

## Street-level bureaucrats dan Perubahan kebijakan dalam Implementasi Kebijakan Pangan

**Faisal Ardiansyah<sup>1</sup>**Universitas Negeri Makassar, Indonesia<sup>1</sup>Email Korespondensi Author: [faisal.ardiansyah@unm.ac.id](mailto:faisal.ardiansyah@unm.ac.id)This is an open access article under the [CC BY 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/) license.**Kata kunci:**Street-Level Bureaucrats;  
Policy Entrepreneurship;  
Policy Window; Diskresi;  
Kebijakan Pangan;  
Implementasi Kebijakan.**Abstrak**

Implementasi kebijakan pangan di tingkat lokal sering tidak berlangsung seragam. Sebab *street-level bureaucrats* memiliki ruang diskresi yang dapat digunakan secara prosedural maupun inovatif. Di Kabupaten Bone, kesenjangan tersebut tampak nyata, sebagai wilayah penghasil padi terbesar di Sulawesi Selatan, daerah ini justru masih menghadapi persoalan pemerataan aksesibilitas pangan, khususnya bagi masyarakat miskin. Penelitian ini bertujuan menjelaskan bagaimana *street-level bureaucrats* memanfaatkan diskresi sebagai *policy window* untuk mendorong perubahan kebijakan pangan pada tahap implementasi. Penelitian menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain studi kasus. Data dikumpulkan melalui wawancara terhadap 24 informan, observasi, dan dokumentasi, kemudian dianalisis dengan analisis tematik enam tahap, yaitu familiarisasi data, pengodean awal, pencarian tema, peninjauan tema, pendefinisian tema, dan penulisan laporan. Temuan menunjukkan bahwa perubahan kebijakan lahir ketika birokrat dengan ketajaman sosial mengenali kesenjangan antara arahan formal dan kebutuhan lapangan sebagai peluang, lalu mempertemukan arus masalah, arus kebijakan, dan arus politik pada level mikro implementasi melalui pendefinisian masalah, pembangunan tim, dan kepemimpinan. Konvergensi itu melahirkan inovasi berupa bank sayur dan kemitraan industri keripik sukun, sementara birokrat yang bertindak prosedural tidak menghasilkan perubahan inovatif.

**Keywords:**Street-Level Bureaucrats;  
Policy Entrepreneurship;  
Policy Window; Discretion;  
Food Policy; Policy  
Implementation.**Abstrack**

*The implementation of food policies at the local level is often not uniform. Because street-level bureaucrats have discretionary space that can be used procedurally and innovatively. In Bone Regency, the gap is evident, as the largest rice-producing area in South Sulawesi, this area is still facing the problem of equitable distribution of food accessibility, especially for the poor. This study aims to explain how street-level bureaucrats use discretion as a policy window to encourage food policy changes at the implementation stage. The research uses a qualitative approach with a case study design. Data was collected through interviews with 24 informants, observations, and documentation, then analyzed with a six-stage thematic analysis, namely data familiarization, initial coding, theme search, theme review, theme definition, and report writing. The findings show that policy change is born when bureaucrats with social acumen recognize the gap between formal direction and field needs as opportunities, and then bring together problem flows, policy flows, and political flows at the micro-level of implementation through problem definition, team building, and leadership. The convergence gave birth to innovations in the form of vegetable banks and partnerships of the breadfruit chip industry, while bureaucrats acting procedurally did not produce innovative changes.*

### Pendahuluan

Implementasi kebijakan pangan di tingkat lokal tidak selalu berjalan linear sesuai desain formal kebijakan. Aktor pelaksana di lapangan sering menghadapi kesenjangan antara aturan program, keterbatasan sumber daya, kondisi sosial masyarakat, dan kebutuhan penerima manfaat. Kesenjangan tersebut membuat keberhasilan kebijakan pangan tidak hanya ditentukan oleh ketersediaan regulasi dan program, tetapi juga oleh cara *street-level bureaucrats* menafsirkan masalah, menggunakan diskresi, membangun koordinasi, dan menyesuaikan tindakan dengan realitas lokal. Pada konteks ini, implementasi kebijakan menjadi arena penting untuk memahami bagaimana perubahan kebijakan dapat muncul dari praktik pelaksanaan, bukan semata-mata dari perubahan regulasi formal.

Persoalan ketahanan pangan Indonesia masih menghadapi tekanan struktural. Global Food Security Index menempatkan Indonesia pada peringkat 63 dari 113 negara dengan skor 60,2, di bawah rata-rata kawasan Asia-Pasifik (Economist Impact, 2023). Global Hunger Index 2024 menempatkan Indonesia pada peringkat 77 dari 127 negara dengan skor 16,9 dalam kategori kelaparan moderat (Concern Worldwide & Welthungerhilfe, 2024). FAO (2024) mencatat bahwa prevalensi ketidakcukupan konsumsi pangan Indonesia turun menjadi 8,5% pada 2023, tetapi angka itu tetap menunjukkan keberadaan jutaan penduduk yang belum memiliki akses pangan memadai. Pada saat yang sama, penduduk miskin nasional masih berjumlah 25,22 juta jiwa atau 9,03% pada Maret 2024, kemiskinan perdesaan mencapai 11,79%, dan 74,44% garis kemiskinan ditentukan oleh komponen makanan (Badan Pusat Statistik, 2024). Data tersebut menunjukkan bahwa persoalan pangan bukan hanya isu produksi, tetapi juga isu akses, distribusi, dan implementasi kebijakan.

Kabupaten Bone merepresentasikan paradoks implementasi kebijakan pangan secara konkret. Daerah ini merupakan penghasil padi terbesar di Sulawesi Selatan dengan produksi 486.323 ton gabah kering giling pada 2023 atau 9,97% dari total produksi provinsi (BPS Provinsi Sulawesi Selatan, 2024). Sektor pertanian, kehutanan, dan perikanan menjadi penyumbang utama struktur ekonomi daerah dengan kontribusi 46,86% terhadap PDRB Kabupaten Bone pada 2024 (BPS Kabupaten Bone, 2024). Namun, capaian produksi itu belum berbanding lurus dengan kesejahteraan masyarakat. Persentase penduduk miskin Bone masih berada pada angka 9,58%, sedangkan pengeluaran per kapita rata-rata baru mencapai sekitar Rp1,1 juta per bulan (BPS Kabupaten Bone, 2023; Badan Pusat Statistik, 2024). Fakta ini memperlihatkan bahwa daerah dengan kapasitas produksi pangan tinggi tetap dapat menghadapi masalah keterjangkauan pangan, terutama ketika implementasi kebijakan belum mampu menghubungkan produksi, distribusi, dan pemberdayaan masyarakat miskin.

*Street-level bureaucrats* memiliki posisi strategis karena menjadi aktor yang langsung berinteraksi dengan masyarakat dan menghadapi persoalan implementasi secara konkret. Lipsky (2010) mendefinisikan *street-level bureaucrats* sebagai pekerja publik yang berhubungan langsung dengan warga dan memiliki keleluasaan dalam menjalankan kebijakan. Diskresi tersebut dapat memperkuat makna pelayanan dan meningkatkan kemauan pelaksana untuk menjalankan kebijakan ketika digunakan secara tepat (Tummers & Bekkers, 2014). Akuntabilitas birokrat garis depan juga bersifat ganda karena mereka bertanggung jawab kepada struktur birokrasi sekaligus kepada warga penerima layanan (Hupe & Hill, 2007). Dalam praktiknya, tindakan yang tidak sepenuhnya mengikuti arahan formal tidak selalu menunjukkan penyimpangan negatif. Gofen (2014) menjelaskan bahwa deviasi di tingkat implementasi dapat menjadi sumber perbaikan kebijakan dari bawah, sementara Brodtkin (2012) menegaskan bahwa praktik informal birokrat garis depan membentuk pengalaman warga terhadap negara.

Literatur terbaru mulai menghubungkan diskresi *street-level bureaucracy* dengan *policy entrepreneurship*. Mintrom dan Norman (2009) menjelaskan bahwa *policy entrepreneurship* ditandai oleh ketajaman sosial, kemampuan mendefinisikan masalah, pembangunan tim, dan kepemimpinan melalui keteladanan. Frisch Aviram et al. (2020), melalui tinjauan sistematis terhadap 229 artikel, menunjukkan bahwa *policy entrepreneurs* memanfaatkan *policy window* untuk mendorong perubahan kebijakan. Cohen dan Aviram (2021) menghubungkan secara langsung literatur *street-level bureaucracy* dengan *policy entrepreneurship* dan menemukan bahwa implementor dapat memengaruhi desain kebijakan melalui tindakan entrepreneurial di level individual. Cohen (2021) menegaskan bahwa *street-level policy entrepreneurship* masih menjadi bidang kajian yang berkembang, terutama karena perhatian terhadap aktor implementasi sebagai penggerak perubahan kebijakan belum sekuat perhatian terhadap aktor elite pada tahap agenda setting.

Studi tentang *street-level policy entrepreneurship* menunjukkan bahwa perubahan kebijakan dapat muncul di berbagai sektor pelayanan publik. Frisch-Aviram et al. (2018) menunjukkan bahwa birokrat tingkat rendah di pemerintahan lokal Israel dapat bertindak sebagai *policy entrepreneurs* ketika struktur pemerintahan lokal memberi ruang tindakan. Frisch Aviram et al. (2021) membuktikan melalui eksperimen lapangan bahwa pelatihan kewirausahaan kebijakan dapat meningkatkan perilaku entrepreneurial pada birokrat garis depan. Lotta et al. (2021) menemukan bahwa krisis pandemi membuka ruang bagi tindakan inovatif yang melampaui prosedur standar pada level pelayanan langsung. Aviv et al. (2021) memperlihatkan bahwa pekerja sosial dapat bertindak sebagai *street-level policy entrepreneurs* ketika menggunakan pengetahuan lapangan, jejaring, dan komitmen profesional

untuk memengaruhi kebijakan kesejahteraan sosial. Temuan-temuan tersebut memperkuat argumen bahwa implementasi bukan sekadar tahap pelaksanaan teknis, melainkan arena perubahan kebijakan.

Meskipun literatur tersebut berkembang, masih terdapat celah penting dalam kajian kebijakan pangan di Indonesia. Pertama, kajian *street-level policy entrepreneurship* masih banyak bertumpu pada konteks negara maju, sehingga pengujiannya dalam sistem otonomi daerah Indonesia yang memberi ragam kewenangan antartingkat pemerintahan masih sangat terbatas (Cohen, 2021; Frisch-Aviram et al., 2018). Kedua, kajian kebijakan pangan di Indonesia lebih sering menekankan koordinasi antaraktor dan hambatan implementasi dari perspektif kelembagaan formal; Akbar et al. (2022), misalnya, menunjukkan bahwa ego sektoral masih menghambat kolaborasi dalam implementasi kebijakan pangan. Ketiga, studi tentang diskresi birokrat garis depan dalam kebijakan pangan belum banyak menjelaskan bagaimana diskresi berfungsi sebagai *policy window* pada level implementasi. Ardiansyah et al. (2024) menunjukkan bahwa diskresi *street-level bureaucrats* berpengaruh terhadap kinerja kebijakan pangan bagi masyarakat miskin di Kabupaten Bone, tetapi mekanisme perubahan kebijakan melalui konvergensi arus masalah, arus kebijakan, dan arus politik masih perlu dielaborasi lebih lanjut.

Artikel ini menggunakan kerangka *multiple streams* untuk membaca perubahan kebijakan pada tahap implementasi. Kingdon (1984) menjelaskan bahwa *policy window* terbuka ketika arus masalah, arus kebijakan, dan arus politik bertemu. Cairney dan Jones (2016) menilai kerangka ini relevan untuk menganalisis perubahan kebijakan lintas konteks, tetapi penggunaannya masih dominan pada tahap agenda setting. Artikel ini memindahkan fokus analisis ke level mikro implementasi dengan menempatkan birokrat garis depan sebagai aktor yang merangkai masalah lokal, alternatif tindakan, dan dukungan politik menjadi perubahan kebijakan praktis. Perubahan yang dimaksud bukan perubahan regulasi formal, melainkan perubahan cara kebijakan pangan dijalankan di lapangan melalui inovasi, koordinasi lintas aktor, dan pemanfaatan sumber daya lokal.

## Metode

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain studi kasus. Pendekatan kualitatif dipilih karena pertanyaan penelitian bersifat eksploratif dan berfokus pada "bagaimana" perubahan kebijakan terjadi pada tahap implementasi (Creswell, 2014). Desain studi kasus digunakan karena fenomena yang diteliti tidak dapat dipisahkan dari konteksnya (Yin, 2018). Kabupaten Bone dipilih secara purposif sebagai lokus penelitian, dengan tiga kecamatan berproduktivitas pangan tinggi sebagai sub-unit analisis. Unit analisis berpusat pada peran *street-level bureaucrats* menurut kerangka Mintrom dan Norman (2009), yaitu ketajaman sosial, pendefinisian masalah, pembangunan tim, dan kepemimpinan melalui keteladanan. Keempat dimensi itu menjadi dasar untuk mengidentifikasi bagaimana aktor memanfaatkan diskresi sebagai *policy window* pada tataran implementasi.

Pengumpulan data menempuh tiga teknik. Pertama, wawancara yang melibatkan 24 informan yang dipilih secara purposif berdasarkan keterlibatan langsung dalam implementasi kebijakan pangan. Informan mencakup tiga kategori, yaitu (a) birokrat teknis, terdiri atas Kepala Bidang Distribusi Pangan Dinas Ketahanan Pangan, koordinator UPT Penyuluhan Dinas Pertanian, dan penyuluh pertanian kecamatan; (b) birokrat teritorial, yaitu kepala desa dan lurah; serta (c) aktor non-pemerintah, yaitu ketua kelompok wanita tani dan masyarakat miskin sebagai penerima manfaat. Kedua, observasi lapangan merekam praktik diskresi *street-level bureaucrats* dalam interaksi langsung dengan masyarakat. Ketiga, dokumentasi berupa data statistik BPS, regulasi pangan, dan dokumen program melengkapi kedua sumber tersebut.

Analisis data memakai analisis tematik enam tahap Braun dan Clarke (2006), yang mencakup pembiasaan data, pengodean awal, pencarian tema, peninjauan tema, pendefinisian tema, dan penyusunan laporan. Pengodean berjalan dua arah: secara deduktif mengikuti empat elemen *policy entrepreneurship* Mintrom dan Norman (2009), sekaligus secara induktif menangkap pola yang muncul di luar kerangka tersebut. Tema yang teridentifikasi diuji melalui perbandingan lintas kecamatan dan diverifikasi terhadap data observasi serta dokumentasi. Hasilnya disajikan dalam tabel reduksi data tematik yang mengklasifikasikan temuan menurut peran birokrat garis depan, situasi diskresi, tindakan, dan perubahan kebijakan di setiap lokus penelitian (Braun & Clarke, 2006).

## Hasil dan Diskusi

*Street-level bureaucrats* di Kabupaten Bone merespons situasi diskresi secara beragam dalam mengimplementasikan kebijakan pangan bagi masyarakat miskin. Sebagian aktor mempertahankan cara kerja yang ada (*status quo*), sementara sebagian lain memanfaatkan ruang diskresi untuk bertindak inovatif. Perbedaan respons ini menghasilkan dampak yang tidak seragam terhadap keterjangkauan pangan di tiga kecamatan yang menjadi lokus penelitian. Reduksi data wawancara terhadap 24 informan menunjukkan pola yang jelas: di wilayah yang birokrat garis depannya menampilkan karakteristik *policy entrepreneurship* dan memanfaatkan *policy window*, masyarakat rentan memperoleh pemberdayaan dan akses pangan yang lebih baik. Masyarakat di wilayah itu mampu menjual hasil lahan pekarangan dan memperoleh pendapatan tambahan melalui kelompok wanita tani (KWT). Sebaliknya, di wilayah yang birokratnya tidak menampilkan karakteristik tersebut, masyarakat miskin bergantung pada bantuan langsung tunai (BLT), bantuan keluarga, atau bekerja di lahan orang lain tanpa mekanisme pemberdayaan yang terstruktur.

Dua bentuk inovasi menjadi temuan sentral penelitian ini. Pertama, penyuluh pertanian membentuk "bank sayur" sebagai wadah distribusi hasil pekarangan masyarakat. Inovasi ini lahir ketika penyuluh menemukan produktivitas KWT yang melimpah tanpa pasar yang menyerap hasilnya, suatu kondisi dilematis di luar jangkauan arahan kebijakan formal. Penyuluh membaca situasi itu sebagai peluang (*policy window*) dan secara mandiri menciptakan mekanisme distribusi baru. Kedua, kepala desa menjalin kemitraan dengan pemerintah provinsi untuk membangun industri keripik sukun yang dikelola KWT setempat. Kemitraan ini muncul dari keterbatasan anggaran desa untuk mengolah hasil pertanian, suatu bentuk *service rationing discretion* yang mendorong aktor melampaui batas kewenangan formal dan memobilisasi sumber daya dari luar pemerintah desa. Kedua inovasi tersebut meningkatkan keterjangkauan pangan masyarakat miskin sekaligus menciptakan nilai ekonomi tambahan bagi rumah tangga penerima manfaat.

Reduksi data wawancara dan observasi lapangan diklasifikasikan menurut dua dimensi, yaitu peran birokrat garis depan dalam memanfaatkan diskresi dan bentuk perubahan kebijakan yang dihasilkan pada tataran implementasi. Klasifikasi tersebut disajikan pada Tabel 1.

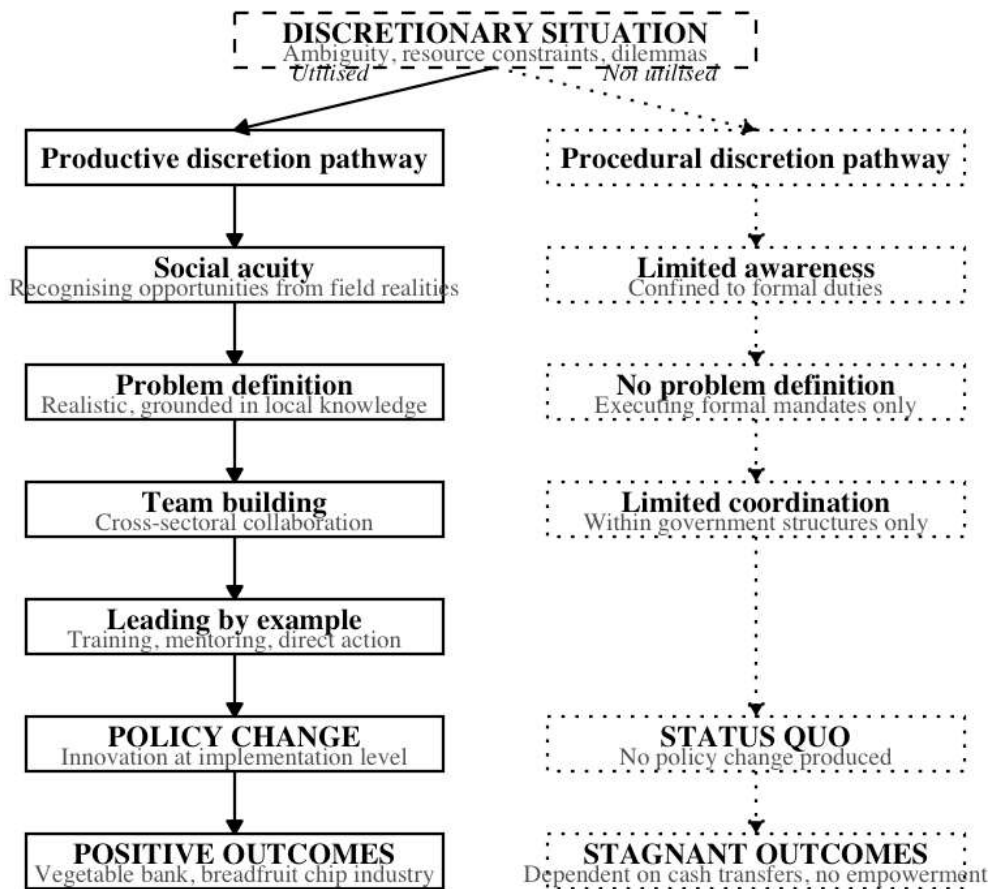
**Tabel 1.**  
**Peran Street Level Bureaucrats dan Perubahan Kebijakan**

<i>Street-Level Bureaucrats</i>	<i>Situasional Diskresi</i>	<i>Tindakan</i>	<i>Policy Change</i>	<i>Policy Outcomes</i>
Penyuluh Pertanian	Produktivitas KWT melimpah namun wadah distribusi tidak tersedia; bantuan pangan belum tepat sasaran	Membentuk "bank sayur" sebagai mekanisme distribusi hasil pekarangan; mengarahkan pembentukan KWT; pelatihan dan pendampingan intensif	Terciptanya mekanisme distribusi baru di luar arahan kebijakan formal; pergeseran orientasi dari penyuluhan produksi ke pemberdayaan ekonomi	Masyarakat miskin mampu menjual hasil pekarangan dan memperoleh pendapatan tambahan
Kepala Desa	Data kemiskinan formal tidak sesuai kondisi lapangan; keterbatasan kewenangan validasi data	Memperjuangkan validasi data kemiskinan; koordinasi intensif dengan penyuluh; alokasi dana desa untuk pemberdayaan KWT	Pendefinisian ulang sasaran program berbasis pengetahuan lokal; integrasi anggaran desa ke skema ketahanan pangan	Keterjangkauan pangan meningkat; masyarakat merasakan dampak signifikan
	Data kemiskinan tidak akurat	Hadir dalam pertemuan KWT tanpa inisiasi mandiri	Tidak ditemukan perubahan	Masyarakat tetap bergantung pada

				BLT dan bekerja di lahan orang lain
Kepala Desa	Keterbatasan anggaran desa untuk pengolahan hasil pertanian; data kemiskinan bukan wewenang desa	Menjalin kemitraan dengan pemerintah provinsi untuk industri keripik sukun; KWT sebagai pengelola; masyarakat miskin diprioritaskan sebagai pekerja	Mobilisasi sumber daya lintas level pemerintahan; penciptaan rantai nilai baru berbasis potensi lokal	Masyarakat miskin memperoleh akses pekerjaan dan pendapatan melalui industri olahan
Penyuluh Pertanian	Jumlah penyuluh sangat minim untuk cakupan wilayah luas	Memaksimalkan sinergi antarpenyuluh dan antar-OPD	Perubahan terbatas pada efisiensi kerja internal	Dampak terbatas pada wilayah yang terjangkau
Kepala Desa	Dana desa 20% dialokasikan untuk ketahanan pangan secara prosedural; antusias masyarakat rendah	Menyalurkan BLT; memfasilitasi media tanam KWT tanpa pendampingan lanjutan	Tidak ditemukan perubahan; pelaksanaan bersifat prosedural	Masyarakat sulit memenuhi kebutuhan; bergantung pada BLT dan keluarga
Lurah	Anggaran kelurahan terbatas; KWT belum terbentuk	Mengklaim tidak ada masyarakat miskin; tidak membentuk KWT	Tidak ditemukan perubahan	Masyarakat bergantung pada gotong royong dan ikatan keluarga
Kelompok Wanita Tani	Pasar hasil pekarangan tidak jelas; sebagian wilayah belum memiliki KWT	KWT aktif: bekerja sama melakukan pembibitan, penanaman mandiri, dan melibatkan masyarakat miskin. KWT pasif: antusias rendah karena ketiadaan pasar	Bervariasi — KWT aktif berkontribusi pada rantai distribusi baru; KWT pasif stagnan	KWT aktif: masyarakat miskin memperoleh penghasilan. KWT pasif: tidak ada perubahan

Sumber: Analisis data tematik, 2026

Tabel 1 memperlihatkan pola yang konsisten, perubahan kebijakan pada level implementasi hanya muncul di wilayah yang birokrat garis depannya memanfaatkan ruang diskresi secara aktif. Penyuluh pertanian dan kepala desa, dua aktor paling menonjol dalam tabel, sama-sama menghadapi situasi dilematis di luar mandat kebijakan formal. Penyuluh menghadapi produktivitas KWT yang melimpah tanpa mekanisme distribusi, sedangkan kepala desa menghadapi keterbatasan anggaran untuk mengolah hasil pertanian lokal. Keduanya tidak mempertahankan prosedur yang ada, melainkan menciptakan mekanisme baru berupa bank sayur dan kemitraan lintas tingkat pemerintahan. Kedua tindakan itu merupakan perubahan kebijakan pada tataran implementasi, yaitu perubahan pada cara kebijakan dijalankan di lapangan, bukan perubahan regulasi formal. Cohen dan Aviram (2021) menyebut pola semacam ini sebagai *street-level policy entrepreneurship*, yaitu ketika implementor tidak sekadar menjalankan kebijakan tetapi aktif memengaruhi substansinya melalui tindakan pada level individual.



**Gambar 1. Komparasi Pola Peran Street Level Bureaucrats**

Sumber: Divisualisasikan Penulis

Gambar 1 menunjukkan bahwa perubahan kebijakan pada level implementasi hanya terjadi melalui jalur diskresi produktif. Penyuluh pertanian dan kepala desa yang memiliki ketajaman sosial mengenali kesenjangan antara arahan formal dan realitas lapangan sebagai peluang. Pengenalan itu mendorong pendefinisian masalah yang realistis, pembangunan tim lintas sektor, dan kepemimpinan melalui keteladanan, yang bermuara pada inovasi bank sayur dan industri keripik sukun. Pada jalur prosedural, birokrat yang tidak membaca diskresi sebagai peluang menjalankan kebijakan sesuai mandat formal, menyalurkan BLT tanpa pendampingan dan tanpa kolaborasi di luar struktur pemerintah, sehingga masyarakat miskin tetap bergantung pada bantuan tunai. Pola ini menegaskan bahwa keberadaan diskresi saja tidak cukup; perubahan menuntut aktor yang aktif memanfaatkannya (Cohen & Aviram, 2021; Gofen, 2014).

Perbedaan tersebut sejalan dengan Gofen (2014), yang memisahkan peran *street-level* positif yang memperbaiki layanan dari kecenderungan prosedural yang mempertahankan *status quo*. Lotta et al. (2021) menambahkan bahwa kapasitas entrepreneurial tidak muncul otomatis dari diskresi, melainkan menuntut aktor yang mengenali peluang, mendefinisikan masalah, membangun tim, dan memimpin melalui keteladanan. Frisch Aviram et al. (2021) memperkuat argumen ini melalui eksperimen lapangan yang membuktikan bahwa perilaku *policy entrepreneurship* dapat ditingkatkan melalui pelatihan, suatu implikasi yang relevan bagi pengembangan kapasitas implementor kebijakan pangan di Kabupaten Bone.

Mekanisme yang menjelaskan kedua inovasi itu tampak dari konvergensi tiga arus Kingdon. Pada kasus bank sayur, arus masalah berupa melimpahnya hasil pekarangan tanpa pasar bertemu dengan arus kebijakan berupa program Pekarangan Pangan Lestari (P2L) yang sudah berjalan, dan arus politik berupa dukungan kepala desa yang mengalokasikan anggaran untuk KWT. Penyuluh membaca konvergensi itu sebagai *policy window* dan menciptakan mekanisme distribusi baru. Pada kasus keripik sukun, arus masalah berupa keterbatasan anggaran desa bertemu dengan arus kebijakan berupa

potensi sukun sebagai komoditas unggulan, dan arus politik berupa jaringan kepala desa dengan pemerintah provinsi. Kedua kasus memperlihatkan bahwa *policy window* tidak hanya terbuka pada tahap agenda setting sebagaimana rumusan awal Kingdon, tetapi juga pada tahap implementasi ketika aktor yang tepat mengenali konvergensi ketiga arus.

Temuan penelitian ini menguatkan Cohen dan Aviram (2021) *street-level bureaucrats* dapat memengaruhi desain kebijakan melalui tindakan entrepreneurial di level individual. Penyuluh dan kepala desa di Kabupaten Bone tidak mengubah regulasi formal, tetapi pembentukan bank sayur dan kemitraan lintas pemerintahan mengubah secara substansial cara kebijakan pangan diimplementasikan bagi masyarakat miskin, konsisten dengan konsep *street-level divergence* positif Gofen (2014). Konteksnya berbeda dari Lotta et al. (2021), yang menemukan *street-level policy entrepreneurs* terbuka oleh krisis pandemi pada pekerja kesehatan komunitas di Brasil. Di Kabupaten Bone, jendela peluang tidak dibuka oleh krisis akut, melainkan oleh kesenjangan struktural antara produktivitas pangan yang tinggi dan kemiskinan yang persisten. Perbedaan ini menunjukkan bahwa *policy window* pada level implementasi dapat terbuka bukan hanya saat krisis, tetapi juga dalam kesenjangan struktural yang dikenali aktor yang peka.

Karakteristik individual aktor turut menentukan pemanfaatan diskresi. Aviv et al. (2021) menemukan bahwa motivasi altruistik, pengetahuan kontekstual, dan kapasitas berjejaring membedakan pekerja sosial yang bertindak entrepreneurial dari yang tidak. Pola serupa tampak di Kabupaten Bone Dimana penyuluh dan kepala desa yang terindikasi *policy entrepreneurship* memiliki kedekatan dengan masyarakat, pemahaman atas potensi wilayah, dan jaringan yang melampaui batas kewenangan formal. Struktur kelembagaan juga berperan. Frisch-Aviram et al. (2018) menunjukkan bahwa kapasitas *entrepreneurial* birokrat tingkat bawah dipengaruhi rezim pemerintahan lokal, dan temuan di Kabupaten Bone mengonfirmasinya: kepala desa yang memiliki otonomi anggaran melalui dana desa menunjukkan ruang diskresi lebih luas daripada lurah yang bergantung pada anggaran kelurahan yang terbatas. Perbedaan struktur desa dan kelurahan dalam sistem otonomi daerah menciptakan variasi ruang diskresi yang berpengaruh langsung terhadap kemunculan *policy entrepreneurship*. Cairney dan Jones (2016) menegaskan bahwa kerangka *multiple streams* bersifat universal namun memerlukan adaptasi kontekstual; temuan di Kabupaten Bone menyediakan adaptasi itu dengan menunjukkan konvergensi tiga arus pada level mikro implementasi, bukan hanya pada level makro agenda setting.

Pada konteks Indonesia, temuan ini melengkapi Akbar et al. (2022), yang menemukan bahwa ego sektoral dan konflik kepentingan antaraktor menghambat kolaborasi dalam implementasi kebijakan pangan. Kasus Kabupaten Bone menunjukkan bahwa hambatan tersebut dapat diatasi pada skala lokal ketika *street-level bureaucrats* berperan sebagai *policy entrepreneur* yang membangun tim lintas sektor dan melampaui batas kewenangan formal. Ardiansyah et al. (2024) menegaskan bahwa diskresi yang efektif meningkatkan kinerja kebijakan pangan bagi masyarakat miskin di Kabupaten Bone; temuan itu menjadi titik berangkat artikel ini untuk menelusuri bagaimana diskresi berfungsi sebagai *policy window* yang memungkinkan perubahan kebijakan dari bawah.

## Kesimpulan

Perubahan kebijakan pangan pada level implementasi di Kabupaten Bone terjadi ketika *street-level bureaucrats* memanfaatkan ruang diskresi sebagai *policy window*. Perubahan itu bukan revisi regulasi formal, melainkan rekonstruksi cara kebijakan dijalankan di lapangan melalui pembentukan bank sayur dan kemitraan lintas tingkat pemerintahan untuk industri olahan pangan. Birokrat yang menampilkan ketajaman sosial, pendefinisian masalah, pembangunan tim, dan kepemimpinan melalui keteladanan mengonvergensi arus masalah, arus kebijakan, dan arus politik pada level mikro, sehingga peran mereka bergeser dari pelaksana kebijakan menjadi *street-level policy entrepreneurs*. Sebaliknya, birokrat yang bekerja secara prosedural tidak menghasilkan perubahan berarti bagi akses pangan masyarakat miskin.

Secara teoretis, temuan ini memperluas penerapan kerangka *multiple streams* Kingdon (1984) dari tahap agenda setting ke tahap implementasi. Konvergensi tiga arus pada level mikro yang dipicu ketajaman sosial aktor merupakan kontribusi konseptual yang belum diuraikan secara eksplisit dalam literatur *street-level policy entrepreneurship* (Cohen & Aviram, 2021). Temuan ini sekaligus

memperkaya literatur tersebut, yang masih didominasi konteks negara maju, dengan bukti empiris dari negara berkembang.

Secara praktis, penelitian ini merekomendasikan tiga langkah. Pertama, pengembangan kapasitas implementor kebijakan pangan perlu melampaui pelatihan teknis dan menguatkan elemen *policy entrepreneurship*, sebagaimana dibuktikan Frisch Aviram et al. (2021) bahwa perilaku entrepreneurial dapat ditingkatkan melalui pelatihan. Kedua, pemerintah daerah perlu mengevaluasi desain kelembagaan agar implementor di tingkat paling bawah memperoleh fleksibilitas anggaran dan kewenangan, mengingat kepala desa yang memiliki otonomi dana desa menunjukkan ruang diskresi lebih luas dari pada lurah. Ketiga, inovasi yang lahir dari diskresi produktif, seperti bank sayur dan kemitraan pengolahan hasil pertanian, perlu dilembagakan agar tidak bergantung pada inisiatif individual yang rentan terhenti saat aktornya berganti.

Penelitian ini memiliki keterbatasan. Desain studi kasus membatasi generalisasi temuan, sehingga proposisinya bersifat generalisasi analitis, bukan statistik (Yin, 2018). Identifikasi *policy entrepreneurship* juga bersifat *ex post facto* karena direkonstruksi dari wawancara dan observasi setelah tindakan berlangsung. Penelitian selanjutnya disarankan menguji proposisi ini melalui desain multikasus di beberapa kabupaten dengan karakteristik berbeda, serta menelaah faktor penghambat kewirausahaan kebijakan, seperti budaya birokrasi *rule-based*, kekhawatiran atas sanksi, dan keterbatasan sistem akuntabilitas, yang berpotensi menjelaskan mengapa sebagian besar aktor tidak bertindak entrepreneurial meskipun menghadapi situasi diskresi yang serupa.

## Referensi

- Akbar, M. F., Alwi, Susanti, G., & Nahrudin, Z. (2022). Collaborative arrangement in the implementation of food security policy in Indonesia. *Public Policy and Administration*, 21(2), 39–48. <https://doi.org/10.13165/VPA-22-21-2-08>
- Ardiansyah, F., Alwi, A., & Susanti, G. (2024). Discretionary analysis on the role of street level bureaucracy in food policy implementation for the poor in Bone District. *Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi Publik*, 14(1).
- Aviv, I., Gal, J., & Weiss-Gal, I. (2021). Social workers as street-level policy entrepreneurs. *Public Administration*, 99(3), 454–468. <https://doi.org/10.1111/padm.12726>
- Badan Pusat Statistik. (2024). Profil kemiskinan di Indonesia Maret 2024 (Berita Resmi Statistik No. 47/07/Th. XXVII). BPS.
- Badan Pusat Statistik. (2025). Perkembangan ekspor dan impor Indonesia Desember 2024. BPS.
- BPS Kabupaten Bone. (2023). Pengeluaran untuk konsumsi penduduk Kabupaten Bone berdasarkan hasil Susenas Maret 2023. BPS Kabupaten Bone.
- BPS Kabupaten Bone. (2024). Kabupaten Bone dalam angka 2024. BPS Kabupaten Bone.
- BPS Provinsi Sulawesi Selatan. (2024). Luas panen dan produksi padi di Sulawesi Selatan 2023. BPS Sulawesi Selatan.
- Brodin, E. Z. (2012). Reflections on street-level bureaucracy: Past, present, and future. *Public Administration Review*, 72(6), 940–949. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2012.02657.x>
- Cairney, P., & Jones, M. D. (2016). Kingdon's multiple streams approach: What is the empirical impact of this universal theory? *Policy Studies Journal*, 44(1), 37–58. <https://doi.org/10.1111/psj.12111>
- Cohen, N. (2021). *Policy entrepreneurship at the street level: Understanding the effect of the individual (Elements in Public Policy)*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108864299>

- Cohen, N., & Aviram, N. F. (2021). Street-level bureaucrats and policy entrepreneurship: When implementers challenge policy design. *Public Administration*, 99(3), 427–438. <https://doi.org/10.1111/padm.12755>
- Concern Worldwide & Welthungerhilfe. (2024). 2024 Global Hunger Index: How gender justice can advance climate resilience and zero hunger. Welthungerhilfe.
- Creswell, J. W. (2014). *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches* (4th ed.). SAGE Publications.
- Economist Impact. (2023). Global Food Security Index 2022. <https://impact.economist.com/sustainability/project/food-security-index/>
- FAO, IFAD, UNICEF, WFP, & WHO. (2024). The state of food security and nutrition in the world 2024: Financing to end hunger, food insecurity and malnutrition in all its forms. FAO. <https://doi.org/10.4060/cd1254en>
- Frisch-Aviram, N., Cohen, N., & Beeri, I. (2018). Low-level bureaucrats, local government regimes and policy entrepreneurship. *Policy Sciences*, 51(1), 39–57. <https://doi.org/10.1007/s11077-017-9296-y>
- Frisch Aviram, N., Cohen, N., & Beeri, I. (2020). Wind(ow) of change: A systematic review of policy entrepreneurship characteristics and strategies. *Policy Studies Journal*, 48(3), 612–644. <https://doi.org/10.1111/psj.12339>
- Frisch Aviram, N., Beeri, I., & Cohen, N. (2021). How policy entrepreneurship training affects policy entrepreneurship behavior among street-level bureaucrats: A randomized field experiment. *Journal of European Public Policy*, 28(5), 698–722. <https://doi.org/10.1080/13501763.2021.1912146>
- Gofen, A. (2014). Mind the gap: Dimensions and influence of street-level divergence. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(2), 473–493. <https://doi.org/10.1093/jopart/mut037>
- Hupe, P., & Hill, M. (2007). Street-level bureaucracy and public accountability. *Public Administration*, 85(2), 279–299. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2007.00650.x>
- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies*. Little, Brown.
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services* (30th anniversary ed.). Russell Sage Foundation.
- Lotta, G., Gofen, A., & Marchesini da Costa, M. (2021). Working through the fog of a pandemic: Street-level policy entrepreneurship in times of crises. *Public Administration*, 99(3), 484–499. <https://doi.org/10.1111/padm.12745>
- Maynard-Moody, S., & Musheno, M. (2003). *Cops, teachers, counselors: Stories from the front lines of public service*. University of Michigan Press.
- Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldaña, J. (2014). *Qualitative data analysis: A methods sourcebook* (3rd ed.). SAGE Publications.
- Mintrom, M., & Norman, P. (2009). Policy entrepreneurship and policy change. *Policy Studies Journal*, 37(4), 649–667. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2009.00329.x>

Tummers, L., & Bekkers, V. (2014). Policy implementation, street-level bureaucracy, and the importance of discretion. *Public Management Review*, 16(4), 527–547. <https://doi.org/10.1080/14719037.2013.841978>

Yin, R. K. (2018). *Case study research and applications: Design and methods* (6th ed.). SAGE Publications.

Zahariadis, N. (2016). Delphic oracles: Ambiguity, institutions, and multiple streams. *Policy Sciences*, 49(1), 3–12. <https://doi.org/10.1007/s11077-016-9243-3>

Taliang, A., Rijal, S., Niswaty, R., Herman, & Arhas, S. H. (2023). Employee Performance: the Role of Operational Work Tools Toward Productivity. *Journal of Governance and Regulation*, 12(3 Special Issue). <https://doi.org/10.22495/jgrv12i3siart1>