mengeluarkan berbagai aturan untuk menjamin pemenuhan kebutuhan pangan bagi masyarakat melalui

1. UU RI No. 18 Tahun 2012 Tentang Pangan
2. Peraturan Pemerintah No.17 Tahun 2015 Tentang ketahanan pangan dan gizi
3. Peraturan Pemerintah RI No.13 Tahun 2016 Tentang perusahaan umum (Perum) Bulog.
4. Permenkokesra No. 03 Tahun 2011 Tentang pengelolaan cadangan beras pemerintah untuk bantuan sosial
5. Permensos RI No.20 Tahun 2012 tentang prosedur dan mekanisme penyaluran cadangan beras pemerintah untuk penanganan tanggap darurat.
6. Permendagri RI No.04/m-dag/per/1/2012 tentang penggunaan cadangan beras pemerintah untuk stabilitasi harga
7. PERMENTAN RI selaku ketua dewan ketahanan pangan No.03/Permentan/PP.200/12/2015 Tahun 2015 tentang pedoman harga pembelian gabah dan beras di luar kualitas oleh pemerintah

8. Peraturan Presiden No. 63 Tahun 2017 Tentang penyaluran bantuan sosial
9. Instruksi Presiden RI No. 5 Tahun 2015 tentang kebijakan pengadaan gabah/beras dan penyaluran beras oleh pemerintah

Regulasi tersebut merupakan upaya pemerintah untuk menjamin masyarakat dalam hal keamanan, ketersediaan, kecukupan, aksesibilitas beras sebagai bahan makanan pokok. Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, kedaulatan pangan adalah hak negara dan bangsa yang secara mandiri dapat menentukan kebijakannya, yang menjamin hak atas pangan bagi rakyatnya, serta memberikan hak bagi masyarakatnya untuk menentukan sistem pertanian pangan yang sesuai dengan potensi sumber daya lokal. Darajati (2008) mengatakan bahwa pertanian berkelanjutan menjadi syarat terwujudnya ketahanan dan kemandirian pangan. Mewujudkan kedaulatan pangan bukan hanya berbicara ketahanan pangan di level negara, namun juga di tingkat masyarakat dan rumah tangga/individu. Ketahanan pangan menjadi kunci pokok kedaulatan pangan. Hal ini merupakan sendi pokok pemantapan kedaulatan negara.

Kondisi terpenuhinya pangan bagi negara sampai dengan perorangan yang dapat tercermin dari tercukupinya ketersediaan pangan baik jumlah maupun mutunya, aman, beragam, bergisizi, merata serta terjangkau dan tidak bertentangan dengan agama, keyakinan dan budaya

masyarakat, untuk dapat hidup sehat, aktif, dan produktif secara berkelanjutan (Undang-Undang Nomor 18 tahun 2012 tentang Pangan). Tidak tersedianya pangan dalam jumlah yang cukup serta mutu yang memadai dapat diartikan sebagai tidak sejahteranya kehidupan dan terjadinya kemiskinan. Dalam upaya menekan angka kemiskinan, berpedoman kepada (Undang-Undang No. 18, 2012) tentang pangan menyatakan bahwa pemerintah dan pemerintah daerah melaksanakan kebijakan dan bertanggung jawab terhadap penyelenggaraan ketahanan pangan diwilayahnya masing-masing dengan memperhatikan pedoman, norma, standard dan kriteria yang ditetapkan Pemerintah Pusat. Pemerintahan daerah dan pemerintahan nagari diikut sertakan sebagai pendorong keikutsertaan masyarakat dalam penyelenggaraan ketahanan pangan. Selain itu ketahanan pangan juga diatur lebih lanjut di dalam tentang Ketahanan Pangan dan gizi.

Dengan demikian ketahanan pangan menjadi penting bagi unsur-unsur politik, ekonomi, sosial dan budaya. Pemerintah Indonesia juga sudah seharusnya meningkatkan sektor pertanian. Hal ini karena Indonesia memiliki potensi sumber daya alam yang cukup melimpah jika bisa dimanfaatkan dengan baik apalagi dalam sektor pertanian ini bisa mendongkrak dalam masalah ketahanan pangan khususnya pada masyarakat kategori miskin.

1. Ketersediaan Pangan

Negara berkewajiban untuk menjamin ketersediaan pangan dalam jumlah yang cukup (selain terjamin mutunya) bagi setiap warga negara, karena pada dasarnya setiap warga negara berhak atas pangan bagi keberlangsungan hidupnya. Penyediaan pangan oleh negara harus diupayakan melalui produksi pangan dalam negeri, dimana produksi ini harus senantiasa meningkat dari tahun ke tahun seiring dengan penambahan penduduk.

2. Keterjangkauan Pangan

Keterjangkauan pangan atau aksesibilitas masyarakat (rumah tangga) terhadap bahan pangan sangat ditentukan oleh daya beli, dan daya beli ini ditentukan oleh besarnya pendapatan dan harga komoditas pangan. Pengaruh pendapatan terhadap akses pangan dapat dilihat melalui pengeluaran bahan pangan, yaitu dengan besarnya proporsi pengeluaran rumah tangga untuk bahan pangan. Selanjutnya harga pangan berpengaruh terhadap aksesibilitas terhadap bahan pangan melalui daya beli.

1. Pengeluaran Bahan Pangan : Terdapat hubungan yang negatif antara proporsi pengeluaran bahan pangan dan ketahanan pangan (ditinjau dari akses ke pangan) (Novayanti S.R, 2021; Hukum Working 1943, dikutip oleh Pakpahan, dkk., 1993 dalam Rachman, dkk., 2002): Semakin besar proporsi pengeluaran rumah tangga untuk bahan pangan, maka akses terhadap bahan pangan adalah rendah. Semakin besar proporsi pengeluaran rumah tangga untuk bahan pangan juga

menunjukkan rendahnya kepemilikan bentuk kekayaan lain yang dapat ditukarkan dengan bahan pangan. Semakin kecil proporsi pengeluaran rumah tangga untuk bahan pangan, maka akses terhadap bahan pangan adalah besar, atau menunjukkan semakin tinggi ketahanan pangannya. Semakin kecil proporsi pengeluaran rumah tangga untuk bahan pangan, juga menunjukkan tingginya kepemilikan bentuk kekayaan lain yang dapat ditukarkan dengan bahan pangan. Ketahanan pangan rumah tangga juga dapat dilihat dari pendapatan rumah tangga dan konsumsi gizi rumah tangga (Johnson dan Toole, 1999), diadopsi oleh Maxwell et al., 2000 (Rachman, dkk.) sebagai berikut:

- a. Rumah tangga tahan pangan yaitu bila proporsi pengeluaran pangan rendah (kurang dari 60 persen dari pengeluaran rumah tangga) dan cukup mengkonsumsi energi (>80 persen dari syarat kecukupan energi).
- b. Rumah tangga rentan pangan yaitu bila proporsi pengeluaran pangan tinggi (lebih dari 60 persen dari pengeluaran rumah tangga) dan cukup mengkonsumsi energi (>80 persen dari syarat kecukupan energi).
- c. Rumah tangga kurang pangan yaitu bila proporsi pengeluaran pangan tinggi (lebih dari 60 persen dari pengeluaran rumah tangga) dan kurang mengkonsumsi energi (\leq 80 persen dari syarat kecukupan energi).

- d. Rumah tangga rawan pangan yaitu bila proporsi pengeluaran pangan tinggi dan tingkat konsumsi energinya kurang. (Milifpk, 2007)

Harga Komoditas Pangan : Harga pangan menentukan daya beli masyarakat terhadap pangan, dan terdapat hubungan negatif antara keduanya. Harga yang meningkat (pada pendapatan tetap), maka daya beli menurun, dan sebaliknya apabila harga turun. Dengan demikian stabilitas harga pangan sangat penting untuk menjamin bahwa masyarakat dapat menjangkau kebutuhan pangannya. Konsumsi Pangan Konsumsi pangan berkaitan dengan gizi yang cukup dan seimbang. Tingkat dan pola konsumsi pangan dan gizi dipengaruhi oleh kondisi ekonomi, sosial dan budaya setempat. Indikator kualitas konsumsi pangan ditunjukkan oleh skor PPH (Pola Pangan Harapan) yang dipengaruhi oleh keragaman dan keseimbangan konsumsi antar kelompok pangan, menunjukkan bahwa telah terjadi peningkatan mutu gizi konsumsi pangan penduduk Indonesia yang diindikasikan meningkatnya skor PPH.

E. Penelitian Terdahulu

Penelitian terkait kebijakan pangan telah banyak dilakukan oleh akademisi di Indonesia, mengingat isu tentang pangan merupakan hal yang krusial. Berikut adalah uraian penelitian-penelitian terdahulu terkait implementasi kebijakan pangan yang memiliki korelasi dengan judul penelitian ini.

Pertama, penelitian (Hasanatul Rahmi, Dra. Jumiati, 2020) yang berjudul Implementasi Kebijakan pangan dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat di Kabupaten pesisir selatan (Studi kasus pengelolaan cadangan pangan masyarakat) Jurusan Ilmu Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Sosial, Universitas Negeri Padang. Temuan dalam hasil penelitian ini menunjukkan bahwa implementasi kebijakan pangan masih diperlukan beberapa perbaikan seperti sumber daya yang terlibat, karakteristik Lembaga yang berkuasa dan tanggapan dari pelaksana, penelitian ini Mengacu pada model implementasi yang dikemukakan oleh Grindel (Header, 2008) yang menyatakan bahwa keberhasilan implementasi suatu kebijakan ditentukan oleh dua aspek yaitu isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan kebijakan (*context of implementation*).

Penelitian kedua (Madani et al., 2021) dengan judul Peran *Street Level Bureaucracy* dalam Implementasi Kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Kota Makassar, Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis peran *street level bureaucracy* dalam implementasi kebijakan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan di kota Makassar, Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif, yang bertujuan untuk menjelaskan fenomena peran *street level buraucract* atau birokrasi garis depan secara holistik. Strategi penelitian yang digunakan adalah studi kasus untuk memperoleh penjelasan komprehensif yang berkaitan peran birokrasi garis depan dalam implementasi kebijakan perlindungan lahan pertanian pangan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa

peran street level bureaucracy dalam implementasi kebijakan perlindungan lahan pertanian berkelanjutan dijalankan oleh dinas pertanian Kota Makassar meliputi peran sebagai pengawas dan monitoring terhadap perlindungan lahan pertanian pangan. Secara teknis dinas pertanian dan perikanan melalui petugas lapangan melakukan pemantauan secara rutin terhadap aktivitas petani. Selain itu mereka juga berperan dalam menerima pelaporan mengenai Luas Tambah Tanam petani dan melaporkan ke dinas setiap minggu. Adapun yang berperan dalam memberikan pendampingan dan penyuluhan teknis pertanian dilakukan oleh Penyuluh Pertanian Lapangan.

Ketiga, penelitian yang dilakukan oleh (Akbar et al., 2022) yang berjudul Pengaturan Kolaboratif dalam Implementasi Kebijakan Pangan di Indonesia. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kolaborasi dalam implementasi kebijakan ketahanan pangan di Indonesia, dalam penelitian ini Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah observasi, wawancara mendalam, focus group discussion dan analisis dokumen, hasil penelitian ini menunjukkan adanya kolaborasi lintas sector dalam implementasi kebijakan pangan masih terjadi konflik kepentingan antar pemangku kepentingan dan egosektoral masih diutamakan dalam program-program yang dilakuka. Akibatnya tidak ada perencanaan program yang muncul sebagai hasil dari akumulasi sumber daya. Oleh karena itu, untuk keberhasilan sebuah kebijakan yang melibatkan banyak aktor, diperlukan implementasi kebijakan yang kolaboratif sehingga terwujudnya local food

government yang mampu mengatasi permasalahan pangan di tingkat local dan nasional. Guna memudahkan identifikasi dan perbedaan antara penelitian terdahulu dengan penelitian ini, maka penulis menguraikan secara singkat tabel comparasi penelitian sebagai berikut :

Tabel 1. Penelitian terdahulu

| No | Nama/Tahun/Judul | Hasil Penelitian | Hasil Penelitian | Relevansi | Perbedaan |
|-----------|--|--|--|---|--|
| 1 | (Hasnatul Rahmi & Jumiaty 2020) Implementasi Kebijakan pangan dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat di kabupaten pesisir selatan (Studi kasis pengelolaan cadangan pangan masyarakat). | Hasil penelitian menunjukkan bahwa proses penerapan kebijakan ketahanan pangan dalam implementasinya masih diperlukan beberapa perbaikan seperti dalam hal sumber daya yang terlibat, karakteristik lembaga yang berkuasa dan tanggapan dari pelaksana | Penelitian ini menyimpulkan bahwa pemanfaatan diskresi pada tataran <i>street level bureaucracy</i> yang dimanfaatkan untuk berperan sebagai <i>policy entrepreneur</i> menjadi langkah strategis dalam meningkatkan | Penelitian sebelumnya berkaitan dengan peningkatan kesejahteraan melalui pangan, sama dengan penelitian ini menganalisis bagaimana peran <i>street level bureaucracy</i> dalam implem | Perbedaannya terletak pada pemilihan teori, penelitian sebelumnya menggunakan konsep implementasi kebijakan dan penelitian ini berupaya mengelaborasi <i>policy entrepreneur</i> dan impleme |

| No | Nama/Tahun/Judul | Hasil Penelitian | Hasil Penelitian | Relevansi | Perbedaan |
|----|---|--|---|---|---|
| | | | kinerja implementasi kebijakan pangan terhadap masyarakat miskin di Kabupaten Bone | relevansi kebijakan pangan terhadap masyarakat miskin. | perbedaan kebijakan pangan |
| 2 | (Asep Dedy Sutrisno. 2022). Kebijakan Sistem ketahanan pangan daerah. | Terwujudnya Ketahanan Pangan merupakan hasil interaksi dari semua subsistem atau komponen ketersediaan pangan, distribusi pangan dan konsumsi pangan. penyediaan pangan yang sesuai dengan kebutuhan gizi penduduk baik jumlah maupun mutunya, merupakan upaya yang harus dilaksanakan dalam rangka mewujudkan program peningkatan ketahanan pangan. | Penelitian ini menyimpulkan bahwa street level bureaucracy sebagai aktor kunci dapat memanfaatkan diskresi untuk berperan sebagai policy entrepreneur dalam optimalisasi implementasi | relevansi penelitian sebelumnya juga berfokus pada kebijakan pangan | Perbedaan penelitian ini berfokus pada peran street level bureaucracy dalam implementasi kebijakan publik |

| No | Nama/Tahun/Judul | Hasil Penelitian | Hasil Penelitian | Relevansi | Perbedaan |
|----|--|--|--|-----------------------------------|--|
| | | | ntasi kebijakan pangan terhadap masyarakat miskin | | |
| 3 | (Muh. Firyal Akbar, et.al, 2022). Pengaturan Kolaboratif dalam Implementasi Kebijakan Pangan di Indonesia. | Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa Konflik kepentingan antar pemangku kepentingan masih terjadi dan ego sektoral masih diutamakan melalui program-program pemangku kepentingan. Akibatnya tidak ada perencanaan program yang muncul sebagai hasil akumulasi sumber daya. Oleh karena itu, untuk keberhasilan sebuah kebijakan, diperlukan implementasi kebijakan yang kolaboratif sehingga terwujudnya local food government yang mampu mengatasi permasalahan pangan baik di tingkat local maupun | ekplorasi policy entrepreneurship pada peran street level bureaucracy pada implementasi kebijakan pangan terhadap masyarakat miskin di kabupaten Bone nyatanya menjadi langkah strategis dalam meningkatkan kinerja implementasi | Terletak pada fokus kajian pangan | Penelitian sebelumnya berfokus pada pengaturan kolaboratif dalam implementasi kebijakan pangan sedangkan penelitian ini berfokus pada analisis aktor <i>policy entrepreneurship</i> dalam implementasi kebijakan |

| No | Nama/Tahun/Judul | Hasil Penelitian | Hasil Penelitian | Relevansi | Perbedaan |
|----|--|---|---|--|--|
| | | | kebijakan pangan. | | n pangan terhadap masyarakat miskin di kabupaten Bone. |
| 4 | (Agustian et al., 2023) Network Governance dalam Implementasi Kebijakan Pangan | jaringan implementasi kebijakan ketahanan pangan di Kabupaten Timor Tengah Utara berdasarkan aspek kontak yaitu menetapkan organisasi dan tata kerja, kepercayaan yaitu Dinas Pertanian Membantu Bupati dalam melaksanakan urusan Pemerintahan Daerah bidang pertanian. Sharing informasi yaitu adanya Penetapan Tim Kerja Kabupaten Timor Tengah Utara. Pertukaran sumber daya yaitu pelaksanaan tugas, fungsi dan kewenangan Dinas Ketahanan Pangan, Dinas Pertanian dan Dinas Kesehatan. | Penelitian ini menemukan bahwa keterlibatan policy entrepreneurship menjadi langkah strategis dalam optimalisasi implementasi kebijakan pangan terhadap masyarakat miskin di Kabupaten Bone | Fokus pada kasus implementasi kebijakan pangan | Penelitian sebelumnya menggunakan pendekatan network governance sedangkan penelitian ini menggunakan pendekatan street level bureaucracy dan policy entrepreneurship |

| No | Nama/Tahun/Judul | Hasil Penelitian | Hasil Penelitian | Relevansi | Perbedaan |
|----|--|---|---|---|--|
| 5 | (Nurjannah, Rozaili, 2023) Implementasi penyaluran bantuan pangan non tunai (BPNT) dalam Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat (Studi pada Gampong Ranto Payang Kecamatan Tangse Kabupaten Pidie | Hasil penelitian menunjukkan bahwa tujuan kebijakan ini belum tercapai secara maksimal. Karena masih sering terjadi banyak keluarga kurang mampu belum menerima terdaftar sebagai KPM dan keterlambatan penyaluran dana dari pemerintah pusat ke rekening para KPM. Meskipun permasalahan ini bukan suatu hal yang sangat menghambat tetapi tetap saja harus diperhatikan agar program ini tercapai secara maksimal. Masih perlu adanya sebuah evaluasi yang dilakukan agar program ini berjalan dengan baik. | Penelitian ini menyimpulkan bahwa keterlibatan policy entrepreneurship dapat meningkatkan aksesibilitas pangan bagi masyarakat miskin | Berkokus pada kebijakan pangan dan peningkatkan kesejahteraan masyarakat miskin | Penelitian ini mengeksplorasi policy entrepreneurship pada peran street level bureaucracy dalam implementasi kebijakan pangan terhadap masyarakat miskin |

F. Kerangka Pikir

Policy entrepreneurship merupakan pendekatan strategis dalam meningkatkan kinerja implementasi kebijakan, khususnya pada peran *street level bureaucracy* dimana saat memainkan perannya acapkali aktor implementor dihadapkan pada diskresi, yang mengharuskan mereka

menentukan sikap terhadap keputusan apa yang akan dilakukan untuk mengendalikan situasi tersebut, hal ini merupakan salah satu kondisi yang dapat dimanfaatkan oleh implementor untuk menciptakan keputusan-keputusan terarah dalam mendorong optimalisasi implementasi kebijakan pangan terhadap masyarakat miskin di Kabupaten Bone.

Oleh sebab itu penelitian ini akan berupaya mengeksplorasi bagaimana *street level bureaucrats* berperan dalam implementasi kebijakan serta apakah terdapat indikasi *policy entrepreneurship* pada peran mereka ? yang meliputi (1) ketajaman sosial yakni berkaitan bagaimana *street level bureaucracy* dalam memahami persoalan implementasi kebijakan pangan di masyarakat, (2) mendefinisikan masalah berkaitan dengan bagaimana *street level bureaucracy* mempengaruhi keterlibatan masyarakat melalui argumentatif tentang masalah kebijakan tersebut (3) membangun tim ialah berkaitan dengan bagaimana aktor *street level bureaucracy* melibatkan aktor potensial lainnya untuk terlibat dalam tim kolaboratif guna mengoptimalkan implementasi kebijakan pangan, (4) memimpin dengan memberi contoh berkaitan dengan bagaimana *street level bureaucracy* mengambil ide dan menjadikannya sebagai aksi nyata untuk mendorong optimalisasi kebijakan tersebut. Sehingga output penelitian ini akan mendeskripsikan indikasi peran *street level bureaucracy* sebagai *policy entrepreneurship* dalam meningkatkan efektivitas implementasi kebijakan pangan terhadap masyarakat miskin di Kabupaten Bone. Dalam bentuk skema dapat dilihat pada gambar berikut :

Gambar 1. Kerangka Pikir

