



Kapasitas tanpa Keselarasan: Menjelaskan Kesenjangan Implementasi dalam Tata Kelola Ketahanan Pangan di Desa Ilohuwa Kecamatan Bone Bolango

Liiyawati Molamahu^{1*}, Juriko Abdussamad², Yakob Noho Nani³, Rustam Tohopi⁴, Dwi Indah Yuliani Solihin⁵

¹⁻⁵Prodi Administrasi Publik Universitas Negeri Gorontalo

*Penulis korespondensi: liiyawati@geogole.com

Abstract. *This study explains why formal capacity has not yet fully resulted in effective food security implementation at the village level. A qualitative case study in Ilohuwa Village utilized six traceable interviews, observations, and documentation to analyze communication, resources, actor understanding, and bureaucratic structures. The findings indicate that communication channels, budgets, production assistance, official commitment, task allocation, and Standard Operating Procedures (SOPs) were in place. However, information was not evenly distributed, assistance did not fully align with needs, understandings differed between implementers and the community, and multi-layered procedures slowed down coordination. This configuration resulted in an administrative-operational misalignment: the system functioned formally but had not yet fully transformed capacity into equitable and optimal benefits. The study shifts the explanatory focus from a lack of capacity to the alignment of capacity. Effectiveness depends not merely on the volume of capacity, but on the fit between information distribution, resource allocation, actor understanding, authority structures, and local conditions. The findings provide a basis for evaluating implementation through the quality of inter-capacity relationships within sustainable local village governance practices.*

Keywords: *Bureaucratic Structure; Food Security; Formal Capacity; Governance; Ilohuwa Village.*

Abstrak. Penelitian ini menjelaskan mengapa kapasitas formal belum sepenuhnya menghasilkan implementasi ketahanan pangan yang efektif di tingkat desa. Studi kasus kualitatif di Desa Ilohuwa menggunakan enam wawancara yang dapat ditelusuri, observasi, dan dokumentasi untuk menganalisis komunikasi, sumber daya, pemahaman aktor, dan struktur birokrasi. Temuan menunjukkan bahwa saluran komunikasi, anggaran, bantuan produksi, komitmen aparat, pembagian tugas, dan SOP telah tersedia. Namun, informasi tidak diterima secara merata, bantuan belum sepenuhnya sesuai dengan kebutuhan, pemahaman pelaksana dan masyarakat berbeda, serta prosedur berlapis memperlambat koordinasi. Konfigurasi ini menghasilkan ketidakselarasan administratif-operasional: sistem berfungsi secara formal tetapi belum sepenuhnya mengubah kapasitas menjadi manfaat yang merata dan optimal. Penelitian menggeser penjelasan dari kekurangan kapasitas menuju keselarasan kapasitas. Efektivitas bergantung bukan hanya pada jumlah kapasitas, tetapi pada kecocokan antara distribusi informasi, alokasi sumber daya, pemahaman aktor, struktur kewenangan, dan kondisi lokal. Temuan menawarkan dasar untuk menilai implementasi melalui kualitas hubungan antarkapasitas dalam praktik tata kelola desa lokal yang berkelanjutan.

Kata kunci: Desa Ilohuwa; Kapasitas Formal; Ketahanan Pangan; Struktur Birokrasi; Tata Kelola.

1. LATAR BELAKANG

Ketahanan pangan tetap menjadi persoalan empiris yang mendesak meskipun Indonesia telah memperluas dukungan fiskal dan kelembagaan hingga tingkat desa. Data Badan Pusat Statistik memperlihatkan bahwa prevalensi ketidakcukupan konsumsi pangan di Provinsi Gorontalo masih mencapai 15,32 persen, sedangkan di Kabupaten Bone Bolango berada pada 16,03 persen. Pada saat yang sama, kualitas keragaman konsumsi pangan di Bone Bolango mengalami kemunduran: skor Pola Pangan Harapan turun dari 91 pada 2023 menjadi 77,5 pada 2024 (Badan Pusat Statistik, 2026; Badan Pangan Nasional, 2024). Angka tersebut menunjukkan bahwa membaiknya dukungan administratif belum selalu diikuti oleh ketahanan

pangan yang stabil pada tingkat rumah tangga. Di Desa Ilohuhuwa, persoalan serupa muncul dalam bentuk yang lebih operasional. Pemerintah desa telah menyediakan anggaran, bibit, peralatan pertanian, forum musyawarah, penyuluhan, pembagian tugas, dan prosedur pelaksanaan. Namun, informasi program belum menjangkau warga secara merata, bantuan belum sepenuhnya sesuai dengan jumlah dan variasi kebutuhan, serta penggunaan sarana produksi masih memerlukan pendampingan. Fenomena nasional dan lokal ini menempatkan efektivitas ketahanan pangan bukan semata-mata sebagai persoalan kekurangan sumber daya, melainkan sebagai persoalan bagaimana kapasitas yang tersedia diselaraskan dengan kebutuhan, pengetahuan, dan kondisi operasional masyarakat.

Ketahanan pangan pada dasarnya merupakan persoalan tata kelola multidimensional. Ia tidak hanya ditentukan oleh produksi komoditas, tetapi juga oleh akses ekonomi, stabilitas pasokan, kualitas konsumsi, kemampuan kelembagaan, serta kapasitas menghadapi perubahan sosial dan lingkungan. Karena dimensi-dimensi tersebut melibatkan banyak aktor dan tingkat pemerintahan, keberhasilan kebijakan nasional bergantung pada kemampuan pemerintah lokal menerjemahkan tujuan umum menjadi tindakan yang sesuai dengan kondisi wilayah. Desa menempati posisi penting dalam proses ini karena menjadi lokasi produksi sekaligus arena tempat kebijakan fiskal, program pemberdayaan, kelembagaan ekonomi, pengetahuan pertanian, dan kebutuhan rumah tangga dipertemukan. Pemerintah desa bukan hanya pelaksana administratif, tetapi juga aktor yang menentukan prioritas, mengidentifikasi penerima manfaat, mengoordinasikan kelompok masyarakat, mengalokasikan sumber daya, dan menyesuaikan program dengan potensi setempat.

Posisi tersebut semakin kuat setelah pemerintah menetapkan ketahanan pangan sebagai salah satu fokus penggunaan Dana Desa. Peraturan Menteri Desa dan Pembangunan Daerah Tertinggal Nomor 2 Tahun 2024 mengharuskan desa mengalokasikan paling rendah 20 persen dari pagu Dana Desa untuk program ketahanan pangan pada 2025. Kebijakan itu dijabarkan lebih lanjut melalui Keputusan Menteri Desa dan Pembangunan Daerah Tertinggal Nomor 3 Tahun 2025, yang mengarahkan penggunaan Dana Desa untuk mendukung swasembada pangan berbasis potensi lokal melalui badan usaha milik desa, badan usaha milik desa bersama, atau kelembagaan ekonomi masyarakat. Pada tingkat daerah, Peraturan Badan Pangan Nasional Nomor 1 Tahun 2025 turut memperkuat optimalisasi pendanaan dan pelaksanaan urusan pangan. Arsitektur kebijakan tersebut memberikan desa ruang fiskal, kewenangan, dan instrumen kelembagaan yang relatif kuat untuk mengembangkan ketahanan pangan (Badan Pangan Nasional, 2025; Kementerian Desa dan Pembangunan Daerah Tertinggal, 2024, 2025).

Namun, keberadaan mandat, anggaran, organisasi pelaksana, dan prosedur tidak dengan sendirinya menghasilkan implementasi yang efektif. Alokasi anggaran belum memastikan bahwa bantuan sesuai dengan kebutuhan penerima. Forum musyawarah belum menjamin bahwa informasi diterima secara merata. Keberadaan aparat dan kelompok tani belum selalu membentuk pemahaman yang sama mengenai tujuan program. Demikian pula, prosedur operasional dapat memberikan kepastian administratif, tetapi sekaligus memperpanjang koordinasi jika kewenangan tersebar tanpa mekanisme penghubung yang memadai. Implementasi lokal berlangsung dalam kondisi kebutuhan warga yang beragam, keterbatasan data penerima, perbedaan kemampuan teknis, variasi partisipasi, dan hubungan sosial yang tidak sepenuhnya dapat diatur melalui prosedur formal. Karena itu, persoalan implementasi tidak cukup dijelaskan dengan menilai ada atau tidaknya setiap sumber daya.

Kondisi tersebut terlihat dalam penyelenggaraan program ketahanan pangan di Desa Ilohuuwa, Kecamatan Bone, Kabupaten Bone Bolango. Pemerintah desa telah menerima dan meneruskan informasi kebijakan, menyelenggarakan musyawarah dan penyuluhan, mengalokasikan Dana Desa, memberikan bibit serta peralatan pertanian, membagi tugas pelaksana, dan berkoordinasi dengan instansi terkait. Masyarakat mengakui bahwa bantuan dan pendampingan memberikan manfaat bagi kegiatan pertanian. Namun, temuan awal menunjukkan adanya perbedaan jangkauan informasi: warga yang aktif dalam kelompok tani mengetahui program lebih cepat daripada warga yang tidak terhubung dengan kelompok tersebut. Jumlah dan jenis bantuan juga belum sepenuhnya sebanding dengan kebutuhan, sementara sebagian penerima masih memerlukan pengetahuan teknis untuk memanfaatkan bantuan secara produktif. Struktur pelaksanaan telah terbentuk, tetapi aliran informasi dan koordinasi masih melewati beberapa lapisan administratif.

Koeksistensi antara kapasitas formal yang tersedia dan implementasi yang belum optimal menghasilkan puzzle penelitian ini. Mengapa desa yang telah memiliki saluran komunikasi, anggaran, bantuan produksi, pelaksana, pembagian tugas, dan prosedur masih mengalami kesenjangan implementasi ketahanan pangan? Puzzle tersebut tidak dapat dijawab secara memadai dengan menyatakan bahwa kapasitas pemerintah desa rendah. Bukti empiris justru menunjukkan bahwa kapasitas tidak sepenuhnya absen. Komunikasi tersedia, tetapi distribusinya tidak merata; sumber daya tersedia, tetapi jenis, jumlah, penerima, dan dukungan penggunaannya belum selalu sesuai; pelaksana menunjukkan komitmen, tetapi pemahaman mereka belum sepenuhnya bertemu dengan pengalaman masyarakat; sedangkan struktur birokrasi telah bekerja, tetapi prosedur berlapis memperlambat koordinasi. Persoalannya

dengan demikian terletak pada hubungan antarkapasitas, bukan hanya pada volume setiap kapasitas.

Literatur implementasi kebijakan menyediakan dasar penting untuk membaca persoalan tersebut. Edwards III (1980) menempatkan komunikasi, sumber daya, disposisi pelaksana, dan struktur birokrasi sebagai unsur yang menentukan pelaksanaan kebijakan. Kerangka ini berguna untuk mengidentifikasi lokasi hambatan, tetapi penerapannya sering berhenti pada penilaian terpisah terhadap setiap variabel. Padahal, kelemahan implementasi dapat muncul ketika masing-masing unsur tersedia tetapi tidak saling mendukung. Komunikasi yang intensif tidak banyak membantu jika sumber daya yang disalurkan tidak sesuai dengan kebutuhan. Anggaran yang memadai juga dapat menghasilkan manfaat terbatas jika penerima tidak memperoleh pengetahuan untuk menggunakannya. SOP yang jelas dapat kehilangan fungsi koordinatif ketika pelaksana berbeda dalam menafsirkan tujuan kebijakan.

Literatur *street-level bureaucracy* memperdalam penjelasan tersebut dengan menunjukkan bahwa kebijakan memperoleh bentuk konkret melalui interpretasi, diskresi, dan keputusan pelaksana yang berhadapan langsung dengan masyarakat (Lipsky, 2010). Implementasi karena itu bukan pemindahan mekanis dari keputusan formal menuju tindakan, melainkan proses penafsiran dan penyesuaian. Hill dan Hupe (2014) serta Sandfort dan Moulton (2015) menunjukkan bahwa hasil kebijakan dibentuk oleh interaksi antara aturan, organisasi pelaksana, praktik lapangan, dan konteks sosial. Perspektif ini menjelaskan mengapa kebijakan yang sama dapat menghasilkan pola pelaksanaan berbeda. Akan tetapi, ia belum sepenuhnya menerangkan kapan interpretasi, sumber daya, dan struktur yang tersedia dapat membentuk konfigurasi yang saling melengkapi.

Literatur kapasitas kebijakan menawarkan penjelasan yang lebih sistematis dengan membedakan kapasitas analitis, operasional, dan politik pada tingkat individu, organisasi, dan sistem. Kapasitas tidak hanya merujuk pada anggaran dan jumlah aparatur, tetapi juga mencakup kemampuan menghasilkan pengetahuan, mengelola sumber daya, membangun koordinasi, dan mempertahankan dukungan yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan (Wu et al., 2015). Pemerintah lokal yang memiliki kualitas staf, perencanaan, pengelolaan sumber daya, dan stabilitas organisasi yang lebih baik umumnya lebih mampu menghasilkan kinerja adaptif (Walker & Andrews, 2015). Meskipun demikian, keberadaan kapasitas pada beberapa dimensi belum menjamin bahwa kapasitas tersebut bekerja secara komplementer. Pemerintah dapat memiliki anggaran tanpa data kebutuhan yang presisi, aparatur yang berkomitmen tanpa kesamaan interpretasi, atau forum partisipasi tanpa distribusi informasi yang inklusif.

Keterbatasan itu menunjukkan pentingnya menggeser perhatian dari ketersediaan menuju keselarasan kapasitas. Keselarasan kapasitas merujuk pada kecocokan fungsional antara informasi yang didistribusikan, sumber daya yang dialokasikan, pemahaman yang dibentuk, dan struktur yang mengoordinasikan tindakan. Komunikasi menjadi kapasitas efektif ketika menjangkau kelompok yang relevan dan menghasilkan pemahaman yang dapat digunakan. Sumber daya menghasilkan manfaat ketika jumlah, bentuk, penerima, serta pendampingannya sesuai dengan kebutuhan. Komitmen pelaksana memperoleh daya implementatif ketika terhubung dengan pemahaman dan kemampuan masyarakat. Struktur birokrasi mendukung pelaksanaan ketika pembagian kewenangan dan prosedur memperlancar koordinasi, bukan sekadar memenuhi ketertiban administratif. Koordinasi lokal dengan demikian membutuhkan hubungan komplementer antara mekanisme formal dan interaksi informal (Park et al., 2021).

Perspektif ini juga membedakan ketidakselarasan kapasitas dari kekurangan sumber daya. Penambahan anggaran dapat memperbesar jangkauan program, tetapi tidak otomatis memperbaiki manfaat apabila data sasaran tidak akurat atau jenis bantuan tidak sesuai dengan karakter usaha penerima. Peningkatan frekuensi sosialisasi juga belum menjamin pemerataan pemahaman jika informasi tetap bergantung pada keaktifan warga dalam kelompok tertentu. Dalam sistem terdesentralisasi, implementasi ditentukan oleh kemampuan menghubungkan mandat dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi dengan pengetahuan, kebutuhan, dan kondisi operasional lokal (Kostka, 2012). Dengan demikian, efektivitas kebijakan bergantung pada mutu konfigurasi implementasi, bukan hanya pada kekuatan desain formalnya.

Penelitian ini mengembangkan konsep ketidakselarasan administratif-operasional untuk menjelaskan keadaan ketika perangkat formal implementasi telah tersedia, tetapi hubungan antarkapasitas belum sesuai dengan kebutuhan lapangan. Penelitian menjawab pertanyaan: bagaimana ketidakselarasan antara komunikasi, sumber daya, pemahaman aktor, dan struktur birokrasi menghasilkan kesenjangan implementasi dalam tata kelola ketahanan pangan di Desa Ilohuuwa? Pertanyaan ini mengalihkan analisis dari pencarian unsur yang tidak tersedia menuju penjelasan mengenai cara kapasitas yang tersedia didistribusikan, dihubungkan, ditafsirkan, dan digunakan.

Kontribusi penelitian terletak pada tiga aspek. Pertama, penelitian menempatkan keselarasan sebagai mekanisme yang menghubungkan kapasitas formal dengan efektivitas operasional. Kedua, penelitian menunjukkan secara empiris bahwa komunikasi, sumber daya, komitmen pelaksana, dan struktur birokrasi dapat hadir secara bersamaan tanpa menghasilkan implementasi optimal ketika distribusi, penggunaan, interpretasi, dan koordinasinya tidak saling memperkuat. Ketiga, penelitian mengarahkan perbaikan kebijakan dari sekadar

menambah anggaran, bantuan, sosialisasi, atau prosedur menuju penataan hubungan antarkapasitas berdasarkan kebutuhan lokal. Efektivitas tata kelola ketahanan pangan desa, dengan demikian, tidak hanya ditentukan oleh seberapa banyak kapasitas dimiliki, tetapi oleh seberapa tepat kapasitas tersebut diselaraskan untuk menghasilkan tindakan kolektif dan manfaat yang dapat dirasakan masyarakat.

2. KAJIAN TEORITIS

Penelitian ini menjelaskan kesenjangan implementasi ketahanan pangan desa dengan membedakan antara ketersediaan kapasitas dan keselarasan kapasitas. Ketersediaan kapasitas menunjukkan bahwa pemerintah mempunyai unsur yang diperlukan untuk menjalankan kebijakan, seperti informasi, anggaran, aparatur, kewenangan, fasilitas, dan prosedur. Keselarasan kapasitas mengacu pada kecocokan fungsional antara unsur-unsur tersebut dengan tujuan program, kebutuhan masyarakat, pembagian kewenangan, dan kondisi operasional di lapangan. Perbedaan ini penting karena kapasitas yang tersedia secara administratif belum tentu dapat digunakan secara efektif. Pemerintah desa dapat memiliki anggaran, forum komunikasi, bantuan produksi, pelaksana yang berkomitmen, dan prosedur operasional, tetapi manfaat program tetap terbatas ketika informasi tidak menjangkau kelompok sasaran, bantuan tidak sesuai dengan kebutuhan, pemahaman aktor berbeda, atau koordinasi berlangsung melalui prosedur yang terlalu berlapis.

Kerangka implementasi Edwards III (1980) menjadi titik berangkat untuk mengidentifikasi kapasitas dasar pelaksanaan kebijakan. Komunikasi menentukan bagaimana tujuan, instruksi, dan perubahan kebijakan diteruskan kepada pelaksana dan kelompok sasaran. Sumber daya mencakup anggaran, personel, informasi, fasilitas, dan kewenangan yang memungkinkan kebijakan dijalankan. Disposisi berkaitan dengan pemahaman, sikap, dan komitmen pelaksana, sedangkan struktur birokrasi mengatur pembagian tugas, prosedur, koordinasi, dan hubungan kewenangan. Keempat dimensi tersebut tetap relevan, tetapi hubungan di antara mereka tidak selalu bersifat aditif. Bertambahnya satu kapasitas tidak otomatis menutup kelemahan pada kapasitas lain. Anggaran yang lebih besar, misalnya, belum menghasilkan manfaat apabila data kebutuhan tidak memadai, informasi terlambat, atau penerima belum mampu memanfaatkan bantuan.

Literatur implementasi kontemporer memperlihatkan bahwa kebijakan tidak berpindah secara linear dari keputusan formal menuju tindakan. Implementasi merupakan proses pemerintahan multilevel yang mempertemukan aturan, organisasi, pelaksana, dan masyarakat dalam situasi yang terus berubah (Hill & Hupe, 2014). Sandfort dan Moulton (2015)

memandang implementasi sebagai sistem yang menghubungkan tingkat kebijakan, organisasi pelaksana, dan praktik garis depan. Keputusan pada satu tingkat memperoleh makna operasional setelah ditafsirkan dan disesuaikan oleh aktor pada tingkat lainnya. Kegagalan implementasi karena itu dapat muncul bukan karena suatu organisasi sama sekali tidak menjalankan tugasnya, melainkan karena tindakan antartingkat tidak terhubung. Dalam ketahanan pangan desa, mandat nasional dapat diterjemahkan ke dalam alokasi anggaran dan bantuan, tetapi hasilnya tetap bergantung pada kemampuan pemerintah desa menghubungkan mandat tersebut dengan kondisi produksi, kebutuhan petani, kapasitas kelompok, dan pola kehidupan setempat.

Penjelasan itu beririsan dengan literatur kapasitas kebijakan yang membedakan kapasitas analitis, operasional, dan politik pada tingkat individu, organisasi, dan sistem. Kapasitas analitis memungkinkan pemerintah memahami masalah, mengolah data, dan menentukan pilihan kebijakan. Kapasitas operasional memungkinkan organisasi mengelola personel, anggaran, program, dan jaringan pelaksana. Kapasitas politik diperlukan untuk memperoleh dukungan, membangun legitimasi, dan mengoordinasikan aktor yang memiliki kepentingan berbeda (Wu et al., 2015). Konseptualisasi ini menunjukkan bahwa kapasitas bersifat multidimensional dan berlapis. Kekuatan pada satu dimensi tidak selalu dapat menggantikan kelemahan pada dimensi lainnya. Kemampuan membiayai program tidak dapat menggantikan kebutuhan akan data sasaran, sedangkan komitmen politik tidak dapat menggantikan kemampuan teknis untuk mendistribusikan dan memanfaatkan bantuan.

Meskipun demikian, multidimensionalitas kapasitas belum sepenuhnya menjelaskan bagaimana kapasitas bekerja sebagai suatu konfigurasi. Penelitian ini mendefinisikan keselarasan kapasitas sebagai tingkat kecocokan antara jenis kapasitas yang tersedia, fungsi yang harus dijalankan, aktor yang memanfaatkannya, dan lingkungan tempat program dilaksanakan. Keselarasan tidak mengharuskan semua kapasitas berada pada tingkat yang sama. Keselarasan terbentuk ketika kontribusi setiap kapasitas melengkapi kapasitas lainnya. Bantuan pertanian, misalnya, membutuhkan data penerima, informasi teknis, waktu distribusi yang sesuai, pendampingan, kewenangan yang jelas, dan kemampuan penerima menggunakannya. Terputusnya salah satu hubungan tersebut dapat menghambat perubahan sumber daya formal menjadi manfaat substantif. Dengan demikian, kepemilikan kapasitas menjelaskan apa yang tersedia, sedangkan keselarasan kapasitas menjelaskan apakah yang tersedia dapat digunakan untuk mencapai tujuan.

Keselarasan kapasitas dalam penelitian ini dianalisis melalui empat mekanisme yang diturunkan dari subfokus penelitian, yaitu keselarasan informasi, keselarasan sumber daya,

keselarasan kognitif, dan keselarasan birokrasi. Keempatnya tidak diperlakukan sebagai daftar faktor yang bekerja secara terpisah. Masing-masing menunjukkan hubungan yang diperlukan untuk mengubah kapasitas administratif menjadi tindakan operasional. Kesenjangan implementasi muncul ketika satu atau beberapa hubungan tersebut melemah, sedangkan ketidakselarasan pada satu mekanisme dapat memengaruhi mekanisme lainnya.

Keselaran informasi merujuk pada kecocokan antara isi informasi, penerima, waktu penyampaian, kanal komunikasi, dan kemampuan penerima menggunakan informasi tersebut. Komunikasi tidak selesai ketika pemerintah mengirimkan surat, menyelenggarakan sosialisasi, atau mengadakan musyawarah. Informasi baru mempunyai fungsi implementatif apabila mencapai kelompok yang relevan, dipahami secara cukup seragam, dan dapat digunakan untuk menentukan tindakan. Dalam perspektif *sensemaking*, aktor tidak menerima pesan secara pasif, tetapi menafsirkannya berdasarkan pengalaman, pengetahuan, kepentingan, dan kedudukan sosialnya (Weick, 1995). Akibatnya, satu pesan kebijakan dapat menghasilkan pemahaman berbeda antara pemerintah desa, pengurus kelompok tani, penerima bantuan, dan warga yang tidak terlibat dalam forum desa.

Musyawarah dan penyuluhan dapat membantu mengklarifikasi perbedaan tersebut karena menyediakan ruang bagi pertukaran informasi dan pembentukan pemahaman bersama. Literatur tata kelola kolaboratif menunjukkan bahwa dialog langsung dapat memperkuat pembelajaran, kepercayaan, dan komitmen ketika aktor memiliki kesempatan bermakna untuk menyampaikan pengetahuan serta kepentingannya (Ansell & Gash, 2008; Emerson et al., 2012). Namun, keberadaan forum belum membuktikan bahwa komunikasi telah selaras. Jika informasi terutama beredar melalui anggota kelompok tani atau warga yang rutin menghadiri musyawarah, masyarakat di luar jaringan tersebut dapat menerima informasi lebih lambat. Keselarasan informasi karena itu dinilai melalui jangkauan, ketepatan waktu, kejelasan, konsistensi, dan kemampuan informasi mengarahkan tindakan, bukan semata-mata melalui jumlah forum yang diselenggarakan.

Keselaran sumber daya menunjukkan kecocokan antara jumlah, jenis, waktu, distribusi, dan cara penggunaan sumber daya dengan kebutuhan kelompok sasaran. Literatur implementasi menempatkan anggaran, personel, fasilitas, informasi, dan kewenangan sebagai prasyarat pelaksanaan kebijakan (Edwards III, 1980; Pressman & Wildavsky, 1973). Namun, ketersediaan input hanya menciptakan kapasitas potensial. Sumber daya menjadi kapasitas aktual ketika dapat diakses dan digunakan untuk menghasilkan manfaat. Bantuan bibit dan peralatan pertanian belum efektif apabila jumlahnya tidak sebanding dengan kebutuhan,

jenisnya tidak sesuai dengan kondisi produksi, distribusinya tidak merata, atau penerimanya tidak memperoleh pendampingan teknis.

Dengan demikian, kekurangan dan ketidakselarasan sumber daya merupakan dua masalah berbeda. Kekurangan terjadi ketika input yang tersedia tidak mencukupi, sedangkan ketidakselarasan terjadi ketika input tersedia tetapi tidak sesuai dengan penerima, lokasi, waktu, kebutuhan, atau kemampuan penggunaan. Perbedaan ini penting karena keduanya menuntut respons kebijakan yang berbeda. Kekurangan dapat ditangani melalui penambahan sumber daya, tetapi ketidakselarasan memerlukan perbaikan data, penentuan prioritas, penyesuaian jenis bantuan, dan penguatan pendampingan. Kapasitas pemerintah karena itu perlu dinilai berdasarkan kemampuannya mengombinasikan sumber daya, bukan hanya berdasarkan besarnya anggaran atau jumlah bantuan (Howlett & Ramesh, 2016; Wu et al., 2015).

Keselarasan kognitif merujuk pada kecocokan antara cara pelaksana memahami tujuan, prosedur, dan ukuran keberhasilan program dengan cara masyarakat memahami manfaat, kewajiban, dan posisinya dalam program. Aparatur desa cenderung membaca implementasi melalui kepatuhan terhadap perencanaan, penganggaran, pendataan, distribusi, dan pelaporan. Sebaliknya, masyarakat lebih mungkin menilainya berdasarkan akses terhadap bantuan, kesesuaian dengan kebutuhan, pemerataan manfaat, dan perubahan pada kegiatan produksi. Kedua orientasi tersebut tidak selalu bertentangan, tetapi dapat menghasilkan penilaian yang berbeda terhadap program yang sama. Pelaksana dapat menganggap program selesai setelah bantuan disalurkan dan laporan disusun, sementara masyarakat menilai bahwa program belum efektif karena bantuan belum mencukupi atau belum dapat dimanfaatkan secara optimal.

Literatur *street-level bureaucracy* menjelaskan bahwa pemahaman, diskresi, dan keputusan pelaksana menentukan bentuk kebijakan yang diterima masyarakat (Lipsky, 2010). Penelitian ini memperluas penjelasan tersebut dengan menempatkan hubungan antara pemahaman pelaksana dan penerima sebagai bagian dari kapasitas implementasi. Komitmen aparat tidak cukup apabila tujuan program, kriteria penerima, alasan distribusi, dan tanggung jawab penggunaan tidak dipahami oleh masyarakat. Keselarasan kognitif terbentuk ketika terdapat irisan pemahaman mengenai masalah yang ditangani, tujuan program, dasar pemilihan penerima, bentuk manfaat, dan tanggung jawab masing-masing aktor. Ia tidak menuntut keseragaman mutlak, tetapi membutuhkan pemahaman bersama yang memadai untuk mencegah kesenjangan harapan dan memungkinkan tindakan terkoordinasi.

Keselarasan birokrasi mengacu pada kecocokan antara pembagian kewenangan, prosedur, mekanisme koordinasi, dan kebutuhan tindakan lapangan. Struktur formal diperlukan

untuk memastikan kejelasan tanggung jawab, konsistensi keputusan, dan akuntabilitas penggunaan anggaran. Namun, spesialisasi dan fragmentasi organisasi dapat meningkatkan kebutuhan koordinasi serta memperpanjang proses ketika setiap keputusan harus melewati beberapa tingkat kewenangan (Christensen & Lægreid, 2007). Dalam program ketahanan pangan desa, efektivitas birokrasi tidak cukup diukur dari keberadaan SOP atau rapat koordinasi. Hal yang lebih menentukan adalah apakah informasi dapat diteruskan, masalah dapat ditangani, dan dukungan teknis dapat diberikan tanpa keterlambatan yang mengurangi manfaat program.

Struktur yang selaras harus menjaga keseimbangan antara kepastian prosedural dan kemampuan beradaptasi. Kekakuan prosedur dapat menghambat respons terhadap perubahan kebutuhan, sedangkan fleksibilitas tanpa batas dapat menghasilkan inkonsistensi dan melemahkan akuntabilitas. Masalah publik yang kompleks memerlukan ruang adaptasi karena aturan umum tidak selalu mampu mengantisipasi variasi kondisi lokal (Head & Alford, 2015). Namun, adaptasi harus tetap berada dalam batas kewenangan, tujuan program, dan mekanisme pertanggungjawaban yang jelas. Keselarasan birokrasi karena itu terlihat ketika SOP memberi arah yang konsisten sekaligus memungkinkan penyesuaian yang terkendali terhadap kebutuhan masyarakat.

Keempat mekanisme tersebut bekerja secara saling bergantung. Informasi yang tidak merata dapat menghasilkan data kebutuhan yang tidak lengkap dan kemudian memengaruhi distribusi sumber daya. Bantuan yang dianggap tidak sesuai dapat memperlebar perbedaan pemahaman antara pemerintah dan masyarakat. Fragmentasi kewenangan dapat memperlambat penyampaian informasi dan menghambat pendampingan. Sebaliknya, komunikasi yang inklusif dapat memperbaiki pendataan; data yang lebih akurat meningkatkan ketepatan alokasi; musyawarah menyelaraskan pemahaman; dan koordinasi yang jelas menghubungkan bantuan dengan dukungan teknis. Efektivitas implementasi dengan demikian merupakan hasil konfigurasi, bukan hasil satu kapasitas yang berdiri sendiri.

Penelitian ini menyebut kegagalan hubungan tersebut sebagai ketidakselarasan administratif-operasional, yaitu keadaan ketika sistem telah memenuhi persyaratan formal, tetapi belum mampu mengubah kapasitas menjadi manfaat yang tepat sasaran, dapat digunakan, dan dirasakan masyarakat. Efektivitas tidak hanya ditandai oleh terserapnya anggaran, terlaksananya kegiatan, atau tersusunnya laporan. Implementasi menjadi efektif ketika informasi menjangkau sasaran, sumber daya sesuai dengan kebutuhan, aktor memiliki pemahaman yang cukup beririsan, dan struktur mampu mengoordinasikan tindakan secara tepat waktu. Kerangka ini menghasilkan ekspektasi analitis bahwa kapasitas formal lebih

mungkin menghasilkan ketahanan pangan desa yang efektif ketika keselarasan informasi, sumber daya, kognitif, dan birokrasi terbentuk secara bersamaan. Semakin besar ketidakselarasan di antara keempatnya, semakin lebar jarak antara kepatuhan administratif dan efektivitas operasional.

3. METODE PENELITIAN

Desain dan Pemilihan Kasus

Penelitian ini menggunakan studi kasus kualitatif eksplanatoris untuk menjelaskan bagaimana hubungan antarkapasitas membentuk kesenjangan implementasi program ketahanan pangan di tingkat desa. Desain ini dipilih karena penelitian tidak berhenti pada identifikasi komunikasi, sumber daya, disposisi pelaksana, dan struktur birokrasi, tetapi menelusuri bagaimana kapasitas tersebut digunakan, dihubungkan, serta disesuaikan dengan kebutuhan operasional. Studi kasus memungkinkan proses implementasi dianalisis di dalam konteks kelembagaan dan sosial tempat kebijakan dijalankan (Yin, 2018). Logika penjelasannya berbasis mekanisme: penelitian terlebih dahulu mengidentifikasi kapasitas formal yang tersedia, kemudian menelusuri friksi dalam penggunaannya dan konsekuensi friksi tersebut terhadap jangkauan, ketepatan, pemanfaatan, serta kecepatan implementasi (Maxwell, 2013).

Penelitian dilaksanakan selama kurang lebih enam bulan di Desa Ilohuuwa, Kecamatan Bone, Kabupaten Bone Bolango. Kasus dipilih secara purposif karena pemerintah desa telah menjalankan program ketahanan pangan melalui dukungan anggaran, bantuan produksi, forum masyarakat, aparatur pelaksana, pembagian tugas, dan prosedur formal, tetapi masih menghadapi persoalan distribusi informasi, kesesuaian bantuan, pemanfaatan sumber daya, dan koordinasi. Karakter tersebut memungkinkan penelitian memeriksa kondisi ketika kapasitas formal telah tersedia, tetapi belum sepenuhnya menghasilkan efektivitas operasional. Batas kasus mencakup penyampaian informasi, pengalokasian dan penggunaan sumber daya, pembentukan pemahaman aktor, serta pelaksanaan koordinasi birokrasi. Unit analisisnya bukan individu secara terpisah, melainkan hubungan implementasi yang menghubungkan informasi, sumber daya, aktor, prosedur, dan tindakan program.

Informan dan Pengumpulan Data

Informan dipilih secara purposif berdasarkan keterlibatan, posisi kelembagaan, dan pengetahuan mengenai pelaksanaan program. Naskah penelitian mencantumkan tujuh informan yang terdiri atas kepala desa, sekretaris desa, kepala seksi kesejahteraan, kepala dusun, tokoh masyarakat, seorang warga yang bekerja sebagai wirausaha, dan seorang ibu

rumah tangga. Namun, hanya enam informan memiliki kode, tanggal wawancara, dan bukti pernyataan yang dapat ditelusuri secara lengkap. Untuk menjaga transparansi bukti, artikel ini menggunakan enam wawancara tersebut sebagai korpus utama. Seluruh identitas personal dianonimkan dan dikodekan sebagai int-01 sampai int-06. Keterangan kepala desa tidak digunakan sebagai bukti langsung karena metadata dan transkrip wawancaranya belum tersedia secara memadai. Keputusan ini mengikuti prinsip transparansi penelitian kualitatif bahwa hubungan antara klaim, prosedur analisis, dan sumber bukti harus dapat diperiksa (Aguinis & Solarino, 2019).

Data dikumpulkan melalui wawancara mendalam, observasi, dan dokumentasi. Wawancara dilaksanakan pada Maret 2026 dengan pedoman yang dikembangkan dari dimensi komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi (Edwards III, 1980). Meskipun memiliki kategori awal, wawancara tetap memberikan ruang bagi informan untuk menjelaskan pengalaman dan persoalan di luar kerangka tersebut. Wawancara dengan aparatur menelusuri aliran informasi, pendataan penerima, penggunaan anggaran, distribusi bantuan, pendampingan, pembagian tugas, dan penerapan SOP. Wawancara masyarakat digunakan untuk memeriksa akses terhadap informasi, pengalaman memperoleh bantuan, pemahaman program, kesesuaian bantuan, dan persepsi terhadap pelaksanaannya.

Observasi digunakan untuk melihat pelaksanaan kegiatan serta interaksi antara aparatur dan masyarakat, terutama berkaitan dengan penyampaian informasi, partisipasi, pendampingan, dan penggunaan bantuan. Dokumentasi mencakup peraturan, pedoman teknis, laporan pemerintah desa, pembagian tugas, dan catatan pelaksanaan program yang tersedia dalam penelitian. Ketiga sumber tidak diperlakukan sebagai bukti yang identik. Dokumen menunjukkan desain dan kapasitas formal; wawancara merekam interpretasi serta pengalaman aktor; sementara observasi digunakan untuk memeriksa praktik implementasi.

Analisis Data

Analisis mengikuti tahapan kondensasi, penyajian, serta penarikan dan verifikasi kesimpulan (Miles et al., 2014). Data mula-mula diorganisasi ke dalam empat episode, yaitu penyebaran informasi, alokasi sumber daya, penerjemahan program oleh aktor, dan koordinasi birokrasi. Pengorganisasian ini digunakan untuk mempertahankan urutan antara kapasitas yang tersedia, cara kapasitas dioperasikan, friksi yang muncul, dan konsekuensi implementasinya.

Pengodean dilakukan dalam dua siklus. Siklus pertama menggunakan kategori deduktif berupa komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Bersamaan dengan itu, kode induktif dikembangkan untuk menangkap pola yang muncul dari data, antara lain ketidakmerataan informasi, ketidaksesuaian bantuan, perbedaan pemahaman, keterbatasan

pendampingan, prosedur berlapis, dan fragmentasi kewenangan. Kombinasi pengodean deduktif dan induktif memungkinkan teori awal berfungsi sebagai perangkat orientasi tanpa menutup temuan yang tidak sesuai dengan kategori sebelumnya (Saldaña, 2021).

Pada siklus kedua, hubungan antarkode dianalisis untuk mengidentifikasi keselarasan informasi, sumber daya, kognitif, dan birokrasi. Suatu kondisi dikategorikan sebagai ketidakselarasan apabila memenuhi tiga kriteria: terdapat kapasitas formal yang dapat diidentifikasi, muncul friksi dalam penggunaan atau penghubungannya, dan friksi tersebut mempunyai konsekuensi empiris terhadap jangkauan, ketepatan sasaran, pemanfaatan bantuan, atau kecepatan koordinasi. Aturan ini mencegah setiap keterbatasan langsung diperlakukan sebagai bukti kegagalan implementasi.

Keabsahan dan Batas Inferensi

Keabsahan analisis diperkuat melalui triangulasi sumber dan teknik. Keterangan aparatur dibandingkan dengan pengalaman masyarakat, hasil observasi, dan dokumen program. Penelitian juga mempertahankan bukti yang tidak sepenuhnya mendukung pola dominan, termasuk pengakuan masyarakat mengenai manfaat bantuan, komitmen aparatur, dan berjalannya sebagian prosedur. Praktik tersebut diperlukan agar penjelasan tidak hanya dibangun dari bukti yang mengonfirmasi argumentasi utama (Lincoln & Guba, 1985; Tracy, 2010).

Inferensi penelitian bersifat analitis, bukan generalisasi statistik. Temuan digunakan untuk menjelaskan mekanisme ketidakselarasan kapasitas dalam satu konfigurasi tata kelola desa. Jumlah informan yang terbatas dan tidak lengkapnya metadata satu calon informan menjadi batas penelitian. Karena itu, konsep keselarasan kapasitas masih memerlukan pengujian pada desa, program ketahanan pangan, dan konfigurasi kelembagaan lain sebelum digunakan sebagai penjelasan yang lebih luas.

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

Kapasitas Komunikasi tanpa Keselarasan Informasi

Komunikasi program ketahanan pangan bergerak melalui struktur berjenjang. Informasi dari pemerintah kabupaten diterima pemerintah desa melalui surat, rapat koordinasi, dan kegiatan sosialisasi. Setelah menerima informasi, perangkat desa membahas ketentuan program dalam rapat internal sebelum meneruskannya kepada masyarakat. Proses tersebut menunjukkan bahwa pemerintah desa tidak semata-mata menyampaikan instruksi, tetapi melakukan penafsiran awal untuk menyesuaikan program dengan kebutuhan dan kondisi desa.

Aparatur desa menjelaskan bahwa kepala desa, sekretaris desa, perangkat teknis, dan kepala dusun terlibat dalam distribusi informasi serta koordinasi pelaksanaan (int-01; int-02).

Pada tingkat masyarakat, informasi disebarakan melalui musyawarah desa, pertemuan dusun, kelompok tani, penyuluhan, dan komunikasi langsung dengan warga. Kepala seksi yang menangani bidang kesejahteraan mengoordinasikan pendataan kebutuhan, membantu pelaksanaan kegiatan, dan menjelaskan tujuan serta manfaat program. Kepala dusun berfungsi sebagai penghubung antara pemerintah desa dan masyarakat dengan meneruskan informasi melalui pertemuan kewilayahan dan interaksi sehari-hari. Warga mengonfirmasi bahwa musyawarah, kelompok tani, dan kegiatan penyuluhan merupakan sumber utama informasi mengenai bantuan dan kegiatan ketahanan pangan (int-02; int-03; int-04).

Bukti tersebut memperlihatkan bahwa kapasitas komunikasi formal dan sosial telah tersedia. Pemerintah desa menggunakan dokumen dan rapat sebagai jalur administratif, sekaligus memanfaatkan musyawarah dan hubungan kewilayahan untuk menjangkau masyarakat. Dalam kerangka Edwards III (1980), kondisi ini memperlihatkan berlangsungnya transmisi kebijakan dari pembuat keputusan kepada pelaksana dan kelompok sasaran. Musyawarah juga menyediakan ruang bagi klarifikasi informasi dan penyatuan kepentingan. Literatur tata kelola kolaboratif menunjukkan bahwa komunikasi langsung dapat membangun pemahaman bersama ketika para aktor memiliki kesempatan bermakna untuk menjelaskan pengalaman, kebutuhan, dan pengetahuan mereka (Ansell & Gash, 2008; Emerson et al., 2015).

Meskipun demikian, keberadaan beberapa saluran belum menghasilkan distribusi informasi yang setara. Warga menyatakan bahwa informasi program tidak selalu diterima masyarakat pada waktu yang sama. Mereka yang aktif dalam kelompok tani cenderung mengetahui rencana program dan bantuan lebih awal, sedangkan warga yang tidak terlibat dalam kelompok tersebut menerima informasi lebih lambat. Sebagian masyarakat bahkan baru mengetahui program ketika kegiatan telah berjalan atau setelah informasi disampaikan kembali oleh aparat desa (int-05; int-06). Posisi warga dalam kelompok tani dan jaringan komunikasi desa dengan demikian memengaruhi kecepatan mereka memperoleh informasi.

Temuan ini memperlihatkan perbedaan antara transmisi administratif dan distribusi sosial. Dari sisi pemerintah desa, kewajiban komunikasi dianggap telah dilaksanakan setelah informasi disampaikan melalui rapat, musyawarah, penyuluhan, atau kelompok tani. Dari sisi warga, komunikasi baru berfungsi apabila informasi diterima sebelum keputusan dan pelaksanaan berlangsung, sehingga mereka masih memiliki kesempatan untuk memahami program, menyampaikan kebutuhan, dan mengikuti proses pendataan. Kehadiran saluran karena itu hanya menunjukkan kapasitas komunikasi potensial. Kapasitas tersebut menjadi

operasional ketika informasi benar-benar menjangkau seluruh kelompok yang relevan dalam waktu yang memungkinkan partisipasi.

Persoalan komunikasi juga menyangkut perbedaan interpretasi. Aparatur menjelaskan bahwa kesalahpahaman dapat terjadi ketika warga menafsirkan ketentuan program secara berbeda atau belum memperoleh penjelasan yang memadai (int-03). Pemerintah desa cenderung memahami program melalui bahasa perencanaan, penganggaran, pendataan, distribusi, dan pelaporan. Masyarakat lebih sering memaknainya melalui manfaat langsung, seperti siapa yang menerima bantuan, jenis bantuan yang diberikan, dan sejauh mana bantuan tersebut dapat mendukung usaha pertanian. Perbedaan orientasi ini membuat pesan yang sama tidak selalu menghasilkan pengertian yang sama.

Kondisi tersebut sejalan dengan perspektif *sensemaking*, yang memandang implementasi sebagai proses pembentukan makna, bukan sekadar pemindahan informasi. Aktor menafsirkan pesan berdasarkan pengalaman, pengetahuan, kepentingan, serta posisi mereka dalam organisasi dan masyarakat (Weick, 1995; Sandfort & Moulton, 2015). Karena itu, konsistensi pesan pada tingkat administratif belum memastikan keseragaman pemahaman pada tingkat penerima. Informasi yang disusun dari sudut pandang pemerintah perlu diterjemahkan ke dalam pertanyaan yang relevan bagi warga: apa tujuan kegiatan, siapa yang dapat memperoleh manfaat, bagaimana penerima ditentukan, apa tanggung jawab penerima, dan kepada siapa koreksi dapat disampaikan.

Musyawarah desa berfungsi sebagai mekanisme korektif untuk menjelaskan kembali informasi dan menyelesaikan perbedaan penafsiran. Namun, kebutuhan akan penjelasan berulang juga menunjukkan bahwa komunikasi awal belum sepenuhnya mencegah ketimpangan akses dan pemahaman. Dalam konfigurasi ini, forum desa tidak hanya menjadi kanal penyampaian kebijakan, tetapi juga harus memperbaiki kekurangan informasi yang telah terjadi pada tahapan sebelumnya. Efektivitasnya bergantung pada keterwakilan warga, waktu pelaksanaan, kesempatan berbicara, dan kemampuan aparat memberikan penjelasan yang dapat digunakan.

Pola tersebut membentuk ketidakselarasan informasi: saluran komunikasi tersedia, tetapi penerima, waktu, jangkauan, dan pemaknaan informasi belum sepenuhnya sesuai. Ketidakselarasan ini berbeda dari tidak adanya komunikasi. Pemerintah desa telah menyampaikan informasi, tetapi distribusinya masih bergantung pada keaktifan warga dalam kelompok dan forum tertentu. Jaringan sosial dapat mempercepat komunikasi bagi warga yang terhubung, tetapi pada saat yang sama menghasilkan kesenjangan bagi mereka yang berada di luar jaringan tersebut. Dengan demikian, kapasitas komunikasi seharusnya tidak dinilai hanya

berdasarkan jumlah sosialisasi atau forum, melainkan berdasarkan keterjangkauan, ketepatan waktu, konsistensi pemahaman, dan kemampuan informasi mengarahkan tindakan.

Ketersediaan Sumber Daya tanpa Keselarasan Alokasi dan Pemanfaatan

Program ketahanan pangan di Desa Ilohuwa memperoleh dukungan utama dari Dana Desa. Anggaran digunakan untuk membiayai kegiatan pertanian, mendukung kelompok tani, serta menyediakan bibit dan peralatan produksi. Pemerintah desa menyatakan bahwa penggunaan anggaran dibahas berdasarkan prioritas dan kebutuhan masyarakat. Selain pembiayaan, kapasitas program mencakup aparatur pelaksana, kelompok tani, fasilitas produksi, dan pendampingan teknis (int-01; int-02; int-03). Hal ini menunjukkan bahwa program tidak hanya memiliki dasar regulatif, tetapi juga didukung input yang dapat digunakan untuk menjalankan kegiatan.

Pengalaman masyarakat memperkuat temuan tersebut. Warga mengakui bahwa bibit, alat pertanian, dan dukungan kelompok membantu pelaksanaan kegiatan produksi (int-04). Bukti ini penting karena menolak penjelasan yang menyamakan keterbatasan implementasi dengan tidak adanya sumber daya. Sebagian kapasitas fiskal telah diubah menjadi bantuan yang nyata dan dapat digunakan. Pemerintah desa juga telah menghubungkan anggaran dengan kegiatan serta kelompok penerima, sehingga implementasi tidak berhenti pada penyusunan dokumen perencanaan.

Dalam teori implementasi, anggaran, personel, informasi, fasilitas, dan kewenangan merupakan prasyarat agar keputusan kebijakan dapat diwujudkan menjadi tindakan (Edwards III, 1980; Pressman & Wildavsky, 1973). Literatur kapasitas kebijakan juga menempatkan kemampuan mengelola anggaran, organisasi, dan jaringan pelaksana sebagai unsur kapasitas operasional (Wu et al., 2015). Namun, keberadaan input belum menjelaskan daya gunanya. Kapasitas formal baru menghasilkan efektivitas ketika sumber daya yang dialokasikan sesuai dengan masalah yang hendak diselesaikan dan dapat digunakan oleh penerima.

Data penelitian menunjukkan tiga friksi dalam penggunaan sumber daya. Pertama, jumlah anggaran dan bantuan belum sebanding dengan banyaknya kebutuhan masyarakat. Aparatur mengakui bahwa dukungan yang tersedia masih terbatas jika dibandingkan dengan cakupan kebutuhan warga (int-01). Penilaian tersebut dikonfirmasi oleh masyarakat yang menyatakan bahwa jumlah bantuan belum mampu menjangkau seluruh pihak yang membutuhkan (int-04). Keterbatasan ini membatasi cakupan program meskipun penyaluran bantuan telah dilakukan.

Kedua, distribusi manfaat belum sepenuhnya merata. Tidak semua warga yang berkepentingan memperoleh akses yang sama terhadap bantuan, sementara pengetahuan

mengenai proses penentuan penerima belum tersebar secara lengkap. Temuan ini tidak cukup untuk menyimpulkan adanya penyimpangan atau perlakuan yang sengaja tidak adil. Bukti lebih kuat menunjukkan keterbatasan cakupan, ketidakmerataan informasi, dan ketergantungan pendataan pada kelompok yang telah terhubung dengan pemerintah desa. Ketika kebutuhan lebih besar daripada sumber daya, kualitas data dan kejelasan kriteria menjadi semakin penting karena setiap keputusan alokasi menciptakan pihak yang menerima dan belum menerima manfaat.

Ketiga, bantuan fisik belum selalu diikuti kemampuan teknis yang memadai untuk menggunakannya. Naskah penelitian menunjukkan bahwa sebagian penerima masih memerlukan pendampingan dalam pemanfaatan sarana produksi. Bantuan yang telah diserahkan karena itu belum otomatis menjadi kapasitas produktif. Bibit dan peralatan baru memberikan hasil ketika sesuai dengan kondisi usaha, tersedia pada waktu yang tepat, serta didukung pengetahuan dan tenaga untuk menggunakannya. Sumber daya material dan kapasitas pengetahuan tidak dapat dipisahkan jika program diarahkan pada manfaat yang berkelanjutan.

Ketiga friksi tersebut perlu dibedakan secara analitis. Keterbatasan jumlah merupakan persoalan kelangkaan sumber daya, sedangkan distribusi dan pemanfaatan merupakan persoalan keselarasan. Penambahan anggaran mungkin memperluas jumlah penerima, tetapi tidak otomatis memperbaiki ketepatan alokasi. Demikian pula, peningkatan jumlah bibit atau alat belum tentu menghasilkan keluaran yang lebih baik jika jenis bantuan, waktu pemberian, kondisi produksi, dan kemampuan penerima tidak diperhitungkan. Karena itu, pertanyaan yang relevan bukan hanya berapa banyak sumber daya disalurkan, tetapi apakah sumber daya yang tepat diterima oleh kelompok yang tepat, pada waktu yang tepat, dan disertai dukungan yang memungkinkan penggunaannya.

Literatur pembangunan perdesaan menunjukkan bahwa bantuan material lebih mungkin menghasilkan manfaat berkelanjutan ketika terhubung dengan pengetahuan lokal, penguatan keterampilan, organisasi kelompok, dan kemampuan masyarakat mengelola sumber daya (Chambers, 2025; Pretty et al., 2011)). Kapasitas penerima tidak bersifat seragam. Bantuan yang sama dapat menghasilkan manfaat berbeda karena variasi kondisi lahan, pengalaman bertani, tenaga kerja, akses terhadap pasar, dan dukungan kelembagaan. Hal ini menegaskan bahwa sumber daya merupakan suatu konfigurasi yang mencakup input material, pengetahuan, organisasi, dan pendampingan, bukan sekadar anggaran atau benda yang dibagikan.

Temuan juga memperlihatkan hubungan antara informasi dan alokasi. Ketidakmerataan komunikasi dapat menghasilkan data kebutuhan yang tidak lengkap. Warga yang aktif dalam

kelompok tani lebih mudah menyampaikan kebutuhan dan lebih cepat memperoleh informasi mengenai program, sedangkan kebutuhan warga di luar kelompok berisiko kurang terlihat. Akibatnya, kesenjangan pada tahap komunikasi dapat diteruskan ke tahap pendataan dan distribusi. Kapasitas informasi dengan demikian menjadi prasyarat bagi keselarasan sumber daya.

Pola tersebut membentuk ketidakselarasan sumber daya, yaitu kondisi ketika anggaran, bibit, peralatan, dan pendampingan tersedia, tetapi jumlah, distribusi, kecocokan, dan kemampuan pemanfaatannya belum sepenuhnya bertemu dengan kebutuhan masyarakat. Temuan ini membedakan penyerapan administratif dari aktivasi produktif. Anggaran dapat terserap dan bantuan dapat diserahkan tanpa memastikan bahwa seluruh input menghasilkan manfaat yang relevan. Evaluasi program karena itu perlu bergerak melampaui jumlah kegiatan dan bantuan menuju kecocokan penerima, tingkat penggunaan, keberlanjutan manfaat, serta dukungan teknis setelah penyaluran.

Komitmen Pelaksana tanpa Keselarasan Pemahaman

Wawancara memperlihatkan adanya komitmen aparat dalam pelaksanaan program. Perangkat desa terlibat dalam perencanaan, pendataan, distribusi bantuan, pendampingan, pengawasan, dan evaluasi. Aparat yang menangani bidang kesejahteraan membantu mengoordinasikan kegiatan dan menjelaskan program kepada masyarakat. Pada tingkat dusun, aparat meneruskan informasi, mendata kebutuhan, dan mendampingi warga selama pelaksanaan (int-01; int-02; int-03). Warga juga menilai bahwa aparat cukup aktif membantu masyarakat dan hadir dalam kegiatan kelompok tani (int-05).

Bukti tersebut menunjukkan bahwa kesenjangan implementasi tidak terutama disebabkan oleh penolakan atau ketidakpedulian pelaksana. Aparatur tidak hanya menjalankan administrasi, tetapi juga berfungsi sebagai fasilitator dan penghubung antara kebijakan, kelompok tani, dan masyarakat. Dalam perspektif *street-level bureaucracy*, keterlibatan tersebut penting karena kebijakan memperoleh bentuk nyata melalui keputusan dan interaksi pelaksana yang berhadapan langsung dengan penerima (Lipsky, 2010). Komitmen dapat membantu organisasi mengatasi keterbatasan program melalui pendampingan, komunikasi berulang, dan penggunaan hubungan sosial.

Akan tetapi, kemauan bertindak belum sepenuhnya menghasilkan kesamaan pemahaman. Pemerintah desa memandang pendataan dan musyawarah sebagai dasar penentuan penerima serta bukti bahwa proses telah dilaksanakan secara terbuka (int-01). Dari sudut pandang administratif, penggunaan forum menunjukkan bahwa keputusan tidak diambil secara sepihak. Warga, sebaliknya, menyatakan bahwa sebagian masyarakat belum

memperoleh informasi lengkap mengenai proses dan dasar penentuan penerima bantuan (int-05). Perbedaan tersebut menunjukkan jarak antara transparansi yang dilakukan pemerintah dan transparansi yang dirasakan masyarakat.

Pemerintah menilai keterbukaan berdasarkan keberadaan pendataan, musyawarah, dan tahapan formal. Masyarakat menilainya berdasarkan kemampuan mengetahui kriteria, memahami alasan keputusan, dan melihat hubungan antara kebutuhan dengan penerima yang ditetapkan. Suatu prosedur dapat terbuka secara administratif karena dibahas dalam forum, tetapi belum substantif apabila informasi hanya dipahami oleh peserta tertentu atau tidak diteruskan kepada warga lain. Literatur transparansi menunjukkan bahwa keterbukaan memperoleh fungsi akuntabilitas ketika informasi dapat diakses, dipahami, dan digunakan oleh pihak yang berkepentingan (Grimmelikhuijsen & Klijn, 2015; Nani et al., 2025)

Perbedaan pemahaman juga terlihat pada ukuran keberhasilan. Bagi aparat, program mencakup kepatuhan terhadap perencanaan, penganggaran, pendataan, pelaksanaan, pengawasan, dan pelaporan. Bagi masyarakat, keberhasilan lebih dekat dengan manfaat langsung: tersedianya bibit atau alat, kesempatan menjadi penerima, keberlanjutan pendampingan, dan perubahan yang dirasakan dalam kegiatan produksi. Kedua orientasi tersebut sama-sama relevan, tetapi dapat menghasilkan evaluasi berbeda. Pemerintah dapat menilai program telah berjalan setelah seluruh tahapan diselesaikan, sementara warga masih melihat keterbatasan pada cakupan dan manfaatnya.

Temuan ini tidak berarti bahwa pemahaman pemerintah atau masyarakat harus diseragamkan sepenuhnya. Pemerintah membutuhkan kepatuhan administratif untuk menjaga penggunaan anggaran dan pertanggungjawaban, sedangkan masyarakat wajar menilai kebijakan berdasarkan pengalaman konkret. Persoalan muncul ketika kedua orientasi tidak dipertemukan melalui penjelasan mengenai tujuan program, keterbatasan anggaran, kriteria penerima, hak dan tanggung jawab pengguna, serta ukuran keberhasilan yang dapat dipahami bersama. Tanpa penjelasan tersebut, komitmen aparat dapat tetap menghasilkan ketidakpuasan karena tindakan yang dianggap benar secara prosedural tidak selalu terlihat adil atau relevan dari sudut pandang warga.

Musyawarah dan pendampingan dapat mengurangi jarak tersebut. Dialog memungkinkan pemerintah menjelaskan batas program sekaligus memperoleh pengetahuan mengenai kebutuhan masyarakat. Dalam tata kelola kolaboratif, pemahaman bersama tidak terbentuk hanya dari penyampaian informasi, tetapi melalui interaksi berulang yang memungkinkan klarifikasi, pembelajaran, dan penyesuaian tindakan (Ansell & Gash, 2008; Emerson & Nabatchi, 2015). Di Ilohuwa, musyawarah telah digunakan untuk mendata

kebutuhan dan menentukan penerima, sedangkan pendampingan menghubungkan aparat dengan masyarakat selama kegiatan berlangsung. Namun, masih adanya warga yang tidak memperoleh informasi lengkap menunjukkan bahwa dialog belum menjangkau seluruh pihak secara setara.

Kondisi tersebut membentuk ketidakselarasan kognitif: pelaksana dan masyarakat memiliki titik perhatian berbeda dalam memahami tujuan, proses, transparansi, dan hasil program. Ketidakselarasan ini dapat muncul meskipun aparat memiliki disposisi positif. Komitmen menentukan kesediaan pelaksana menjalankan program, tetapi keselarasan kognitif menentukan apakah tindakan pemerintah dan ekspektasi masyarakat bergerak dalam arah yang dapat dipertemukan. Temuan ini memperluas konsep disposisi dari sifat individual pelaksana menjadi hubungan interpretatif antara pelaksana dan penerima.

Struktur Birokrasi Formal tanpa Keselarasan Operasional

Pelaksanaan program telah didukung pembagian tanggung jawab antara kepala desa, perangkat desa, BPD, kepala dusun, dan kelompok masyarakat. Pemerintah desa menjalankan koordinasi dan pengawasan; perangkat menangani administrasi, pendataan, serta pelaksanaan teknis; BPD melakukan pengawasan; kepala dusun menghubungkan pemerintah dengan warga; sedangkan kelompok tani melaksanakan kegiatan di lapangan (int-01; int-02; int-03). Pembagian tersebut menunjukkan bahwa peran organisasi relatif dapat diidentifikasi.

Program juga mengacu pada SOP dan pedoman teknis yang digunakan dari tahapan perencanaan dan pendataan sampai pelaksanaan serta pelaporan. Aparatur menilai bahwa prosedur secara umum telah dijalankan secara konsisten (int-02). Struktur tersebut penting untuk menetapkan tanggung jawab, menjaga ketertiban penggunaan anggaran, dan memungkinkan pengawasan. Dalam teori implementasi, kejelasan pembagian tugas dan prosedur mengurangi ketidakpastian mengenai siapa yang harus bertindak dan bagaimana tindakan dilaksanakan (Edwards III, 1980; Hill & Hupe, 2014).

Namun, data menunjukkan bahwa penerapan prosedur tidak sepenuhnya mekanis. Aparat melakukan penyesuaian berdasarkan kondisi masyarakat agar program dapat dijalankan, sementara warga melihat bahwa aturan tetap digunakan sebagai acuan meskipun praktiknya disesuaikan dengan kebutuhan desa (int-03; int-04). Penyesuaian tersebut menunjukkan adanya kapasitas adaptif pada tingkat lokal. Pelaksana tidak semata-mata mengikuti aturan, tetapi menggunakan pengetahuan kontekstual untuk menjaga relevansi program.

Fleksibilitas ini sekaligus menghadirkan dilema. Prosedur yang terlalu kaku dapat mengabaikan perbedaan kebutuhan dan kondisi produksi, sedangkan penyesuaian yang tidak

memiliki batas jelas dapat menghasilkan inkonsistensi atau pergeseran tujuan. Literatur implementasi menunjukkan bahwa variasi pelaksanaan dapat muncul dari interaksi antara karakter aturan, diskresi pelaksana, kapasitas organisasi, dan respons kelompok sasaran (May & Winter, 2009; Lipsky, 2010). Data Ilohuuwa tidak memberikan bukti bahwa penyesuaian telah mengubah tujuan program. Namun, temuan menegaskan perlunya kriteria yang dapat membedakan adaptasi yang sah dari penyimpangan implementasi.

Koordinasi formal dilakukan melalui rapat, komunikasi langsung, dan hubungan dengan instansi teknis. Meskipun demikian, aparaturnya mengakui bahwa informasi terkadang tidak segera mencapai masyarakat karena harus melewati proses birokrasi yang cukup panjang (int-03). Struktur yang dirancang untuk memastikan otorisasi dan akuntabilitas dengan demikian dapat memperlambat aliran informasi. Persoalannya bukan ketiadaan koordinasi, tetapi banyaknya titik yang harus dilalui sebelum informasi atau keputusan dapat digunakan pada tingkat operasional.

Fragmentasi kewenangan membuat koordinasi menjadi kebutuhan yang terus-menerus. Program melibatkan pemerintah kabupaten, pemerintah desa, perangkat teknis, BPD, kepala dusun, kelompok tani, dan pendamping. Spesialisasi peran dapat memperkuat kompetensi dan pengawasan, tetapi juga menciptakan batas organisasi yang harus dijumpai. Christensen & Lægreid (2007) menunjukkan bahwa fragmentasi sektor publik meningkatkan kebutuhan koordinasi horizontal dan vertikal. Keberadaan struktur formal karena itu tidak menghilangkan kebutuhan akan hubungan kerja informal yang dapat mempercepat pertukaran informasi dan penyelesaian masalah.

Di Ilohuuwa, rapat dan komunikasi langsung membantu menghubungkan aktor-aktor tersebut. Namun, keterlambatan informasi menunjukkan adanya perbedaan antara koordinasi struktural dan koordinasi operasional. Koordinasi struktural terlihat dari pembagian tugas dan keberadaan forum, sedangkan koordinasi operasional tercermin pada kemampuan menghasilkan keputusan dan tindakan tepat waktu. Struktur dapat tampak lengkap dalam dokumen, tetapi implementasi tetap membutuhkan klarifikasi, negosiasi kewenangan, dan komunikasi berulang.

Pola ini membentuk ketidakselarasan birokrasi: pembagian tugas dan SOP tersedia, tetapi kompleksitas tahapan dan hubungan kewenangan belum selalu mendukung kecepatan tindakan. Ketidakselarasan tersebut berbeda dari ketiadaan struktur. Struktur di Ilohuuwa telah terbentuk, tetapi daya hubungannya belum sepenuhnya responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Karena itu, evaluasi birokrasi perlu mencakup integritas administratif sekaligus kemampuan operasional. Struktur yang efektif harus menaga kejelasan tanggung jawab, pelaporan, dan

pengawasan, sambil memastikan bahwa informasi, keputusan, bantuan, serta pendampingan dapat bergerak tanpa keterlambatan yang tidak perlu.

Sintesis Temuan: Ketidakselarasan Administratif-Operasional sebagai Mekanisme Kesenjangan Implementasi

Keempat subfokus memperlihatkan satu pola yang konsisten. Pada setiap dimensi, kapasitas formal dapat ditemukan. Informasi disampaikan melalui beberapa saluran; anggaran dan sarana produksi dialokasikan; aparatur menunjukkan komitmen; serta pembagian tugas dan SOP telah dibentuk. Namun, kapasitas tersebut tidak selalu terhubung dengan kebutuhan operasional. Informasi tidak diterima warga secara bersamaan, bantuan belum sebanding dengan kebutuhan dan kemampuan penggunaan, pemahaman mengenai transparansi serta keberhasilan belum sepenuhnya beririsan, dan prosedur berlapis memperlambat penyampaian informasi.

Temuan tersebut menunjukkan bahwa empat bentuk ketidakselarasan tidak bekerja secara terpisah. Ketidakmerataan informasi dapat menghasilkan pendataan kebutuhan yang tidak lengkap. Data yang tidak sepenuhnya menangkap variasi kebutuhan kemudian memengaruhi ketepatan alokasi sumber daya. Distribusi yang tidak disertai penjelasan memperbesar perbedaan pemahaman mengenai kriteria penerima dan pemerataan manfaat. Prosedur yang panjang selanjutnya memperlambat klarifikasi, pendampingan, dan koreksi. Kesenjangan implementasi dengan demikian terbentuk melalui akumulasi friksi yang saling memperkuat.

Hubungan antardimensi juga membuka kemungkinan koreksi. Distribusi informasi yang lebih inklusif dapat memperbaiki data kebutuhan. Pendataan yang lebih baik memungkinkan penentuan bantuan yang lebih tepat. Penjelasan mengenai tujuan, keterbatasan anggaran, dan kriteria penerima dapat mempertemukan pemahaman pemerintah dan masyarakat. Koordinasi yang lebih langsung dapat mempercepat distribusi serta pendampingan tanpa menghilangkan pertanggungjawaban. Efektivitas program karena itu bergantung pada konfigurasi hubungan, bukan pada keunggulan satu komponen secara terpisah.

Temuan ini mengembangkan kerangka Edwards III (1980) dengan menggeser empat faktor implementasi menjadi empat domain keselarasan. Komunikasi tidak hanya dinilai dari transmisi, tetapi dari kecocokan antara pesan, saluran, waktu, dan penerima. Sumber daya tidak hanya dinilai dari ketersediaannya, tetapi dari kesesuaian alokasi dan kemampuan pemanfaatan. Disposisi tidak cukup dilihat melalui komitmen pelaksana, tetapi juga melalui pertemuan pemahaman antara pemerintah dan masyarakat. Struktur birokrasi tidak hanya

dinilai berdasarkan SOP dan pembagian tugas, tetapi berdasarkan kemampuannya menghubungkan kewenangan dengan kebutuhan tindakan.

Pola tersebut disebut ketidakselarasan administratif-operasional, yaitu kondisi ketika sistem telah memenuhi perangkat formal implementasi, tetapi hubungan antarkapasitasnya belum cukup kuat untuk menghasilkan tindakan yang tepat waktu, manfaat yang sesuai, dan distribusi yang merata. Konsep ini tidak memisahkan administrasi dan operasi sebagai dua ranah yang bertentangan. Administrasi menyediakan legitimasi, kewenangan, sumber daya, prosedur, dan akuntabilitas. Operasi menunjukkan bagaimana perangkat tersebut digunakan dalam kondisi konkret. Kesenjangan muncul ketika kapasitas administratif tidak berhasil dikonversi menjadi kemampuan operasional. Administrasi menyediakan legitimasi, kewenangan, sumber daya, prosedur, dan akuntabilitas (Nani et al., 2026)

Kontribusi teoretis penelitian terletak pada pergeseran dari *capacity deficit* menuju *capacity alignment*. Penjelasan berbasis defisit cenderung menghasilkan rekomendasi untuk menambah anggaran, sosialisasi, aparat, bantuan, atau SOP. Penjelasan berbasis keselarasan mengajukan diagnosis yang lebih spesifik: warga mana yang belum dijangkau, informasi apa yang terlambat, bantuan mana yang tidak sesuai, pemahaman apa yang belum dipertemukan, dan hubungan kewenangan mana yang memperlambat tindakan. Diagnosis ini membedakan kekurangan input dari kegagalan konfigurasi.

Bukti penelitian tidak menunjukkan bahwa keselarasan dapat menggantikan kebutuhan akan kapasitas. Keterbatasan anggaran dan bantuan tetap membatasi cakupan program. Namun, kasus Ilohuuwa menunjukkan bahwa menambah kapasitas saja belum cukup apabila hubungan antarkomponennya tidak diperbaiki. Kapasitas merupakan kondisi yang diperlukan, sedangkan keselarasan menentukan sejauh mana kapasitas tersebut berubah menjadi hasil implementasi. Kesimpulan ini konsisten dengan literatur kapasitas kebijakan yang memandang kemampuan pemerintah sebagai kombinasi kapasitas analitis, operasional, dan politik pada beberapa tingkat pemerintahan (Wu et al., 2015).

Secara praktis, hasil penelitian mengarahkan perbaikan pada hubungan antarkapasitas. Distribusi informasi perlu menjangkau warga di luar kelompok tani melalui kombinasi musyawarah, komunikasi dusun, kunjungan lapangan, dan media yang digunakan masyarakat. Pendataan perlu diperbarui melalui verifikasi kebutuhan serta kemampuan penerima memanfaatkan bantuan. Penyaluran bibit dan alat perlu dihubungkan dengan pendampingan teknis dan pemantauan penggunaan. Kriteria penerima, keterbatasan anggaran, dan alasan keputusan perlu dijelaskan dalam bahasa yang mudah dipahami. Pada saat yang sama, jalur

koordinasi perlu disederhanakan dengan tetap mempertahankan dokumentasi, pembagian tanggung jawab, dan pengawasan.

Dengan demikian, kesenjangan implementasi ketahanan pangan di Desa Ilohuhuwa bukan hasil kegagalan tunggal satu aktor ataupun absennya satu sumber daya. Kesenjangan tersebut dihasilkan oleh hubungan yang belum selaras antara distribusi informasi, alokasi sumber daya, pemahaman aktor, dan pengoperasian struktur birokrasi. Program telah berjalan secara administratif dan memberikan manfaat kepada sebagian masyarakat, tetapi kapasitas yang tersedia belum seluruhnya dikonversi menjadi manfaat yang merata dan optimal. Dalam tata kelola ketahanan pangan desa, pertanyaan utama bukan hanya seberapa banyak kapasitas dimiliki pemerintah, tetapi bagaimana kapasitas tersebut dihubungkan, diarahkan, dan disesuaikan dengan realitas Masyarakat.

5. KESIMPULAN DAN SARAN

Penelitian ini berangkat dari puzzle mengapa program ketahanan pangan belum mencapai efektivitas optimal ketika pemerintah desa telah memiliki saluran komunikasi, anggaran, bantuan produksi, pelaksana yang berkomitmen, pembagian tugas, dan SOP. Temuan menunjukkan bahwa kesenjangan implementasi di Desa Ilohuhuwa bukan terutama disebabkan oleh ketiadaan kapasitas, melainkan oleh ketidakselarasan antara kapasitas formal dan kebutuhan operasional masyarakat.

Ketidakselarasan tersebut berlangsung melalui empat mekanisme. Pertama, komunikasi formal belum menghasilkan keselarasan informasi karena waktu penerimaan, jangkauan, dan pemahaman warga berbeda. Kedua, ketersediaan anggaran dan sarana produksi belum menghasilkan keselarasan sumber daya karena jumlah, distribusi, dan kapasitas pemanfaatannya belum sepenuhnya sesuai dengan kebutuhan. Ketiga, komitmen aparat belum menghasilkan keselarasan kognitif karena pelaksana dan masyarakat menggunakan pemahaman berbeda mengenai proses, transparansi, dan manfaat program. Keempat, SOP dan pembagian tugas belum menghasilkan keselarasan birokrasi karena prosedur berlapis dan fragmentasi kewenangan memperlambat informasi serta koordinasi.

Secara teoretis, penelitian ini menggeser penjelasan dari *capacity deficit* menuju *capacity alignment*. Kapasitas merupakan kondisi yang diperlukan, tetapi efektivitas implementasi bergantung pada bagaimana informasi, sumber daya, pemahaman aktor, dan struktur kewenangan dikonfigurasi secara saling melengkapi. Konsep ketidakselarasan administratif-operasional menjelaskan keadaan ketika sistem memenuhi persyaratan formal,

tetapi belum sepenuhnya mengubah kapasitas tersebut menjadi tindakan terkoordinasi dan manfaat substantif.

Implikasinya, penguatan program tidak cukup dilakukan dengan menambah anggaran, bantuan, sosialisasi, atau prosedur. Pemerintah desa perlu memperluas jangkauan informasi, memperbaiki pendataan kebutuhan, menghubungkan bantuan dengan pendampingan teknis, memperjelas kriteria penerima, serta menyederhanakan koordinasi tanpa mengurangi akuntabilitas. Karena penelitian didasarkan pada satu desa dan enam wawancara yang dapat ditelusuri, temuan ini menghasilkan generalisasi analitis, bukan statistik. Kerangka keselarasan kapasitas perlu diuji pada desa, program, dan konfigurasi kelembagaan lain.

DAFTAR REFERENSI

- Aguinis, H., & Solarino, A. M. (2019). Transparency and replicability in qualitative research: The case of interviews with elite informants. *Strategic Management Journal*, 40(8), 1291–1315. <https://doi.org/10.1002/smj.3015>
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Badan Pangan Nasional. (2024). *Skor Pola Pangan Harapan konsumsi kabupaten/kota: Pemutakhiran tahun 2024* [Data set]. <https://data.badanpangan.go.id/datasetpublications/glx/skorp-ph-konsumsi-kab-kota>
- Badan Pangan Nasional Republik Indonesia. (2025). *Peraturan Badan Pangan Nasional Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2025 tentang petunjuk teknis penggunaan Dana Alokasi Khusus Nonfisik Dana Ketahanan Pangan dan Pertanian Tahun Anggaran 2025*. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2025 Nomor 48. <https://jdih.badanpangan.go.id/doc/5d7e4506-cb03-414a-8437-1f2e2f652afe>
- Badan Pusat Statistik. (2026). *Prevalensi ketidakcukupan konsumsi pangan menurut kabupaten/kota* [Tabel statistik]. <https://www.bps.go.id/id/statistics-table/2/Mj12OSMy/prevalensi-ketidakcukupan-konsumsi-pangan-persen-per-kabupaten-kota.html>
- Chambers, R. (2025). *Can we know better?* University of Oxford. <https://doi.org/10.3362/9781780449449>
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2007). The whole-of-government approach to public sector reform. *Public Administration Review*, 67(6), 1059–1066. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00797.x>
- Cucciniello, M., Porumbescu, G. A., & Grimmeliikhuijsen, S. G. (2017). 25 years of transparency research: Evidence and future directions. *Public Administration Review*, 77(1), 32–44. <https://doi.org/10.1111/puar.12685>
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1–29. <https://doi.org/10.1093/jopart/mur011>

- Grimmelikhuijsen, S., & Klijn, A. (2015). The effects of judicial transparency on public trust: Evidence from a field experiment. *Public Administration*, 93(4), 995–1011. <https://doi.org/10.1111/padm.12149>
- Head, B. W., & Alford, J. (2015). Wicked problems: Implications for public policy and management. *Administration & Society*, 47(6), 711–739. <https://doi.org/10.1177/0095399713481601>
- Hill, M., & Hupe, P. (2014). *Implementing public policy: An introduction to the study of operational governance* (3rd ed.). SAGE Publications.
- Howlett, M., & Ramesh, M. (2016). Achilles' heels of governance: Critical capacity deficits and their role in governance failures. *Regulation & Governance*, 10(4), 301–313. <https://doi.org/10.1111/regg.12091>
- Kementerian Desa dan Pembangunan Daerah Tertinggal Republik Indonesia. (2024). *Peraturan Menteri Desa dan Pembangunan Daerah Tertinggal Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2024 tentang petunjuk operasional atas fokus penggunaan Dana Desa Tahun 2025*. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2024 Nomor 1000. <https://peraturan.bpk.go.id/Details/351610/permendesa-pdt-no-2-tahun-2024>
- Kostka, G. (2012). Implementation and participation in China's local environmental politics: Challenges and innovations. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 14(1), 3–16. <https://doi.org/10.1080/1523908X.2012.675022>
- Lincoln, Y. S., & Guba, E. G. (1985). *Naturalistic inquiry*. SAGE Publications.
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services* (30th anniversary expanded ed.). Russell Sage Foundation.
- Maxwell, J. A. (2013). *Qualitative research design: An interactive approach* (3rd ed.). SAGE Publications.
- May, P. J., & Winter, S. C. (2009). Politicians, managers, and street-level bureaucrats: Influences on policy implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(3), 453–476. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum030>
- Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldaña, J. (2014). *Qualitative data analysis: A methods sourcebook* (3rd ed.). SAGE Publications.
- Nani, Y. N., Abdussamad, J., Mozin, S. Y., & Tohopi, R. (2025). Integrating ethical values and new public services: Strengthening reform and anti-corruption in Indonesia. *Journal of Governance and Public Policy*, 12(2), 236–249. <https://doi.org/10.18196/jgpp.v12i2.25937>
- Nani, Y. N., Abdussamad, Z., Abdussamad, J., Tohopi, R., Achmad, M., & Agussalim, A. (2026). Public interest and the social contract: A dialectical approach to the epistemological foundations of public administration. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 19(1), 163–191. <https://doi.org/10.2478/nispa-2026-0007>
- Park, A. Y. S., Krause, R. M., & Hawkins, C. V. (2021). Institutional mechanisms for local sustainability collaboration: Assessing the duality of formal and informal mechanisms in promoting collaborative processes. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 31(2), 434–450. <https://doi.org/10.1093/jopart/muaa036>
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1973). *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland; or, why it's amazing that federal programs work at all*. University of California Press.

- Pretty, J., Toulmin, C., & Williams, S. (2011). Sustainable intensification in African agriculture. *International Journal of Agricultural Sustainability*, 9(1), 5–24. <https://doi.org/10.3763/ijas.2010.0583>
- Saldaña, J. (2021). *The coding manual for qualitative researchers* (4th ed.). SAGE Publications.
- Sandfort, J. R., & Moulton, S. (2015). *Effective implementation in practice: Integrating public policy and management*. Jossey-Bass.
- Tracy, S. J. (2010). Qualitative quality: Eight “big-tent” criteria for excellent qualitative research. *Qualitative Inquiry*, 16(10), 837–851. <https://doi.org/10.1177/1077800410383121>
- Walker, R. M., & Andrews, R. (2015). Local government management and performance: A review of evidence. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(1), 101–133. <https://doi.org/10.1093/jopart/mut038>
- Weick, K. E. (1995). *Sensemaking in organizations*. SAGE Publications.
- Wu, X., Ramesh, M., & Howlett, M. (2015). Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. *Policy and Society*, 34(3–4), 165–171. <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.09.001>
- Yin, R. K. (2018). *Case study research and applications: Design and methods* (6th ed.). SAGE Publications.