

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Inovasi merupakan salah satu pilar penting dalam penyelenggaraan kebijakan publik modern. Dalam konteks administrasi publik, inovasi dipahami sebagai proses penciptaan dan penerapan ide, metode, atau pendekatan baru dalam tata kelola pemerintahan, perumusan kebijakan, dan pelayanan publik (Osborne & Brown, 2011; Hartley et al., 2013). Pemerintahan yang inovatif ditandai oleh kemampuannya dalam merespons perubahan sosial, teknologi, dan ekonomi secara adaptif serta mendorong kolaborasi lintas aktor untuk mencapai tujuan pembangunan publik (Borins, 2014; Sørensen & Torfing, 2021).

Dalam kerangka *New Public Governance* (NPG), inovasi dilihat sebagai hasil dari jaringan interaksi dan kolaborasi antara negara, masyarakat, dan sektor swasta untuk menciptakan nilai publik (Osborne & Brown, 2011)(Osborne, 2006; Torfing & Triantafillou, 2016). Oleh sebab itu, inovasi dalam kebijakan publik menjadi elemen strategis dalam memastikan birokrasi tetap responsif terhadap dinamika sosial dan peran teknologi semakin kompleks.

Dewasa ini, di Indonesia inovasi menjadi sangat penting mengingat dinamika pembangunan yang kompleks, perubahan struktur sosial, serta meningkatnya ekspektasi masyarakat terhadap kinerja pemerintah. Sektor pertanian merupakan salah satu sektor strategis yang sangat membutuhkan inovasi kebijakan dikarenakan sektor ini masih menjadi

tulang punggung perekonomian nasional dan merupakan penyedia lapangan kerja utama akan tetapi sektor ini tidak mudah dalam mengoprasionalakan inovasi kebijakan tersebut sehingga sektor ini menghadapi tantangan serius berupa krisis regenerasi petani.

Berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS, 2023) menunjukkan bahwa lebih dari 65% petani Indonesia berusia di atas 45 tahun, sedangkan petani muda di bawah usia 35 tahun yang hanya sekitar 8 sampai 9%. Kondisi serupa juga terjadi di Kabupaten Maros, Sulawesi Selatan, di mana jumlah petani muda hanya sekitar 6,7% dari total petani yang masih aktif (Dinas Pertanian Maros, 2023). Krisis regenerasi ini berdampak langsung terhadap produktivitas pertanian, keberlanjutan kelembagaan lokal, serta ketahanan pangan nasional (Dyah Indriyaningsih Septeri, 2023).

Dalam konteks pembangunan pertanian Indonesia. Secara konseptual penting membedakan antara petani konvensional dan petani milenial di sebabkan adanya perbedaan karakteristik dari keduanya yang berimplikasi secara langsung terhadap pola penerimaan dan implementasi inovasi. Para petani konvensional umumnya merujuk pada kelompok petani berusia lebih tua yang menjalankan praktik pertanian secara turun - temurun dengan pendekatan tradisional atau pola lama. Dengan karakteristik utama kelompok ini antara lain :

1. Mengandalkan pengalaman praktis dan kebiasaan lama dalam pengelolaan lahan.
2. Minimnya akses terhadap teknologi digital dan informasi pasar.

3. Lebih cenderung mempertahankan cara-cara produksi yang stabil dan tidak mudah berubah.
4. Berorientasi pada ketahanan pangan keluarga atau pasar lokal.
5. Tingkat pendidikan formal relatif rendah dengan keterlibatan dalam adopsi teknologi baru.

Sebaliknya, petani milenial mengacu pada generasi muda yakni berusia kurang lebih 19-39 tahun yang memasuki sektor pertanian dengan perspektif baru. Adapun karakteristik kelompok tersebut antara lain :

1. Memiliki tingkat literasi teknologi dan informasi yang lebih tinggi
2. Terbuka terhadap inovasi, digitalisasi pertanian dan model bisnis lebih moderend.
3. Lebih berorientasi pada produktivitas, efisiensi, dan akses pasar yang lebih luas
4. Memiliki potensi untuk membangun jejaring kewirausahaan termasuk memanfaatkan platform digital untuk pemasaran dan manajemen usaha.
5. Cenderung memandang pertanian sebagai peluang usaha yang dapat berkembang bukan sekedar warisan turun-temurun.

Perbedaan konseptual ini penting karena menunjukkan bahwa keberhasilan implementasi inovasi tidak hanya bergantung pada tersedianya teknologi tetapi juga pada perbedaan cara pandang, kapasitas kelembagaan dan pola perilaku antar kelompok petani. Petani konvensional umumnya memerlukan pendekatan pendampingan dan perubahan perilaku yang lebih panjang dibanding petani milenial yang cenderung lebih cepat

beradaptasi namun membutuhkan dukungan kelembagaan yang fleksibel dan insentif yang jelas.

Dalam konteks Kabupaten Maros kedua kelompok ini hidup berdampingan sehingga pelaksanaan Program Petani Milenial harus mampu menjembatani perbedaan generasional dan kultural dalam praktik pertanian. Di sinilah peran kelembagaan lokal dan pembentukan persepsi kolektif menjadi sangat penting sebagaimana dijelaskan dalam kerangka teori kelembagaan dan kolektivitas yang digunakan dalam penelitian ini.

Sebagai upaya pemerintah dalam respon persoalan krisis generasi petani tersebut melalui Kementerian Pertanian meluncurkan Program Petani Milenial melalui Peraturan Menteri Pertanian Nomor 04 dan 09 tahun 2019. Program ini dirancang dengan tujuan menarik minat generasi muda untuk kembali ke sektor pertanian melalui pendekatan modernisasi teknologi dan sebagai penguatan kelembagaan. Selain itu program ini menyediakan pelatihan kewirausahaan, akses permodalan, teknologi digital, serta jejaring pasar pertanian moderend (Soliz et al., 2011).

Kabupaten Maros terletak di Provinsi Sulawesi Selatan sebagai salah satu wilayah prioritas pelaksanaan Program Petani Milenial. Daerah ini memiliki potensi pertanian yang besar terutama pada subsektor pangan dan hortikultura. Pemerintah daerah Kabupaten Maros bekerja sama dengan penyuluh dan komunitas petani muda untuk mendorong adopsi teknologi pertanian moderen, meningkatkan produktivitas serta memperbaiki citra pertanian sebagai sektor yang menjanjikan secara ekonomi.

Sekalipun program ini memiliki tujuan strategis dengan desain kebijakan yang baik akan tetapi implementasinya di lapangan tidak selalu berjalan sesuai desain kebijakan sehingga menghadapi berbagai permasalahan yang mendasar terkait dengan aspek normatif dan kognitif. Data Dinas Pertanian Kabupaten Maros tahun 2023 menunjukkan bahwa terdapat total 1.200 petani muda yang terjaring sebagai peserta program tersebut hanya sebagian yang masih aktif. Terdapat sekitar 38% yang masih aktif terlibat mengikuti pelatihan – pelatihan yang diadakan dan masih ada data yakni sekitar 27% yang secara konsisten menerapkan teknologi pertanian modern di lahan yang mereka miliki (Purwanto, 2021).

Selanjutnya, data di lapangan masih terdapat kesenjangan antara desain kebijakan pusat dan pelaksanaan di tingkat lokal. Terdapat laporan evaluasi Kementerian pertanian (2022) telah mencatat bahwa 52% peserta Nasional mengalami kesulitan mengakses pembiayaan usaha, dan 31% yang telah menerima pendampingan insetif setelah pelatihan awal. Kondisi ini juga terjadi di Kabupaten Maros sebagai pelaksanaan program menemukan kendala dimana terkait dengan mekanisme pendampingan pasca pelatihan belum memiliki pedoman dengan kata lain belum terstruktur dengan baik (Pauzi et al., 2021).

Hal yang telah diuraikan tersebut diatas tentunya memunculkan fenomena *assimilation gap* dalam hal ini jarak antara praktek administratif kebijakan dan internalisasi nyata dalam praktek lapangan. Sementara hasil wawancara awal dengan salah seorang penyuluh pertanian di tahun 2024 menunjukkan bahwa sebagian besar petani muda menganggap program ini

sebagai program pemerintah yang sifatnya hanya sementara tidak sebagai peluang usaha jangka panjang. Rendahnya persepsi kolektif dari hal ini otomatis berdampak pada lemahnya reaksi kolektif dalam mendukung implementasi inovasi sektor pertanian secara berkelanjutan. Sementara dari sisi kelembagaan lokal program ini koordinasi antar sektoral berjalan sendiri-sendiri dan kapasitas kelembagaan yang ada di pedesaan belum cukup kuat untuk memberikan kepastian tentang keberlanjutan program ini. Operasional pemberian pelatihan dan fasilitas pendukung lebih banyak bersifat jangka pendek dan belum menjadi rutinitas kelembagaan yang mengakar.

(Abdullah, 2016) menekankan pentingnya kemitraan dan penguatan struktur kelembagaan dalam penyediaan layanan publik. Kelembagaan yang adaptif dan kolaboratif menjadi kunci untuk menjembatani desain kebijakan dengan kebutuhan nyata masyarakat. Selain itu, peran jaringan aktor lokal juga sangat menentukan. (Askary et al., 2022) menunjukkan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan sangat dipengaruhi oleh interaksi antar pemangku kepentingan di tingkat lokal, mulai dari pemerintah daerah, pelaksana teknis, hingga masyarakat penerima manfaat.

Permasalahan tersebut menunjukkan bahwa keberhasilan implementasi Program Petani Milenial tidak dapat hanya dipahami dari aspek teknis dan administratif, melainkan membutuhkan landasan teoritik yang kuat untuk menjelaskan mengapa dukungan kelembagaan sering tidak berujung pada perubahan substantif di tingkat pelaksana. Menurut W.

Ricard Scott (2001) melalui pendekatan tiga pilar kelembagaan regulatif, normatif, dan kognitif menegaskan bahwa keberhasilan kebijakan publik sangat bergantung pada tidak hanya kekuatan regulasi formal, tetapi juga legitimasi normatif dan pemaknaan kognitif yang dimiliki para pelaksana di tingkat lokal. Regulasi atau dukungan kelembagaan tanpa internalisasi norma dan pemahaman kolektif hanya akan menghasilkan kepatuhan administratif yang dangkal (Scott, 2014).

Sementara itu, Klein, Conn & Sorra (2001) menambahkan perspektif perilaku organisasi melalui konsep implementation *climate dan innovation-values fit*. Efektivitas inovasi tidak hanya ditentukan oleh tersedianya sumber daya, tetapi juga oleh sejauh mana iklim organisasi mendukung penggunaan inovasi dan kesesuaian nilai inovasi dengan keyakinan serta praktik para pelaksana.

Choi & Chang (2009) kemudian mengintegrasikan kedua perspektif tersebut ke dalam satu rantai kausal implementasi inovasi publik : dukungan kelembagaan memunculkan persepsi kolektif dan reaksi kolektif sehingga berdampak pada efektivitas implementasi jangka pendek dan panjang yang kemudian menciptakan manfaat inovasi. Dukungan kelembagaan dalam kerangka ini merepresentasikan pilar-pilar Scott, sedangkan persepsi dan reaksi kolektif mencerminkan aspek values fit dan iklim implementasi dari Klein. Kombinasi ini menjadikan kerangka Choi & Chang lebih komprehensif dalam menjelaskan mengapa banyak kebijakan inovatif gagal bukan pada tahap perumusan, melainkan pada tahap penerapan dan pelembagaan jangka panjang.

Dengan demikian, penelitian ini menggunakan kerangka tersebut untuk menganalisis bagaimana dukungan kelembagaan, persepsi kolektif, reaksi kolektif, dan efektivitas implementasi berinteraksi dalam mempengaruhi keberhasilan Program Petani Milenial di Kabupaten Maros.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah diatas maka calon penulis merumuskan pokok permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana bentuk dan peran dukungan kelembagaan dalam mendukung implementasi program petani milenial Kabupaten Maros?
2. Bagaimana persepsi kolektif petani muda terhadap inovasi yang ditawarkan dalam program petani milenial Kabupaten Maros?
3. Bagaimana reaksi kolektif petani muda terhadap inovasi dalam program petani milenial Kabupaten Maros?
4. Bagaimana implementasi inovasi dijalankan dalam program petani milenial Kabupaten Maros?
5. Bagaimana manfaat inovasi program tersebut terhadap peningkatan kapasitas dan kesejahteraan petani milenial Kabupaten Maros?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas yang menjadi tujuan penelitian ini adalah untuk :

1. Untuk mengetahui bentuk dan peran dukungan kelembagaan dalam implementasi program petani milenial Kabupaten Maros.

2. Untuk mengetahui persepsi kolektif petani dalam program petani milenial Kabupaten Maros
3. Untuk mengetahui reaksi kolektif petani terhadap inovasi dalam program petani milenial Kabupaten Maros.
4. Untuk mengetahui implementasi inovasi dalam program petani milenial Kabupaten Maros.
5. Untuk mengetahui manfaat inovasi tersebut terhadap peningkatan kapasitas dan kesejahteraan petani milenial Kabupaten Maros.

1.4 Manfaat Penelitian

1. Secara akademik, kajian ini dimaksudkan untuk media untuk mengaplikasikan berbagai teori yang dipejari khusus tentang implementasi inovasi sebagai salah satu perpektif dalam administrasi publik.
2. Manfaat praktis, secara umum dimana hasil kajian ini dapat memberikan kontribusi pada pihak kepentingan dalam pengembangan komunitas petani milenial melalui studi implementasi inovasi.
3. Manfaat lain dari hasil penelitian ini adalah dapat menjadi referensi tambahan atau rujukan bagi peneliti peneliti lain terutama bagi peneliti yang berminat meneliti topik tentang implementasi inovasi program petani milenial di Kabupaten Maros.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Inovasi Dalam Kebijakan Publik

Dalam konteks administrasi publik modern, inovasi kebijakan publik dipahami sebagai proses penciptaan, pengembangan, dan penerapan ide, pendekatan, atau instrumen baru dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik. (Osborne & Brown, 2011) mendefinisikan inovasi sebagai proses sistematis yang melibatkan penciptaan ide baru, penerapan, serta difusi ke dalam struktur kelembagaan dan praktik kebijakan. Hartley et al. (2013) menekankan bahwa inovasi bukan sekadar penemuan teknologi, melainkan bentuk perubahan sosial, organisasi, dan kelembagaan yang memungkinkan sektor publik beradaptasi terhadap dinamika lingkungan eksternal.

Kerangka *New Public Governance* (NPG), inovasi tidak lagi dipandang sebagai hasil kebijakan top-down, melainkan sebagai produk interaksi jaringan kolaboratif antara pemerintah, masyarakat, dan sektor swasta (Osborne, 2006; Sørensen & Torfing, 2011). Perspektif ini menekankan bahwa inovasi kebijakan publik muncul melalui proses negosiasi, pertukaran pengetahuan, dan pembelajaran bersama antaraktor dalam jaringan kebijakan publik. Oleh karena itu, inovasi dalam kebijakan publik bersifat kolektif, adaptif, dan kontekstual, bukan sekadar produk birokrasi hierarkis.

Inovasi dalam kebijakan publik dapat mengambil berbagai bentuk tergantung pada karakteristik masalah dan konteks kelembagaan. De Vries et al. (2018) mengelompokkan bentuk inovasi sektor publik menjadi :

1. Inovasi produk, yaitu pengenalan layanan atau program baru yang secara langsung memengaruhi penerima manfaat;
2. Inovasi proses, berupa perubahan cara perancangan dan pelaksanaan kebijakan;
3. Inovasi organisasi, yang melibatkan restrukturisasi kelembagaan dan pembentukan pola kerja lintas sektor; serta
4. Inovasi konseptual, berupa perubahan paradigma berpikir terhadap masalah publik.

Berbagai bentuk inovasi tersebut seringkali muncul secara bersamaan dan saling menguatkan dalam praktik kebijakan publik. Dalam konteks pertanian, misalnya, inovasi kebijakan sering menggabungkan inovasi teknologi, perubahan proses penyuluhan, serta restrukturisasi kelembagaan lokal.

Pentingnya inovasi kebijakan publik semakin menonjol dalam menghadapi tantangan kompleks (wicked problems) seperti perubahan iklim, transformasi digital, dan krisis sosial-ekonomi. Borins (2014) menegaskan bahwa inovasi kebijakan publik memungkinkan pemerintah meningkatkan kapasitas adaptif birokrasi, memperbaiki efisiensi, serta meningkatkan kualitas pelayanan publik. Namun, Mulgan dan Albury (2003) mengingatkan bahwa inovasi hanya akan bermakna apabila diimplementasikan secara efektif dan memberi dampak nyata bagi

masyarakat. Dengan kata lain, inovasi tidak boleh berhenti pada level ide atau regulasi, tetapi harus menjadi praktik yang benar-benar diinternalisasi oleh pelaksana kebijakan dan masyarakat sasaran.

Faktor-faktor yang mendorong inovasi kebijakan publik antara lain kepemimpinan yang visioner (Borins, 2014), dukungan kelembagaan yang kuat (Scott, 2001), kapasitas pembelajaran organisasi, jaringan kolaboratif terbuka (Sørensen & Torfing, 2011), serta tekanan lingkungan eksternal (OECD, 2022). Sebaliknya, faktor penghambat mencakup resistensi terhadap perubahan, budaya birokrasi yang kaku, keterbatasan sumber daya, lemahnya koordinasi kelembagaan, dan rendahnya pemahaman pelaksana terhadap inovasi (Klein & Knight, 2005; Fichman & Kemerer, 1999). Dengan demikian, keberhasilan inovasi kebijakan publik ditentukan oleh kombinasi dukungan kelembagaan, kapasitas sosial, serta proses pembelajaran kolektif.

Dalam konteks Indonesia, inovasi kebijakan publik semakin penting seiring agenda reformasi birokrasi, digitalisasi, dan desentralisasi. Pemerintah mendorong berbagai program inovatif di sektor strategis seperti pendidikan, kesehatan, dan pertanian. Namun, kesenjangan antara desain kebijakan dan implementasi di lapangan masih menjadi tantangan utama (Pressman & Wildavsky, 1984). Banyak kebijakan inovatif berhenti pada tataran regulasi atau proyek percontohan tanpa berhasil diinternalisasi secara luas. Program Petani Milenial merupakan contoh inovasi kebijakan di sektor pertanian yang menggabungkan teknologi, kelembagaan, dan pendekatan sosial untuk menarik minat generasi muda. Keberhasilannya

sangat bergantung pada konsistensi dukungan kelembagaan, persepsi kolektif pelaksana, dan partisipasi aktif komunitas lokal dalam proses implementasi.

2.2 Inovasi dalam Administrasi Publik

Inovasi dalam administrasi publik menjadi isu yang semakin sentral seiring dengan perubahan sosial, ekonomi, dan teknologi yang berlangsung cepat. Osborne dan Brown (2011) menegaskan bahwa birokrasi tradisional yang hanya mengandalkan rutinitas administratif akan semakin tertinggal jika tidak melakukan inovasi. Hal ini diperkuat oleh Hartley (2005), yang menyatakan bahwa inovasi bukan lagi pilihan, melainkan prasyarat agar organisasi publik dapat tetap relevan, adaptif, dan responsif terhadap tuntutan masyarakat yang dinamis. Dengan demikian, inovasi dalam administrasi publik bukan sekadar jargon pembangunan, tetapi instrumen strategis yang menentukan daya saing, legitimasi, dan kualitas pelayanan publik.

Secara konseptual, inovasi dalam administrasi publik dapat didefinisikan sebagai penciptaan atau penerapan ide, proses, layanan, atau metode baru dalam sektor publik untuk meningkatkan efektivitas, efisiensi, dan legitimasi kebijakan (Mulgan & Albury, 2003). Inovasi tidak hanya berkaitan dengan penemuan radikal, tetapi juga dapat berupa perbaikan inkremental terhadap praktik yang sudah ada. Dalam sektor publik, inovasi sering diwujudkan dalam bentuk kebijakan baru, penyediaan layanan yang lebih efisien, pemanfaatan teknologi digital, serta cara baru dalam melibatkan masyarakat.

Hartley (2005) membagi inovasi dalam administrasi publik ke dalam tiga kategori utama. Pertama, inovasi layanan (*service innovation*), yaitu penciptaan atau perbaikan layanan publik yang lebih berkualitas dan relevan dengan kebutuhan masyarakat. Contoh konkret adalah penggunaan aplikasi digital untuk mempermudah layanan administrasi kependudukan. Kedua, inovasi proses (*process innovation*), yang merujuk pada perbaikan cara kerja birokrasi, termasuk pemangkasan prosedur, transparansi, serta mekanisme monitoring dan evaluasi. Ketiga, inovasi kebijakan (*policy innovation*), yaitu penciptaan regulasi atau kebijakan baru yang memberikan arah baru dalam pembangunan. Dalam banyak kasus, inovasi kebijakan menjadi landasan bagi inovasi layanan dan inovasi proses.

Mulgan dan Albury (2003) menambahkan bahwa inovasi publik menghadapi tantangan khusus dibandingkan dengan inovasi di sektor swasta. Di sektor swasta, insentif utama inovasi adalah keuntungan finansial, sedangkan di sektor publik, motivasinya adalah kepentingan umum dan legitimasi politik. Oleh karena itu, birokrasi sering lebih lambat dalam mengadopsi inovasi karena harus mempertimbangkan aspek akuntabilitas, regulasi, serta resistensi dari berbagai kepentingan. Hal ini menjelaskan mengapa inovasi publik sering berhenti pada tataran konsep atau seremoni tanpa berlanjut ke implementasi nyata.

Dalam literatur administrasi publik, inovasi juga dikaitkan dengan konsep *New Public Management* (NPM) yang muncul pada 1980-an. Osborne dan Gaebler (1992) melalui karyanya *Reinventing Government*

mengusulkan agar birokrasi publik lebih inovatif dengan mengadopsi prinsip-prinsip manajemen sektor swasta, seperti orientasi hasil, efisiensi, dan kompetisi. Namun, pendekatan ini kemudian dikritik karena dianggap terlalu menekankan efisiensi dan mengabaikan nilai-nilai demokratis serta keadilan sosial (Dunleavy et al., 2006). Kritik ini melahirkan pendekatan baru seperti *New Public Governance* (NPG), yang menekankan kolaborasi, partisipasi, dan jejaring sebagai basis inovasi (Osborne, 2006).

Menurut Osborne dan Brown (2011) menekankan bahwa inovasi dalam sektor publik harus dilihat sebagai proses yang berkelanjutan, bukan peristiwa sesaat. Mereka menggambarkan inovasi publik sebagai siklus yang terdiri dari empat tahap: *initiation*, *development*, *implementation*, dan *diffusion*. Tantangan terbesar sering terjadi pada tahap implementasi, karena di sinilah inovasi diuji oleh realitas birokrasi dan masyarakat. Oleh karena itu, inovasi dalam administrasi publik harus selalu dikaitkan dengan kemampuan implementasi yang efektif, sesuai dengan kerangka Pressman dan Wildavsky (1973) maupun Klein dan Sorra (1996).

Selain itu, Fagerberg (2006) menegaskan bahwa inovasi publik tidak hanya berdampak pada peningkatan layanan, tetapi juga pada legitimasi pemerintah. Ketika masyarakat merasakan manfaat nyata dari inovasi, maka kepercayaan publik terhadap pemerintah akan meningkat. Sebaliknya, inovasi yang hanya berhenti pada seremoni akan memperburuk citra birokrasi. Hal ini sangat relevan dalam konteks negara berkembang di mana ketidakpuasan masyarakat terhadap birokrasi sering kali dipicu oleh janji inovasi yang tidak terealisasi.

Dalam konteks Indonesia, inovasi kebijakan publik telah banyak dilakukan, mulai dari program e-Government, layanan terpadu satu pintu, hingga program pertanian modern. Namun, banyak di antaranya menghadapi masalah implementasi. Seperti ditunjukkan oleh Dwiyanto (2011), kelemahan birokrasi Indonesia bukan terletak pada kurangnya kebijakan inovatif, tetapi pada lemahnya kapasitas implementasi serta rendahnya partisipasi masyarakat. Oleh karena itu, inovasi publik di Indonesia sering dianggap gagal membawa perubahan nyata.

Program Petani Milenial yang diluncurkan oleh Kementerian Pertanian melalui Permentan Nomor : 04 Tahun 2019 merupakan salah satu bentuk inovasi kebijakan publik. Program ini dirancang untuk menjawab krisis regenerasi petani dengan cara mengubah citra pertanian menjadi profesi yang modern, bergengsi, dan berbasis teknologi (Kementerian Pertanian RI, 2019). Dengan memberikan pelatihan, akses permodalan, sarana produksi, serta fasilitasi pemasaran digital, pemerintah berusaha menciptakan layanan baru yang relevan dengan kebutuhan generasi muda. Secara normatif, program ini dapat dikategorikan sebagai inovasi kebijakan dan inovasi layanan sekaligus, karena menghadirkan regulasi baru sekaligus layanan pendukung bagi petani muda.

Namun, fenomena di Kabupaten Maros menunjukkan bahwa inovasi kebijakan ini menghadapi hambatan besar dalam implementasi. Data Dinas Pertanian Maros (2023) mengungkap bahwa meskipun regulasi dan fasilitas tersedia, sebagian besar petani muda masih ragu menjadikan pertanian sebagai profesi utama. Tingkat adopsi teknologi modern juga

masih rendah. Kondisi ini memperlihatkan adanya kesenjangan antara desain kebijakan dengan realitas lapangan, sebuah fenomena yang sering terjadi dalam inovasi publik di Indonesia (Mulgan & Albury, 2003; Dwiyanto, 2011). Dengan demikian, keberhasilan Program Petani Milenial tidak dapat hanya dinilai dari sisi kebijakan dan layanan yang ditawarkan, tetapi juga dari sejauh mana inovasi ini diinternalisasikan melalui proses implementasi yang efektif dan didukung oleh kolektivitas petani muda.

Inovasi dalam administrasi publik adalah kebutuhan mendesak untuk memastikan birokrasi tetap relevan dalam menghadapi tantangan zaman. Namun, inovasi tidak bisa dilepaskan dari dimensi implementasi dan penerimaan sosial. Inovasi kebijakan seperti Program Petani Milenial hanya akan berhasil bila memenuhi tiga syarat utama: pertama, memiliki dasar regulasi yang kuat sebagai inovasi kebijakan; kedua, memberikan layanan yang nyata dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat; dan ketiga, mampu diimplementasikan secara efektif dengan dukungan persepsi dan reaksi kolektif dari masyarakat sasaran. Dengan demikian, inovasi dalam administrasi publik harus dipahami sebagai proses yang tidak hanya teknokratis, tetapi juga sosial, politis, dan kelembagaan.

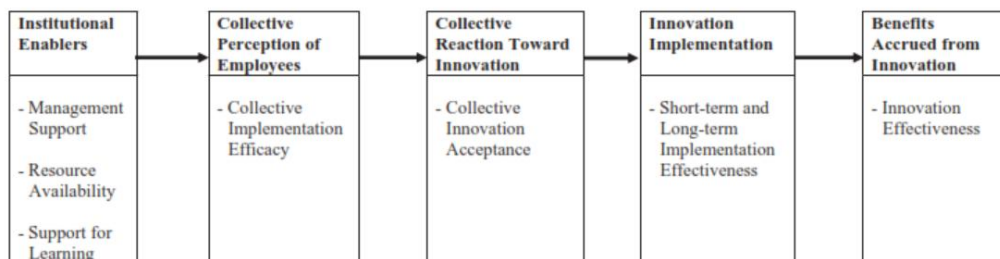
2.3 Teori Implementasi Inovasi

Choi dan Chang (2009), mengembangkan sebuah kerangka konseptual yang komprehensif untuk menjelaskan proses implementasi inovasi dalam sektor publik dengan mengintegrasikan dimensi kelembagaan (*institutional dynamics*) dan dimensi kolektif (*collective dynamics*). Kerangka ini lahir dari studi mereka terhadap pelaksanaan

program *e-Government* di Korea Selatan, dan menawarkan pendekatan baru dalam memahami mengapa inovasi publik sering gagal tidak pada tahap perumusan tetapi pada tahap implementasi dan pelembagaan jangka panjang.

Menurut Choi dan Chang, keberhasilan inovasi publik tidak cukup hanya mengandalkan struktur kelembagaan seperti peraturan atau sumber daya, tetapi juga sangat ditentukan oleh bagaimana pelaksana memersepsi, merespons, dan menginternalisasi inovasi tersebut secara kolektif. Dengan kata lain bahwa dukungan kelembagaan harus diterjemahkan menjadi kesadaran dan tindakan kolektif sehingga inovasi benar-benar hidup dalam praktik organisasi dan memberi manfaat nyata bagi masyarakat.

Kerangka konseptual yang dihasilkan dari penelitian ini terdiri dari lima elemen utama yang saling berhubungan secara kausal :



1. Dukungan Kelembagaan (*Institutional Support*)

Dukungan kelembagaan merupakan fondasi awal dalam kerangka Choi & Chang ini. Dukungan ini mencakup berbagai bentuk sumber daya dan

legitimasi yang diberikan organisasi untuk mendorong implementasi inovasi. Choi & Chang membaginya ke dalam tiga subdimensi :

a. Dukungan Manajerial (*Managerial Support*)

Merujuk pada komitmen pimpinan organisasi publik untuk mendorong inovasi. Bentuknya antara lain arahan strategis, dukungan simbolik dan praktis serta kepemimpinan manajer yang mendorong pelaksana untuk berpartisipasi dalam perubahan.

b. Ketersediaan Sumber Daya (*Resource Availability*)

Menunjuk pada ketersediaan anggaran, teknologi, sarana prasarana, dan sumber daya manusia yang diperlukan untuk mendukung pelaksanaan inovasi secara berkelanjutan.

c. Dukungan Pembelajaran (*Learning Support*)

Menggambarkan adanya mekanisme pelatihan, mentoring, transfer pengetahuan, serta ruang belajar bersama untuk memastikan pelaksana memahami inovasi dan mengurangi ketidakpastian dalam penerapannya.

2. Persepsi Kolektif (*Collective Perception*)

Persepsi kolektif merupakan penilaian dan keyakinan bersama di antara pelaksana kebijakan bahwa inovasi tersebut penting, relevan, dan bermanfaat bagi pekerjaan mereka maupun masyarakat. Persepsi ini tidak muncul secara otomatis; ia terbentuk melalui proses komunikasi internal, pengalaman belajar, kepemimpinan, dan interaksi sosial dalam organisasi. Persepsi kolektif berperan sebagai mediator antara

dukungan kelembagaan dan reaksi kolektif. Dukungan kelembagaan yang kuat namun tidak diikuti persepsi kolektif yang positif sering menyebabkan pelaksana memandang inovasi hanya sebagai beban administratif, bukan sebagai peluang perubahan.

3. Reaksi Kolektif (*Collective Reaction*)

Reaksi kolektif mengacu pada kesediaan dan komitmen bersama para pelaksana untuk benar-benar menerima dan menggunakan inovasi dalam praktik kerja sehari-hari. Ini merupakan tahap tindakan nyata setelah persepsi kolektif terbentuk. Choi & Chang menemukan bahwa organisasi dengan persepsi kolektif kuat akan menunjukkan reaksi kolektif yang tinggi—ditandai dengan kolaborasi aktif, keterbukaan terhadap perubahan, dan kemauan mengadaptasi rutinitas kerja. Sebaliknya, jika persepsi kolektif lemah, maka dukungan kelembagaan tidak akan menghasilkan perilaku implementatif yang berarti.

4. Efektivitas Implementasi Inovasi (*Implementation Effectiveness*)

Efektivitas implementasi inovasi dibagi menjadi dua tingkatan waktu :

1. Jangka Pendek (*Short-Term Implementation*)

Menggambarkan penggunaan inovasi secara nyata pada tahap awal. Contohnya uji coba teknologi, penggunaan awal alat digital, atau pengaplikasian metode baru dalam skala terbatas.

2. Jangka Panjang (*Long-Term Institutionalization*)

Menunjuk pada proses di mana inovasi menjadi bagian dari rutinitas organisasi atau komunitas, sehingga tidak lagi tergantung pada

proyek atau kebijakan temporer. Inilah tahap pelembagaan (*institutionalization*).

Choi & Chang menekankan adanya risiko *assimilation gap* (Fichman & Kemerer, 1999), yakni jarak antara adopsi administratif dengan penggunaan nyata. Banyak inovasi publik berhenti di tahap ini karena dukungan kelembagaan tidak terinternalisasi ke dalam perilaku pelaksana.

5. Manfaat Inovasi (*Innovation Benefits*)

Elemen kelima merupakan hasil akhir dari proses implementasi inovasi. *Innovation benefits* merujuk pada manfaat nyata (*tangible*) dan tidak nyata (*intangible*) yang dihasilkan oleh inovasi ketika telah diterapkan secara efektif.

Choi & Chang (2009) membedakan manfaat ini dalam beberapa bentuk :

- a. Peningkatan efisiensi dan produktivitas (misalnya proses kerja lebih cepat, output meningkat),
- b. Peningkatan kualitas layanan publik,
- c. Pemberdayaan dan partisipasi masyarakat,
- d. Peningkatan kapasitas organisasi dan adaptabilitas,
- e. Penciptaan nilai publik (*public value*) yang lebih luas.

Elemen manfaat inovasi juga penting secara politis dan sosial, karena manfaat yang dirasakan akan memperkuat legitimasi inovasi, menarik partisipasi baru, dan menciptakan siklus dukungan kelembagaan yang berkelanjutan. Jika manfaat tidak muncul, dukungan terhadap inovasi

akan melemah, sehingga proses inovasi dapat terhenti sebelum benar-benar mengakar.

2.4 Teori Kelembagaan

Teori kelembagaan merupakan salah satu pendekatan paling berpengaruh dalam ilmu sosial, ekonomi, dan administrasi publik. Premis dasarnya adalah bahwa perilaku aktor baik individu, kelompok, maupun organisasi tidak dapat dipahami hanya dari kalkulasi rasional semata, melainkan juga dibentuk oleh aturan, norma, dan nilai yang dilembagakan dalam masyarakat. North (1990) mendefinisikan institusi sebagai *the rules of the game*, yakni seperangkat aturan formal maupun informal yang membatasi dan mengarahkan interaksi manusia. Dengan perspektif ini, kebijakan publik tidak dapat dilihat hanya sebagai instrumen teknis, tetapi juga sebagai bagian dari sistem kelembagaan yang menentukan legitimasi dan efektivitasnya.

Menurut Scott (2001), kemudian mengembangkan pemikiran kelembagaan dalam kerangka tiga pilar kelembagaan yang sangat relevan untuk memahami kebijakan publik. Pilar tersebut adalah regulatif, normatif, dan kognitif. Setiap pilar mewakili dimensi yang berbeda dalam membentuk perilaku aktor dan legitimasi suatu kebijakan. Ketiga pilar ini saling melengkapi dan interdependen; kelemahan dalam satu pilar dapat melemahkan efektivitas keseluruhan kebijakan.

Pertama, Pilar regulatif. Pilar ini mencakup aturan formal, hukum, regulasi, serta mekanisme sanksi dan insentif yang dikeluarkan oleh pemerintah atau lembaga otoritatif. Menurut Scott (2001), pilar regulatif

menekankan pada kepatuhan melalui mekanisme koersif, yaitu dorongan bagi aktor untuk mengikuti aturan karena adanya ancaman sanksi bila melanggar atau imbalan bila patuh. Dalam konteks kebijakan publik, keberadaan regulasi memberikan kepastian hukum dan kerangka formal pelaksanaan program. Misalnya, Program Petani Milenial diatur melalui Peraturan Menteri Pertanian Nomor : 04 Tahun 2019, yang menjadi dasar formal untuk menyediakan pelatihan, akses permodalan, serta sarana produksi (Kementerian Pertanian RI, 2019). Dengan adanya regulasi, program memperoleh legitimasi formal dan dapat diimplementasikan di daerah seperti Kabupaten Maros. Namun, regulasi yang kuat belum tentu menjamin keberhasilan program jika tidak diikuti oleh dimensi kelembagaan lainnya. Teori kelembagaan merupakan salah satu pendekatan paling berpengaruh dalam ilmu sosial, ekonomi, dan administrasi publik. Premis dasarnya adalah bahwa perilaku aktor baik individu, kelompok, maupun organisasi tidak dapat dipahami hanya dari kalkulasi rasional semata, melainkan juga dibentuk oleh aturan, norma, dan nilai yang dilembagakan dalam masyarakat. North (1990) mendefinisikan institusi sebagai *the rules of the game*, yakni seperangkat aturan formal maupun informal yang membatasi dan mengarahkan interaksi manusia. Dengan perspektif ini, kebijakan publik tidak dapat dilihat hanya sebagai instrumen teknis, tetapi juga sebagai bagian dari sistem kelembagaan yang menentukan legitimasi dan efektivitasnya.

Kedua, pilar normatif, yaitu seperangkat nilai, norma sosial, dan kewajiban moral yang membentuk perilaku aktor. Scott (2001) menegaskan

bahwa norma bekerja melalui mekanisme legitimasi sosial: sesuatu dipandang benar atau salah berdasarkan standar kolektif, bukan hanya hukum tertulis. Dalam sektor pertanian, norma sosial sangat menentukan apakah profesi petani dipandang bergengsi atau sebaliknya. Susilowati (2016) menunjukkan bahwa di Indonesia, banyak generasi muda menganggap bertani sebagai pekerjaan yang kurang menarik dibandingkan bekerja di sektor industri atau jasa. Persepsi normatif ini melemahkan motivasi mereka untuk melanjutkan profesi orang tua. Dengan demikian, meskipun regulasi formal mendorong regenerasi petani, norma sosial yang melekat dalam masyarakat justru menjadi hambatan. Program Petani Milenial di Kabupaten Maros akan lebih efektif apabila mampu mengubah norma sosial ini, misalnya dengan membangun narasi bahwa bertani modern adalah profesi yang bernilai dan bergengsi.

Ketiga, pilar kognitif, yang berhubungan dengan kerangka berpikir, keyakinan, dan asumsi yang membentuk bagaimana individu dan kelompok memandang realitas sosial. Scott (2001) menjelaskan bahwa pilar kognitif bekerja pada level yang lebih dalam, yakni *taken-for-granted assumptions*, sesuatu yang dianggap wajar tanpa perlu dipertanyakan. Dalam praktiknya, banyak petani muda masih memiliki keyakinan bahwa pertanian adalah pekerjaan yang penuh risiko, tidak modern, dan tidak memberikan jaminan pendapatan yang stabil. Keyakinan kolektif ini membentuk cara mereka memaknai profesi petani, dan akhirnya memengaruhi keputusan mereka untuk terlibat atau tidak dalam program pemerintah. Dalam konteks Maros, rendahnya keyakinan kognitif tentang profesi petani sebagai pekerjaan

yang menjanjikan menyebabkan rendahnya minat generasi muda meskipun regulasi dan fasilitas telah tersedia (Dinas Pertanian Maros, 2023).

Dengan memahami tiga pilar kelembagaan, dapat dilihat bahwa keberhasilan kebijakan publik ditentukan oleh interaksi ketiganya. Regulasi formal yang kuat tidak akan efektif tanpa dukungan norma sosial yang relevan dan keyakinan kolektif masyarakat. Hal ini ditegaskan pula oleh Lowndes (2010), yang menyatakan bahwa kebijakan publik akan lebih berhasil jika dilembagakan melalui kombinasi aturan formal, nilai sosial, dan pemahaman kolektif. Grindle (2004) menambahkan bahwa di negara berkembang, masalah implementasi sering kali muncul bukan karena tidak adanya regulasi, tetapi karena lemahnya legitimasi sosial dan kognitif di tingkat masyarakat.

Dalam sektor pertanian, banyak penelitian memperlihatkan bahwa kelembagaan lokal seperti kelompok tani memainkan peran penting sebagai wahana pelebagaan norma dan keyakinan baru. Uphoff (1992) menekankan bahwa kelompok tani dan koperasi dapat menjadi jembatan antara kebijakan formal dengan penerimaan masyarakat. Melalui kelompok, aturan formal bisa diterjemahkan ke dalam norma sosial baru, dan keyakinan kolektif tentang manfaat teknologi pertanian dapat dibangun secara bersama-sama. Penelitian Syahyuti (2013) di Indonesia juga memperlihatkan bahwa program pemerintah di bidang pertanian sering berhasil bila didukung oleh kelembagaan lokal yang kuat. Misalnya, kredit usaha tani lebih efektif digunakan ketika ada kelompok tani yang mengatur distribusi dan pemanfaatannya.

Dalam kaitannya dengan Program Petani Milenial di Kabupaten Maros, teori kelembagaan membantu menjelaskan mengapa program ini menghadapi kesenjangan antara desain kebijakan dan implementasi di lapangan. Regulasi formal telah tersedia, tetapi norma sosial yang berlaku masih memandang pertanian sebagai pekerjaan kelas dua, dan keyakinan kolektif generasi muda tentang profesi petani masih rendah. Tanpa mengatasi persoalan normatif dan kognitif ini, program akan sulit mencapai tujuannya. Oleh karena itu, strategi implementasi program perlu diarahkan tidak hanya pada pemenuhan regulasi dan penyediaan fasilitas, tetapi juga pada perubahan norma sosial serta pembentukan keyakinan baru di kalangan petani muda.

Dengan demikian, teori kelembagaan melalui subdimensi regulatif, normatif, dan kognitif memberikan kerangka analisis yang komprehensif untuk menilai efektivitas Program Petani Milenial. Subdimensi regulatif menilai kekuatan aturan formal dan dukungan kebijakan, subdimensi normatif menilai nilai dan norma sosial yang melekat pada profesi petani, sedangkan subdimensi kognitif menilai sejauh mana keyakinan kolektif masyarakat mendukung atau menghambat implementasi inovasi. Dalam penelitian ini, ketiga subdimensi tersebut menjadi instrumen penting untuk menjelaskan kompleksitas implementasi inovasi kebijakan publik di tingkat lokal.

2.4 Teori Implementasi Inovasi Publik

Implementasi merupakan tahap yang paling menentukan dalam siklus kebijakan publik. Seperti ditegaskan Pressman dan Wildavsky (1973)

dalam karya klasik mereka *Implementation*, kebijakan yang dirancang dengan baik sering kali gagal bukan karena kelemahan konsep, melainkan karena lemahnya proses implementasi. Implementasi bukan sekadar aktivitas teknis untuk menyalurkan kebijakan ke masyarakat, tetapi merupakan proses yang kompleks, melibatkan interaksi antara berbagai aktor, lembaga, serta kondisi sosial-politik di tingkat lokal (Hill & Hupe, 2002). Dengan kata lain, implementasi adalah arena di mana kebijakan diuji dalam praktik.

Van Meter dan Van Horn (1975) menjelaskan bahwa implementasi adalah tindakan yang dilakukan oleh aktor publik maupun non-publik untuk mencapai tujuan kebijakan. Menurut mereka, keberhasilan implementasi dipengaruhi oleh komunikasi kebijakan, ketersediaan sumber daya, disposisi pelaksana, serta kondisi sosial, ekonomi, dan politik. Mazmanian dan Sabatier (1983) memperkuat pandangan ini dengan menegaskan bahwa kejelasan tujuan kebijakan, kualitas instrumen, serta kapasitas institusi pelaksana merupakan faktor-faktor kunci yang menentukan apakah implementasi berhasil atau gagal. Pandangan ini menempatkan implementasi sebagai proses yang penuh dengan hambatan, yang hanya bisa diatasi dengan dukungan kelembagaan yang kuat dan konsistensi aktor pelaksana.

Dalam konteks inovasi, implementasi memiliki tantangan tambahan. Inovasi kebijakan sering kali membawa perubahan besar dari kebiasaan lama menuju praktik baru. Oleh karena itu, keberhasilan implementasi tidak hanya ditentukan oleh kesiapan birokrasi, tetapi juga oleh kesediaan

masyarakat untuk menerima perubahan. Mulgan dan Albury (2003) menyatakan bahwa birokrasi publik cenderung resisten terhadap perubahan karena mempertahankan status quo dianggap lebih aman dan stabil. Resistensi ini membuat inovasi publik sering kali berhenti pada seremoni administratif tanpa pernah menjadi praktik nyata.

Klein dan Sorra (1996) menawarkan kerangka yang sangat berpengaruh mengenai efektivitas implementasi inovasi (*innovation implementation effectiveness*). Menurut mereka, keberhasilan inovasi harus diukur bukan dari sejauh mana inovasi diadopsi secara formal, tetapi sejauh mana inovasi benar - benar digunakan dalam praktik sehari-hari oleh aktor pelaksana. Mereka memperkenalkan dua faktor utama yang memengaruhi efektivitas implementasi : *organizational climate for implementation dan innovation values fit*.

Subdimensi pertama, *organizational climate for implementation*, merujuk pada sejauh mana organisasi memberikan dukungan, sumber daya, insentif, dan kepemimpinan yang kondusif bagi implementasi inovasi (Klein & Sorra, 1996). Iklim organisasi yang mendukung ditunjukkan oleh adanya pelatihan, fasilitas teknis, penghargaan bagi pelaksana inovasi, serta komitmen pimpinan untuk mengawal perubahan. Tanpa iklim yang mendukung, inovasi hanya akan menjadi simbol formalitas yang berhenti di atas kertas. Dalam konteks program pertanian, *organizational climate* mencakup sejauh mana pemerintah daerah, penyuluh, dan kelompok tani bersama-sama menciptakan suasana yang mendorong petani muda untuk berani mencoba teknologi baru.

Subdimensi kedua, *innovation-values fit*, merujuk pada sejauh mana inovasi yang diperkenalkan sesuai dengan kebutuhan, nilai, dan prioritas aktor pelaksana (Klein & Sorra, 1996). Jika inovasi dipandang sejalan dengan kebutuhan nyata masyarakat, maka penerimaan akan lebih tinggi. Sebaliknya, jika inovasi dianggap bertentangan dengan kebutuhan atau nilai mereka, maka implementasi akan menghadapi resistensi. Misalnya, teknologi digital farming mungkin dipandang cocok oleh petani yang sudah terbiasa dengan *smartphone*, tetapi terasa asing bagi petani yang sehari-hari lebih nyaman menggunakan cara tradisional. Klein dan Knight (2005) menekankan bahwa kesesuaian nilai antara inovasi dan aktor adalah salah satu determinan utama apakah inovasi hanya sebatas adopsi administratif atau benar-benar menjadi praktik nyata.

Selain dua faktor utama tersebut, Klein dan Sorra (1996), juga membagi efektivitas implementasi ke dalam dua dimensi waktu. *Pertama*, efektivitas jangka pendek, yang ditunjukkan oleh penggunaan inovasi pada tahap awal implementasi. Indikatornya antara lain keikutsertaan dalam pelatihan, partisipasi dalam uji coba teknologi, dan kesediaan mencoba metode baru. Kedua, efektivitas jangka panjang, yang ditunjukkan oleh internalisasi inovasi menjadi rutinitas. Pada tahap ini, indikatornya adalah sejauh mana inovasi dipraktikkan secara konsisten, tidak hanya sekali-sekali, dan bahkan menjadi standar kerja baru. Menurut Klein dan Knight (2005), banyak inovasi publik gagal bukan karena tidak dicoba, tetapi karena gagal diinternalisasikan menjadi kebiasaan.

Konsep ini sejalan dengan fenomena yang disebut *assimilation gap* oleh Fichman dan Kemerer (1999), yaitu kesenjangan antara adopsi administratif dengan penerapan nyata. Mereka menemukan bahwa banyak organisasi mengklaim telah mengadopsi inovasi hanya sebatas dalam dokumen resmi, padahal dalam kenyataannya inovasi tersebut tidak digunakan secara konsisten. Fenomena ini sangat relevan dengan sektor publik di negara berkembang, termasuk Indonesia, di mana program pemerintah sering diluncurkan dengan seremoni besar, tetapi adopsinya di masyarakat berjalan lambat atau bahkan mandek (Pauzi et al., 2021). Dalam konteks pertanian, tantangan implementasi inovasi juga terlihat jelas. Rogers (2003) menjelaskan bahwa adopsi teknologi pertanian sangat dipengaruhi oleh faktor sosial, budaya, dan ekonomi. Petani tidak hanya menimbang manfaat teknologi secara individual, tetapi juga mempertimbangkan kesesuaian dengan tradisi dan norma kelompok. Uphoff (1992) menunjukkan bahwa kelembagaan lokal seperti kelompok tani menjadi arena penting untuk membangun penerimaan terhadap inovasi. Jika kelompok tani menerima inovasi, maka anggota lebih mudah ikut serta. Sebaliknya, jika kelompok menolak, inovasi sulit berkembang.

Di Indonesia, Susilowati (2016) menunjukkan bahwa generasi muda cenderung menolak pertanian sebagai profesi utama karena dianggap tidak bergengsi. Hal ini membuat implementasi inovasi pertanian menghadapi hambatan normatif dan kognitif, di luar persoalan teknis. Program Petani Milenial yang diluncurkan melalui Permentan Nomor : 04 Tahun 2019 merupakan salah satu upaya untuk mengatasi masalah tersebut dengan

cara membangun iklim organisasi yang kondusif (misalnya melalui pelatihan dan akses modal) serta meningkatkan kesesuaian nilai inovasi dengan kebutuhan generasi muda (Kementerian Pertanian RI, 2019).

Namun, laporan Dinas Pertanian Maros (2023) menunjukkan bahwa meskipun sudah ada pelatihan dan dukungan modal, sebagian besar petani muda belum menjadikan pertanian sebagai profesi utama. Tingkat adopsi teknologi digital farming, mekanisasi, dan pemasaran daring masih rendah. Kondisi ini mencerminkan bahwa efektivitas implementasi baru terlihat pada tahap jangka pendek, yakni keikutsertaan dalam kegiatan awal, tetapi belum mencapai efektivitas jangka panjang berupa rutinisasi. Fenomena ini menguatkan pandangan Klein dan Sorra (1996) bahwa tanpa *organizational climate* yang kuat dan *innovation-values fit* yang jelas, inovasi cenderung berhenti pada fase percobaan tanpa menjadi praktik sehari-hari.

Dengan demikian, teori implementasi dan inovasi memberikan kerangka yang komprehensif untuk menganalisis Program Petani Milenial. Subdimensi *organizational climate* membantu menilai dukungan institusional dan suasana yang diciptakan pemerintah daerah serta kelompok tani. Subdimensi *innovation-values fit* membantu menilai apakah teknologi pertanian modern sesuai dengan kebutuhan, nilai, dan cara berpikir petani muda. Dimensi efektivitas jangka pendek dan panjang membantu mengukur sejauh mana inovasi hanya dicoba sekali atau benar-benar diinternalisasikan menjadi kebiasaan. Implementasi merupakan salah satu tahap paling menentukan dalam siklus kebijakan publik. Pressman dan

Wildavsky (1973) dalam karya klasik *Implementation* menegaskan bahwa banyak kebijakan yang dirancang dengan baik akhirnya gagal karena lemahnya proses implementasi. Mereka menekankan bahwa keberhasilan suatu kebijakan ditentukan oleh sejauh mana kebijakan tersebut dapat dijalankan secara nyata di lapangan, bukan hanya dari kesempurnaan desain di atas kertas. Dengan demikian, implementasi kebijakan publik bukan sekadar tahap teknis, melainkan proses kompleks yang melibatkan interaksi antara aktor, lembaga, dan konteks sosial-politik (Hill & Hupe, 2002) .

2.5 Teori Kolektivitas

Keberhasilan inovasi dalam kebijakan publik tidak hanya ditentukan oleh kekuatan regulasi atau ketersediaan sumber daya, tetapi juga oleh sejauh mana inovasi diterima secara sosial oleh kelompok masyarakat yang menjadi target program. Perspektif kolektivitas berangkat dari pandangan bahwa manusia bukanlah aktor yang membuat keputusan secara individual dan terisolasi, melainkan bagian dari komunitas yang dipengaruhi oleh nilai, norma, dan interaksi sosial. Parsons (1951) menyebut bahwa perilaku individu dibentuk oleh sistem sosial yang terdiri dari norma dan nilai bersama, sementara Durkheim (1964) menekankan pentingnya *kesadaran kolektif (collective consciousness)* sebagai perekat masyarakat. Dengan kata lain, kebijakan publik tidak bisa hanya dipahami dari sisi teknokratis, tetapi juga dari bagaimana masyarakat membangun persepsi bersama dan bertindak secara kolektif dalam merespons kebijakan tersebut.

Pembahasan mengenai konsep dan kriteria petani milenial memperlihatkan bahwa generasi muda diharapkan menjadi agen regenerasi sekaligus agen transformasi pertanian. Kriteria petani milenial mencakup usia produktif, kemampuan digital, jiwa kewirausahaan, keterbukaan terhadap inovasi, dan jejaring luas (Kementan, 2019). Namun, realitas di Maros menunjukkan bahwa banyak petani muda belum memenuhi kriteria tersebut, baik dari sisi keterampilan teknis, akses lahan, maupun orientasi profesional. Tantangan ini menegaskan pentingnya dukungan kelembagaan yang lebih kuat, implementasi inovasi yang lebih kontekstual, serta pembangunan persepsi dan reaksi kolektif yang positif.

Choi dan Chang (2009) mengembangkan konsep ini lebih lanjut melalui penelitian mereka tentang implementasi e-Government di Korea Selatan. Mereka menemukan bahwa meskipun dukungan kelembagaan seperti regulasi, anggaran, dan teknologi sudah tersedia, implementasi inovasi tetap bisa gagal jika masyarakat tidak memiliki persepsi dan reaksi kolektif yang positif. Menurut mereka, ada dua subdimensi penting yang menjadi mediator antara dukungan kelembagaan dengan efektivitas implementasi inovasi, yaitu persepsi kolektif dan reaksi kolektif. Kedua dimensi ini sangat menentukan apakah inovasi hanya berhenti pada adopsi administratif atau benar-benar menjadi praktik nyata dalam keseharian masyarakat. Persepsi kolektif merujuk pada pemahaman, penilaian, dan makna yang dibangun secara bersama-sama oleh kelompok masyarakat terhadap inovasi. Persepsi ini bukan sekadar akumulasi pandangan

individual tetapi hasil interaksi sosial, diskusi, dan pembelajaran bersama dalam kelompok.

Rogers (2003) dalam *Diffusion of Innovations* menjelaskan bahwa keputusan individu untuk mengadopsi inovasi sering kali sangat dipengaruhi oleh opini kelompok terutama *opinion leaders* atau tokoh panutan dalam komunitas. Jika kelompok menilai inovasi sebagai sesuatu yang bermanfaat, sesuai kebutuhan dan relevan dengan kondisi mereka maka kemungkinan besar inovasi akan diterima secara luas. Sebaliknya, jika kelompok memiliki persepsi negatif, inovasi akan ditolak meskipun dukungan kelembagaan telah tersedia.

Reaksi kolektif adalah bentuk respons nyata kelompok masyarakat terhadap inovasi, yang bisa berupa penerimaan maupun penolakan. Choi dan Chang (2009) menegaskan bahwa reaksi kolektif merupakan ekspresi dari persepsi yang telah terbentuk. Bila persepsi kolektif positif, maka reaksi kolektif akan muncul dalam bentuk partisipasi aktif, keterlibatan dalam pelatihan, dan komitmen untuk menggunakan inovasi secara berkelanjutan. Namun, jika persepsi kolektif cenderung negatif, maka reaksi kolektif bisa berupa resistensi, penolakan pasif, atau sekadar mengikuti inovasi di tingkat administratif tanpa benar-benar menggunakannya dalam praktik sehari-hari. Dengan demikian, reaksi kolektif adalah indikator penting yang menunjukkan sejauh mana inovasi telah diinternalisasikan dalam komunitas.

Pandangan Choi dan Chang (2009) sejalan dengan literatur lain mengenai difusi inovasi. Howells (2005) menekankan peran jaringan sosial

dalam mempercepat atau menghambat penyebaran inovasi. Feder dan Umali (1993) dalam studi mereka tentang adopsi teknologi pertanian menunjukkan bahwa keputusan petani sangat dipengaruhi oleh kelompok sosial tempat mereka berinteraksi. Ketika kelompok tani secara kolektif menilai teknologi baru bermanfaat, anggota kelompok lebih cepat mengadopsinya. Namun, bila kelompok bersikap skeptis, inovasi sering kali diabaikan meskipun individu tertentu mungkin melihat manfaatnya. Hal ini membuktikan bahwa kolektivitas memiliki peran yang lebih kuat daripada preferensi individual dalam menentukan keberhasilan implementasi inovasi.

Dalam pembangunan pertanian teori kolektivitas menjadi sangat relevan. Uphoff (1992) menunjukkan bahwa kelembagaan lokal seperti kelompok tani berfungsi sebagai arena pembelajaran kolektif. Melalui kelompok, petani berdiskusi, bertukar pengalaman, dan membentuk persepsi kolektif mengenai inovasi. Syahyuti (2013) juga mencatat bahwa di Indonesia, kelompok tani bukan hanya berfungsi sebagai saluran distribusi bantuan pemerintah, tetapi juga sebagai forum di mana sikap kolektif terhadap program dibangun. Jika kelompok tani sepakat menerima suatu program, maka pelaksanaannya akan berjalan lebih lancar. Sebaliknya, jika kelompok menolak, program sulit berhasil meskipun fasilitas tersedia.

Namun, kolektivitas juga bisa menjadi hambatan ketika norma dan keyakinan kelompok bersifat negatif terhadap inovasi. Susilowati (2016) menemukan bahwa banyak generasi muda di pedesaan memiliki persepsi kolektif bahwa pertanian adalah pekerjaan yang tidak bergengsi, penuh

risiko, dan tidak menjanjikan. Pandangan ini membentuk reaksi kolektif yang cenderung menolak untuk menjadikan pertanian sebagai profesi utama. Hal ini sejalan dengan temuan FAO (2014) yang menyebutkan bahwa generasi muda lebih tertarik pada sektor yang dianggap modern, bergengsi, dan memberikan kepastian pendapatan. Dengan demikian, meskipun ada dukungan regulatif dari pemerintah, implementasi program pertanian yang ditujukan untuk anak muda sering gagal karena lemahnya persepsi dan reaksi kolektif yang mendukung.

Bečicová dan Blažek (2015) bahkan menambahkan bahwa resistensi generasi muda terhadap inovasi pertanian sering kali terkait dengan identitas sosial. Jika inovasi dipersepsikan tidak sesuai dengan gaya hidup modern atau citra diri yang mereka inginkan, maka reaksi kolektifnya cenderung negatif. Hal ini menegaskan bahwa implementasi inovasi tidak cukup hanya menyediakan teknologi, tetapi juga harus mengubah cara kelompok masyarakat memandang dan merespons inovasi tersebut.

Dalam konteks Program Petani Milenial di Kabupaten Maros, teori kolektivitas memberikan kerangka yang sangat relevan untuk memahami fenomena implementasi. Regulasi formal dan dukungan kelembagaan memang sudah tersedia melalui Permentan No. 04 Tahun 2019 (Kementerian Pertanian RI, 2019). Namun, laporan Dinas Pertanian Maros (2023) menunjukkan bahwa sebagian besar petani muda masih ragu menjadikan pertanian sebagai profesi utama. Hal ini mencerminkan bahwa persepsi kolektif mereka terhadap profesi petani masih lemah. Mereka

belum sepenuhnya melihat pertanian sebagai pekerjaan yang modern dan menjanjikan.

Selain itu, reaksi kolektif petani muda terhadap inovasi pertanian modern seperti digital farming, mekanisasi, dan pemasaran daring juga masih terbatas. Banyak kelompok tani belum menunjukkan komitmen untuk menjadikan teknologi tersebut sebagai praktik sehari-hari. Sebagian hanya mengikuti pelatihan, tetapi tidak melanjutkan ke tahap penggunaan rutin. Kondisi ini memperlihatkan adanya kesenjangan antara dukungan kelembagaan dengan penerimaan sosial, persis seperti yang digambarkan Choi dan Chang (2009). Tanpa persepsi positif dan reaksi kolektif yang kuat, inovasi akan berhenti pada tingkat administratif dan tidak menghasilkan perubahan signifikan di lapangan.

Dengan demikian, teori kolektivitas menegaskan bahwa keberhasilan Program Petani Milenial tidak bisa hanya diukur dari jumlah pelatihan yang diberikan atau besarnya anggaran yang dialokasikan, tetapi harus dilihat dari sejauh mana persepsi kolektif petani muda terhadap pertanian telah berubah dan sejauh mana reaksi kolektif mereka mendukung penggunaan teknologi secara berkelanjutan. Subdimensi persepsi kolektif dan reaksi kolektif menjadi kunci untuk menjelaskan mengapa program ini menghadapi tantangan besar dalam implementasi, meskipun dukungan kelembagaan sudah tersedia.

2.6 Petani Milenial

Fenomena krisis regenerasi petani merupakan persoalan struktural yang menjadi perhatian besar dalam pembangunan pertanian Indonesia.

Berdasarkan data BPS (2020), rata-rata usia petani Indonesia adalah 45 tahun ke atas, sementara proporsi petani berusia di bawah 35 tahun terus menurun. Kondisi ini menimbulkan kekhawatiran akan keberlanjutan sektor pertanian dan ketahanan pangan nasional. Susilowati (2016) menegaskan bahwa krisis regenerasi petani disebabkan oleh rendahnya minat generasi muda terhadap sektor pertanian, yang dianggap tidak bergengsi, penuh risiko, dan tidak memberikan kepastian pendapatan.

Konsep petani milenial lahir sebagai jawaban atas tantangan krisis regenerasi petani. Kementerian Pertanian Republik Indonesia pada tahun 2019 meluncurkan Program Petani Milenial yang diatur melalui Peraturan Menteri Pertanian No. 04 Tahun 2019. Program ini menandai adanya pergeseran paradigma bahwa sektor pertanian harus dikelola dengan pendekatan modern, berbasis teknologi, dan dipandang sebagai profesi yang menjanjikan (Kementerian Pertanian RI, 2019).

Kebijakan ini juga sejalan dengan tren global. FAO (2014) menekankan pentingnya keterlibatan generasi muda dalam pertanian untuk menjamin keberlanjutan pangan dunia. Di banyak negara, kebijakan khusus untuk menarik generasi muda ke sektor pertanian dikembangkan dengan menyediakan akses terhadap lahan, modal, pendidikan, teknologi, serta pasar. Dengan mengadopsi semangat serupa, Indonesia mencoba mendorong generasi milenial untuk terjun ke pertanian bukan sekadar sebagai pewaris, tetapi juga sebagai pelopor modernisasi.

Kementerian Pertanian menetapkan sejumlah kriteria petani milenial agar program ini memiliki arah yang jelas. Kriteria tersebut antara lain :

1. Usia produktif (19–39 tahun), sehingga masih memiliki energi, kreativitas, dan daya adaptasi tinggi (Kementan, 2019).
2. Menguasai teknologi digital, baik dalam produksi, pemasaran, maupun pengelolaan informasi. Seorang petani milenial dituntut untuk akrab dengan media sosial, e-commerce, dan aplikasi pertanian.
3. Memiliki jiwa kewirausahaan, sehingga pertanian dipandang sebagai usaha bisnis yang menguntungkan, bukan sekadar aktivitas subsisten.
4. Terbuka terhadap inovasi dan berani mencoba teknologi baru, mulai dari benih unggul, sistem irigasi presisi, hingga mekanisasi pertanian modern.
5. Berjejaring luas, baik dengan sesama petani maupun dengan pelaku bisnis, lembaga keuangan, pemerintah, dan pasar internasional.

Dengan demikian, petani milenial bukan hanya ditentukan oleh usia, melainkan juga oleh mindset modern dan kompetensi inovatif. Generasi muda yang masih menggunakan cara tradisional dan enggan memanfaatkan teknologi tidak dapat disebut petani milenial, meskipun usianya sesuai.

Petani milenial memiliki sejumlah peran strategis dalam pembangunan pertanian. *Pertama*, mereka menjadi agen regenerasi untuk menggantikan petani tua yang jumlahnya semakin berkurang. *Kedua*, mereka berperan sebagai agen inovasi yang memperkenalkan teknologi baru ke dalam praktik pertanian sehari-hari. Hal ini sejalan dengan teori

difusi inovasi Rogers (2003), yang menyebut bahwa generasi muda sering kali menjadi early adopters dalam proses adopsi inovasi. *Ketiga*, petani milenial diharapkan menjadi entrepreneur pertanian yang mengubah cara pandang masyarakat bahwa bertani dapat menjadi profesi bergengsi dengan pendapatan tinggi. Keempat, mereka berperan dalam membangun citra pertanian yang modern dan sesuai dengan gaya hidup generasi muda. Dengan adanya peran ini, pertanian dapat kembali dipandang sebagai sektor yang menjanjikan dan menarik bagi generasi muda lainnya.

Meskipun memiliki potensi besar, generasi petani milenial menghadapi berbagai tantangan. Pertama adalah akses terhadap lahan. Rahman dan Siregar (2018) menunjukkan bahwa keterbatasan lahan merupakan faktor utama yang menghambat generasi muda untuk memulai usaha tani. Alih fungsi lahan dan fragmentasi akibat warisan keluarga membuat sulit bagi anak muda untuk memiliki lahan produktif. Kedua adalah akses permodalan. Meskipun program pemerintah telah menyediakan skema kredit, banyak generasi muda yang kesulitan memenuhi persyaratan administrasi, terutama karena tidak memiliki agunan (Syahyuti, 2013). Ketiga adalah rendahnya persepsi kolektif terhadap profesi petani. Susilowati (2016) menemukan bahwa banyak generasi muda menganggap bertani sebagai pekerjaan kelas dua yang tidak memberikan masa depan cerah. Persepsi ini membentuk reaksi kolektif negatif terhadap program-program pertanian.

Keempat, ada tantangan dari sisi keterampilan dan pengetahuan teknis. Bečicová dan Blažek (2015) menunjukkan bahwa meskipun generasi muda

akrab dengan teknologi, banyak dari mereka belum memiliki keterampilan teknis pertanian yang memadai. Akibatnya, mereka kesulitan ketika harus mengelola usaha tani secara mandiri.

Di balik tantangan tersebut, petani milenial memiliki peluang besar untuk menjadi agen transformasi pertanian. Pertama, perkembangan pertanian 4.0 membuka ruang luas bagi generasi muda yang akrab dengan teknologi. Digital farming, sensor berbasis Internet of Things (IoT), dan pemasaran berbasis e-commerce menciptakan peluang baru untuk meningkatkan efisiensi dan pendapatan petani (Howells, 2005). Kedua, meningkatnya permintaan akan produk pertanian organik dan berkelanjutan memberikan peluang bagi petani milenial untuk mengembangkan usaha tani dengan pendekatan ramah lingkungan. Ketiga, globalisasi membuka peluang bagi petani muda untuk mengakses pasar internasional melalui jejaring digital. Dalam konteks Kabupaten Maros, Dinas Pertanian (2023) melaporkan bahwa program petani milenial diarahkan untuk mengoptimalkan potensi daerah dalam produksi padi, hortikultura, dan perkebunan. Dengan dukungan teknologi digital dan jejaring pemasaran daring, petani muda Maros memiliki peluang besar untuk meningkatkan daya saing di pasar domestik maupun global.

2.6 Penelitian terdahulu

Berbagai penelitian terdahulu yang telah dilakukan sebelumnya ditunjukkan pada tabel berikut :

No.	Penulis	Judul	Hasil Penelitian Terdahulu	Hasil Penelitian Disertasi	Perbedaan
1.	Choi & Chang (2009)	Implementasi Inovasi dalam Sektor Publik: Integrasi Dinamika Kelembagaan dan Kolektif (<i>Innovation Implementation in the Public Sector: An Integration of Institutional and Collective Dynamics</i>)	Menjelaskan bahwa kelembagaan, persepsi kolektif, dan reaksi kolektif memengaruhi keberhasilan implementasi inovasi.	Menyoroti pentingnya dukungan kelembagaan dan dinamika kolektif dalam keberhasilan implementasi Program Petani Milenial.	Memperjelas peran kelembagaan dan kolektivitas petani muda di Maros, berbeda fokus dari studi Choi & Chang yang bersifat umum.
2.	Sørensen & Torfing (2022)	Inovasi Kolaboratif dalam Sektor Publik: Pendekatan Komprehensif (<i>Innovating the Public Sector through Collaboration</i>)	Meneliti pentingnya kolaborasi lintas aktor untuk mendorong inovasi kebijakan publik	Menekankan perlunya kolaborasi pemerintah daerah, penyuluh, dan petani muda dalam menjalankan program inovasi pertanian.	Lebih fokus pada konteks pertanian lokal, bukan sekadar tata kelola kolaboratif umum.
3.	Yunus & Sakaria(2017)	Perubahan Organisasi dan Implementasi Inovasi dalam Kebijakan Publik	Menemukan bahwa perubahan organisasi mendukung implementasi inovasi kebijakan.	Menggambarkan bagaimana struktur organisasi Dinas Pertanian Maros berperan dalam mendukung atau menghambat	Fokus disertasi pada organisasi publik pertanian, bukan semua

				implementasi program.	sektor pemerintahan.
4	Real, K & Poole (2005)	<i>Dampak Komitmen Kolektif terhadap Implementasi Inovasi (An Integrative Model of Innovation Implementation)</i>	Menunjukkan komitmen kolektif dan kesesuaian nilai sebagai kunci keberhasilan inovasi.	Menemukan bahwa kurangnya komitmen kolektif petani muda menjadi hambatan implementasi inovasi pertanian modern.	Disertasi menekankan dinamika petani muda, berbeda dengan fokus Real & Poole pada organisasi bisnis.
5	Scott (2001)	<i>Institutions and Organizations</i>	Menjelaskan tiga pilar kelembagaan: regulatif, normatif, dan kognitif sebagai dasar legitimasi.	Menunjukkan bagaimana regulasi, norma sosial, dan persepsi petani muda berperan dalam implementasi Program Petani Milenial.	Aplikasi teori Scott diterapkan khusus pada kebijakan pertanian milenial.
6	Klein & Sorra (1996)	<i>The Challenge of Innovation Implementation</i>	Menemukan iklim implementasi dan kesesuaian nilai inovasi sebagai faktor utama	Membuktikan lemahnya iklim implementasi (pelatihan, dukungan, fasilitas) dalam program Petani Milenial.	Disertasi menekankan sektor publik pertanian, berbeda dengan fokus Klein & Sorra pada

			efektivitas implementasi.		organisasi swasta.
7	Dwiyanto (2003)	Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia	Menemukan banyak inovasi berhenti di tataran seremoni karena resistensi birokrasi.	Menunjukkan fenomena serupa pada inovasi pertanian daerah yang sering berhenti di tataran administratif.	Disertasi lebih menyoroti peran petani muda dalam inovasi pertanian.
8	Sulistiyani (2016)	Inovasi Daerah dan Tantangan Implementasi	Menyimpulkan banyak inovasi gagal karena kurang dukungan normatif & kognitif masyarakat.	Menemukan citra profesi petani yang rendah sebagai hambatan normatif dan kognitif.	Studi disertasi memperdalam aspek sosial petani muda, bukan hanya inovasi pelayanan publik umum.
9	Torfining et al. (2020)	<i>Public Governance as Co-Creation</i>	Inovasi publik lebih efektif bila berbasis co-creation dan partisipasi.	Program Petani Milenial dianalisis melalui kolaborasi pemerintah–masyarakat–swasta.	Disertasi membicarakan teori co-creation pada inovasi pertanian lokal.
10	Fernandez & Rainey (2006)	<i>Managing Successful Organizational</i>	Menemukan kepemimpinan transformasional	Menunjukkan peran kepemimpinan	Disertasi fokus pada sektor

		<i>Change in the Public Sector</i>	penting untuk inovasi publik.	daerah dalam mendorong regenerasi petani muda.	pertanian dan peran kepemimpinan lokal.
--	--	------------------------------------	-------------------------------	--	---

Tabel 2. 1
Penelitian Terdahulu

Sumber : Olahan Penulis, 2024

Berdasarkan hasil penelitian terdahulu mengenai implementasi inovasi dalam kebijakan publik yang telah banyak diteleiti dengan beberapa pendekatan yang beragam antara lain :

Pertama, penelitian Choi dan Chang (2009) dengan judul “*Innovation Implementation in the Public Sector: An Integration of Institutional and Collective Dynamics*” berfokus pada integrasi teori kelembagaan dan dinamika kolektif dalam menjelaskan implementasi inovasi. Mereka mengidentifikasi bahwa dukungan regulatif saja tidak cukup tetapi diperlukan persepsi kolektif dan reaksi kolektif agar inovasi benar-benar diinternalisasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa keberhasilan inovasi sangat ditentukan oleh sinergi antara dukungan kelembagaan (aturan, sumber daya, legitimasi) dan penerimaan kolektif aktor di lapangan. Hasil penelitian ini memiliki relevansi dengan disertasi karena Program Petani Milenial di Maros juga menghadapi tantangan lemahnya dukungan normatif dan kognitif dari petani muda meskipun program tersebut memiliki dasar regulasi yang kuat.

Kedua, penelitian Sørensen & Torfing (2022) berjudul “*Co-creation and Public Sector Innovation*” menekankan bahwa inovasi sektor publik harus dilihat sebagai hasil dari kolaborasi multipihak. Mereka menemukan

bahwa pemerintah tidak bisa berjalan sendiri, melainkan perlu melibatkan masyarakat sipil, sektor swasta, dan komunitas lokal. *Co-creation* atau penciptaan bersama ini meningkatkan legitimasi sosial dan memperluas dukungan terhadap kebijakan. Relevansi dengan penelitian ini adalah pentingnya melibatkan petani muda, organisasi pemuda tani, serta pihak swasta dalam pengembangan pasar digital pertanian di Kabupaten Maros agar implementasi inovasi berjalan efektif.

Ketiga, penelitian Yunus & Sakaria (2017) dalam "*The Role of Organizational Change in Implementing Public Policies*" mengkaji bagaimana perubahan organisasi berpengaruh pada keberhasilan implementasi kebijakan. Mereka menunjukkan bahwa reformasi organisasi, perubahan budaya birokrasi, serta kepemimpinan yang adaptif menjadi faktor penentu keberhasilan. Penelitian ini relevan dengan konteks di Kabupaten Maros di mana restrukturisasi organisasi di tingkat dinas pertanian dan perubahan peran penyuluh pertanian menjadi lebih digital minded sangat diperlukan untuk mendukung program inovatif bagi petani milenial.

Keempat, penelitian Real & Poole (2005) berjudul "*Commitment in the Implementation of Public Innovation*" menekankan pentingnya komitmen kolektif sebagai syarat keberhasilan inovasi. Mereka menemukan bahwa meskipun ada regulasi dan dukungan sumber daya, tanpa komitmen nyata dari aktor kebijakan inovasi cenderung gagal. Penelitian ini memiliki relevansi erat dengan Program Petani Milenial karena keberhasilannya

sangat tergantung pada komitmen bersama antara pemerintah daerah, penyuluh, dan petani muda.

Kelima, penelitian Scott (2001) dalam bukunya "*Institutions and Organizations*" memperkenalkan tiga pilar kelembagaan: a). regulatif, b). normatif, dan c). kognitif. Scott menegaskan bahwa legitimasi kebijakan hanya bisa tercapai jika ketiga pilar ini berjalan bersama. Hasil penelitian menunjukkan banyak inovasi gagal bukan karena kurangnya regulasi, tetapi karena lemahnya dukungan normatif dan kognitif. Dalam konteks disertasi ini, teori Scott membantu menjelaskan mengapa profesi petani di Maros belum dianggap menarik oleh generasi muda meski sudah ada dukungan regulatif yang jelas.

Keenam, penelitian Klein & Sorra (1996) dalam artikelnya "*The Challenge of Innovation Implementation*" berfokus pada iklim implementasi (*implementation climate*) dan kesesuaian nilai inovasi (*innovation-values fit*). Mereka menemukan bahwa keberhasilan implementasi sangat dipengaruhi oleh apakah inovasi sesuai dengan nilai dan identitas pengguna. Penelitian ini sangat relevan karena adopsi teknologi pertanian modern di Kabupaten Maros akan efektif hanya jika sesuai dengan aspirasi, nilai, dan kebutuhan petani muda.

Ketujuh, penelitian Fichman & Kemerer (1999) dengan judul "*Assimilation of Information Technology Innovations*" menjelaskan fenomena *assimilation gap*, yaitu kesenjangan antara adopsi formal dan penggunaan nyata inovasi. Mereka menemukan bahwa banyak organisasi mengadopsi teknologi baru hanya secara administratif tanpa benar-benar

digunakan. Relevansi dengan penelitian ini adalah adanya kesenjangan serupa dalam Program Petani Milenial, di mana banyak petani terdaftar sebagai penerima program tetapi belum benar-benar menggunakan teknologi pertanian digital.

Kedelapan, penelitian Fernandez & Rainey (2006) dalam *“Managing Successful Organizational Change in the Public Sector”* menyoroti peran kepemimpinan transformasional dan dukungan manajemen dalam keberhasilan implementasi kebijakan. Hasil penelitian mereka menunjukkan bahwa pemimpin yang visioner, memberi teladan, dan mendukung pembelajaran organisasi sangat menentukan keberhasilan adopsi inovasi. Dalam konteks di Kabupaten Maros kepemimpinan di tingkat dinas pertanian dan kepala daerah menjadi faktor krusial dalam mendorong petani muda untuk lebih percaya diri mengadopsi inovasi pertanian.

Kesembilan, penelitian Torfing et al. (2020) dalam *“Public Governance Paradigms”* membahas pentingnya tata kelola kolaboratif (*collaborative governance*) dalam menciptakan inovasi sektor publik. Mereka menunjukkan bahwa inovasi akan lebih efektif bila melibatkan jejaring aktor lintas sektor dan tidak bergantung pada birokrasi semata. Relevansi dengan penelitian ini adalah perlunya mengintegrasikan jejaring kolaborasi antara pemerintah daerah, universitas, swasta, dan komunitas petani untuk memperkuat keberlanjutan Program Petani Milenial.

Kesepuluh, penelitian Demircioglu & Audretsch (2017) berjudul *“Conditions for Innovation in Public Sector Organizations”* menganalisis

faktor-faktor kontekstual yang memengaruhi keberhasilan inovasi di sektor publik. Mereka menekankan pentingnya faktor lingkungan, sumber daya, serta partisipasi aktor lokal dalam menentukan keberhasilan implementasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa inovasi sektor publik tidak bisa dipahami secara universal melainkan harus melihat konteks lokal. Relevansi dengan penelitian ini sangat jelas karena Program Petani Milenial di Kabupaten Maros tidak bisa dilepaskan dari kondisi sosial-budaya lokal, termasuk persepsi masyarakat tentang profesi petani.

Adapun penelitian ini menggunakan pendekatan integratif dalam kajian implementasi kebijakan publik khususnya dalam konteks implementasi inovasi Program Petani Milenial di Kabupaten Maros. Pendekatan integratif dipilih karena literatur menunjukkan bahwa tidak ada satu teori tunggal yang mampu secara komprehensif menjelaskan kompleksitas implementasi inovasi di sektor publik. Penelitian-penelitian terdahulu telah memberikan kontribusi penting mulai dari penekanan pada faktor kelembagaan (Scott, 2001; North, 1990), efektivitas implementasi inovasi (Klein & Sorra, 1996; Klein & Knight, 2005), hingga dinamika kolektif (Choi & Chang, 2009). Namun, jika digunakan secara parsial, teori-teori tersebut memiliki keterbatasan dalam menjelaskan variasi keberhasilan implementasi yang terjadi di lapangan.

2.7 Kerangka Konsep

Berdasarkan kerangka konsep penelitian ini, dibangun berdasarkan model implementasi inovasi sektor publik yang dikembangkan oleh Choi dan Chang, 2009 dan telah diadaptasi ke dalam konteks Program Petani

Milenial di Kabupaten Maros. Kerangka ini menggambarkan proses implementasi inovasi kebijakan publik secara sistematis melalui rangkaian hubungan kausal antara faktor kelembagaan, dinamika kolektif pelaksana, efektivitas implementasi, dan manfaat inovasi dalam meningkatkan kesejahteraan petani muda. Program Petani Milenial diposisikan sebagai bentuk inovasi kebijakan publik di sektor pertanian yang berfungsi sebagai titik awal bagi pemerintah dalam memperkenalkan teknologi dan metode pertanian modern untuk menarik minat generasi muda. Implementasi inovasi kebijakan publik dalam konteks ini dipengaruhi oleh beberapa komponen utama yang saling berhubungan. Lima komponen utama yang membentuk alur implementasi inovasi antara lain :

Pertama, Faktor Kelembagaan merupakan fondasi utama yang menentukan keberhasilan implementasi inovasi. Dalam Program Petani Milenial di Kabupaten Maros, faktor kelembagaan mencakup : Dukungan manajemen, seperti komitmen pimpinan daerah, koordinasi arah pelaksanaan program. Ketersediaan sumber daya, mencakup anggaran, infrastruktur, teknologi pertanian, dan sumber daya manusia; Dukungan pembelajaran, berupa pelatihan, penyuluhan, dan pendampingan untuk meningkatkan kapasitas petani muda dan pelaksana program. Melalui ketiga aspek tersebut yang nantinya akan membentuk persyaratan dan lingkungan yang kondusif bagi pelaksanaan inovasi tersebut.

Kedua, Persepsi Kolektif merupakan faktor kelembagaan yang kuat berpengaruh pada terbentuknya persepsi atau efikasi implementasi kolektif, yaitu keyakinan bersama dari para pelaksana diantaranya : petani

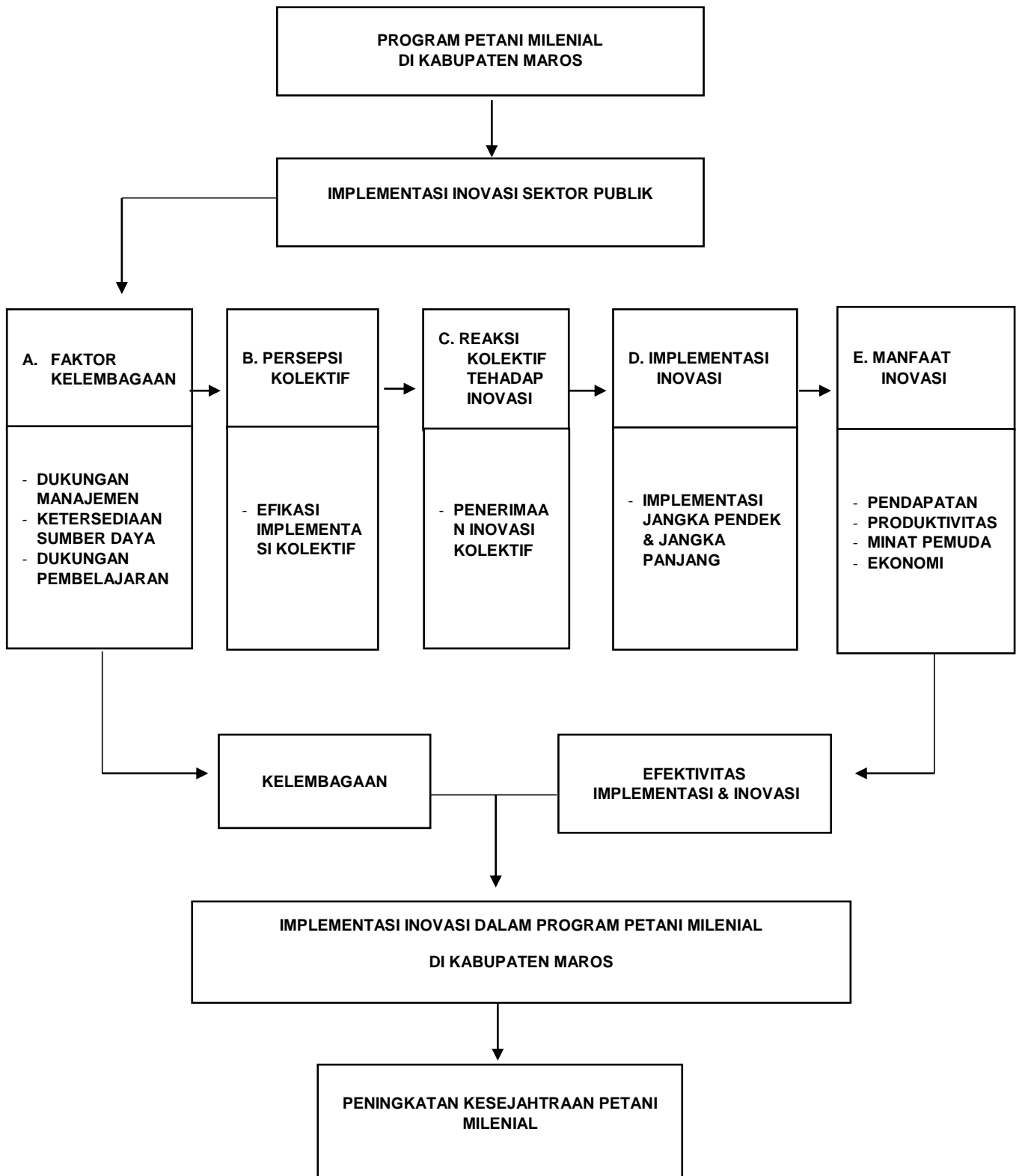
muda, penyuluh, aparat lokal bahwa mereka mampu melaksanakan inovasi yang diperkenalkan melalui program. Persepsi kolektif ini tumbuh melalui dukungan kelembagaan yang jelas, pengalaman belajar, dan interaksi sosial di antara pelaksana kebijakan. Dalam konteks Program Petani Milenial, persepsi kolektif tercermin dari kepercayaan petani muda terhadap kemampuan kelompok untuk menerapkan teknologi pertanian modern dan pendekatan baru.

Ketiga, Reaksi kolektif terhadap inovasi mengacu pada persepsi atau efikasi kolektif yang kuat akan mendorong munculnya reaksi kolektif terhadap inovasi, yaitu kesediaan kelompok pelaksana untuk menerima, mencoba, dan menyesuaikan inovasi dengan kondisi lokal. Setelah keyakinan kolektif terbentuk pelaksanaan menunjukkan sikap terbuka terhadap inovasi. Tahap ini mencerminkan penerimaan inovasi secara bersama yang menjadi dasar perubahan perilaku dan praktik kerja di lapangan.

Keempat, Implementasi inovasi merupakan penerimaan inovasi yang kemudian diwujudkan dalam tindakan nyata melalui implementasi inovasi. Implementasi ini berlangsung dalam dua masa waktu yakni implementasi jangka pendek dimana implementasi inovasi melalui pelatihan awal, uji coba teknologi pertanian modern, pembentukan kelompok tani muda, dan pendampingan teknis intensif. Kemudian implementasi inovasi Jangka panjang melalui pelembagaan praktik inovatif ke dalam sistem pertanian, penguatan kelembagaan kelompok tani, serta pembentukan jejaring pasar yang berkelanjutan hingga praktek sehari-hari.

Kelima, Manfaat Inovasi adalah tahap akhir dari proses ini adalah munculnya manfaat inovasi, sebagai bentuk konkret dari keberhasilan implementasi inovasi kebijakan publik. Dalam konteks Program Petani Milenial, manfaat yang diharapkan meliputi : Peningkatan pendapatan petani muda, Peningkatan produktivitas pertanian, Meningkatnya minat pemuda untuk terlibat dalam sektor pertanian, Penguatan ekonomi lokal di Kabupaten Maros. Manfaat ini menjadi indikator efektivitas inovasi kebijakan publik dan dampak nyata bagi masyarakat sasaran.

Kelima komponen tersebut membentuk alur berurutan yang dimulai dari faktor kelembagaan, membentuk persepsi kolektif, menghasilkan reaksi kolektif terhadap inovasi, dilanjutkan dengan implementasi inovasi, dan akhirnya memberikan manfaat inovasi. Selain itu, terdapat hubungan timbal balik antara dukungan kelembagaan dan efektivitas implementasi : kelembagaan yang konsisten memperkuat implementasi, dan keberhasilan implementasi meningkatkan legitimasi serta dukungan kelembagaan. Dalam penelitian ini, kerangka konseptual tersebut digunakan sebagai dasar untuk menganalisis secara sistematis temuan lapangan, serta untuk menjelaskan hubungan antara aspek kelembagaan, dinamika kolektif pelaksana, proses implementasi, dan hasil inovasi yang muncul dalam pelaksanaan Program Petani Milenial di Kabupaten Maros.



Gambar 2. 1 Kerangka Konsep