

**Dari Kepatuhan Anggaran Menuju Inovasi Kebijakan:
Tantangan Implementasi Alokasi Dana Desa untuk Ketahanan
Pangan Indonesia**

Sri Juni Woro Astuti^{1*}, Bayu Tri Putra², Andri Krisna Dianto³

¹ Administrasi Publik, Universitas Wijaya Putra

² Administrasi Publik, Universitas Wijaya Putra

³ Agribisnis, Universitas Wijaya Putra

*email korespondensi penulis: srijuniworo@uwp.ac.id

Abstrak

Latar Belakang: Kebijakan alokasi minimal 20 persen Dana Desa untuk program ketahanan pangan merupakan salah satu instrumen pemerintah Indonesia untuk memperkuat kemandirian desa dalam menjamin ketersediaan, akses, dan stabilitas pangan masyarakat. Namun, berbagai studi menunjukkan bahwa implementasi kebijakan tersebut masih berorientasi pada kepatuhan administratif (budget compliance) dibandingkan penciptaan inovasi kebijakan yang berkelanjutan. **Tujuan:** Artikel ini bertujuan menganalisis tantangan dan peluang inovasi kebijakan dalam pelaksanaan program ketahanan pangan berbasis Dana Desa di Indonesia. **Metode:** Dengan menggunakan pendekatan kajian pustaka dan analisis kebijakan publik, artikel ini menguraikan empat persoalan utama: (1) lemahnya kapasitas kelembagaan desa; (2) keterbatasan fiskal akibat pemotongan transfer pusat; (3) rendahnya kolaborasi lintas aktor; dan (4) minimnya penggunaan data dan teknologi dalam perencanaan kebijakan pangan. **Hasil:** Hasil analisis menunjukkan perlunya pergeseran paradigma dari kepatuhan anggaran menuju inovasi kebijakan berbasis kolaborasi dan bukti (evidence-based policy). **Kesimpulan:** Artikel ini merekomendasikan penguatan kapasitas inovatif aparatur desa, integrasi data pangan berbasis digital, dan pembangunan ekosistem kolaboratif antarpemangku kepentingan untuk memperkuat ketahanan pangan desa secara berkelanjutan.

Kata Kunci: Dana Desa, inovasi kebijakan, kebijakan publik, ketahanan pangan, tata kelola kolaboratif.

***From Budget Compliance to Policy Innovation: Challenges in
Implementing the Village Fund Allocation for Food Security
Indonesia***

Abstract

Background: The policy of allocating a minimum of 20 percent of Village Funds for food security programs is one of the Indonesian government's instruments to strengthen village independence in ensuring the availability, access, and stability of community food. However, various studies show that the implementation of this policy is still oriented

"Harmoni Budaya Lokal dan Teknologi untuk Pembangunan Berkelanjutan"

*towards administrative compliance (budget compliance) rather than the creation of sustainable policy innovation. **Objectives:** This article aims to analyze the challenges and opportunities for policy innovation in the implementation of Village Fund-based food security programs in Indonesia. **Methods:** Using a literature review and public policy analysis approach, this article outlines four main issues: (1) weak village institutional capacity; (2) fiscal limitations due to cuts in central transfers; (3) low collaboration across actors; and (4) minimal use of data and technology in food policy planning. **Results:** The results of the analysis indicate the need for a paradigm shift from budget compliance to collaboration and evidence-based policy innovation. **Conclusions:** This article recommends strengthening the innovative capacity of village officials, integrating digital-based food data, and building a collaborative ecosystem among stakeholders to strengthen village food security sustainably.*

Keywords: collaborative governance, food security, policy innovation, public policy, Village Fund

PENDAHULUAN

Kebijakan ketahanan pangan menjadi salah satu prioritas pembangunan nasional sebagaimana tertuang dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2020–2024 dan Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (SDGs) nomor 2, yakni *Zero Hunger*. Ketahanan pangan menurut FAO (2023) mencakup empat pilar: ketersediaan (*availability*), akses (*access*), pemanfaatan (*utilization*), dan stabilitas (*stability*). Dalam konteks Indonesia, pilar tersebut diupayakan melalui desentralisasi kebijakan pangan agar sesuai dengan potensi dan kebutuhan lokal. Oates (1999) menegaskan bahwa desentralisasi fiskal memungkinkan pemerintah lokal berinovasi sesuai preferensi masyarakatnya (Fitran, F., Hofman, B., & Kaiser, K., 2019).

Namun, dalam praktiknya, desentralisasi sering kali tidak diiringi dengan peningkatan kapasitas kelembagaan dan inovasi lokal. Desa kerap hanya menjadi pelaksana kebijakan pusat tanpa otonomi penuh dalam merancang solusi berbasis konteks lokal (Rizal & Siregar, 2021). Akibatnya, potensi desentralisasi untuk memperkuat ketahanan pangan belum optimal. Hal ini tercermin dari kebijakan Pemerintah Indonesia melalui Permendesa PDTT Nomor 2 Tahun 2025 pasal 7 menetapkan bahwa 20 persen Dana Desa wajib dialokasikan untuk program ketahanan pangan yang dapat dilaksanakan untuk mendukung swasembada pangan dan makan bergizi gratis di tingkat Desa. Kebijakan ini diharapkan memperkuat kemandirian pangan desa, menekan angka kerentanan gizi, serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat pedesaan. Penggunaan Dana Desa untuk Ketahanan Pangan juga diatur dalam Permendes tersebut yaitu agar melibatkan BUM Desa, BUM Desa bersama atau kelembagaan ekonomi masyarakat di

Desa, serta dilaksanakan sesuai dengan kewenangan Desa dan diputuskan dalam Musyawarah Desa.

Namun, implementasi kebijakan tersebut masih menghadapi tantangan serius. Sejumlah penelitian menunjukkan bahwa alokasi Dana Desa lebih sering berorientasi pada kepatuhan administratif terhadap regulasi dan serapan anggaran, bukan pada inovasi kebijakan yang menghasilkan perubahan nyata (De Vries, H., Bekkers, V., & Tummers, L., 2016; Kurniasih, 2022; Sari & Nugroho, 2023). Desa cenderung menyalurkan anggaran untuk kegiatan rutin seperti pembelian bibit, ternak, dan pembangunan sarana fisik, sementara program inovatif seperti sistem logistik pangan desa, pengembangan BUMDes pangan, atau digitalisasi data pangan belum berkembang optimal.

Kondisi tersebut menunjukkan adanya kesenjangan antara desain kebijakan *top-down* dan kapasitas inovatif di tingkat lokal (Grindle, 2017). Di sisi lain, pemotongan Dana Transfer ke Daerah sejak 2022 juga mempersempit ruang fiskal desa (Bappenas, 2023). Hal ini memperkuat argumentasi bahwa efektivitas kebijakan tidak hanya bergantung pada kepatuhan terhadap peraturan, tetapi pada sejauh mana aparatur desa mampu melakukan *policy innovation* dan *policy learning*. Oleh karena itu, artikel ini mencoba menjawab pertanyaan utama. 1) mengapa implementasi kebijakan Dana Desa untuk ketahanan pangan masih didominasi oleh kepatuhan administratif, 2) Bagaimana tantangan inovasi kebijakan di tingkat desa dapat diatasi melalui pendekatan kolaboratif dan berbasis bukti.

Urgensi penelitian ini terletak pada pentingnya pergeseran paradigma tata kelola kebijakan desa dari sekadar orientasi kepatuhan menuju inovasi kebijakan publik yang berorientasi hasil (*outcome-oriented policy innovation*). Mengingat desa merupakan ujung tombak pelaksanaan pembangunan, maka kemampuan aparatur desa untuk berinovasi dan berkolaborasi menjadi kunci bagi efektivitas kebijakan nasional di tingkat akar rumput. Tanpa adanya inovasi kebijakan, program ketahanan pangan desa akan berhenti pada kegiatan simbolik, tidak adaptif terhadap perubahan iklim, dan tidak berkelanjutan bagi kesejahteraan masyarakat desa.

Inovasi kebijakan publik didefinisikan sebagai “penciptaan dan penerapan ide-ide baru untuk meningkatkan kinerja pelayanan publik” (Hartley, 2005). Dalam sektor publik, inovasi tidak hanya terkait produk atau teknologi baru, tetapi juga cara baru dalam tata kelola, kolaborasi, dan implementasi kebijakan (Sørensen & Torfing, 2011; Valenzuela, J. (2019). Torfing dan Sørensen (2016) juga menekankan bahwa inovasi publik di tingkat lokal sangat bergantung pada kepemimpinan kolaboratif, *policy entrepreneurs*, dan adanya *institutional flexibility*. Ketika

birokrasi lebih fokus pada kepatuhan daripada pembelajaran kebijakan, maka inovasi akan stagnan (De Vries, Bekkers, & Tummers, 2016).

Selain itu, urgensi penelitian ini juga didorong oleh kebutuhan akan model tata kelola pangan desa yang berbasis data dan kolaboratif. Menurut Ansell & Gash (2008), *collaborative governance* adalah proses di mana aktor pemerintah dan non-pemerintah secara kolektif membuat keputusan publik melalui dialog, berbagi sumber daya, dan tanggung jawab bersama. Dalam konteks ketahanan pangan, kolaborasi lintas aktor termasuk Bapanas, Dinas Pertanian, KWT, universitas, dan swasta menjadi kunci keberhasilan.

Selama ini, kebijakan ketahanan pangan masih berjalan sektoral dan fragmentaris antara program Kementerian Pertanian, Bapanas, dan Kemendesa PDTT tanpa integrasi data yang kuat. Padahal, FAO (2023) menegaskan bahwa kebijakan pangan modern harus ditopang oleh sistem informasi terpadu dan partisipasi multi-aktor untuk menjamin ketersediaan dan stabilitas pangan yang berkelanjutan.

Sejumlah penelitian terdahulu telah membahas efektivitas Dana Desa dalam pembangunan ekonomi lokal (Rizal & Siregar, 2021), serta pelaksanaan program ketahanan pangan di tingkat desa (Kurniasih, 2022; Rahmawati & Yusuf, 2022). Namun, sebagian besar penelitian tersebut masih menekankan aspek administratif dan evaluatif, misalnya tingkat penyerapan anggaran, kepatuhan terhadap regulasi, dan kendala birokrasi tanpa banyak menyoroti dimensi inovasi kebijakan dan kolaborasi lintas aktor.

Penelitian ini berbeda karena menggeser fokus analisis dari *budget compliance* menuju *policy innovation*. Artikel ini tidak hanya mengevaluasi efektivitas pelaksanaan kebijakan, tetapi juga menelaah sejauh mana pemerintah desa memiliki kapasitas untuk berinovasi dalam kerangka kebijakan publik. Selain itu, penelitian ini mengintegrasikan konsep *Collaborative Governance* (Ansell & Gash, 2008) dan *Public Sector Innovation* (Sørensen & Torfing, 2011) untuk menjelaskan bagaimana inovasi kebijakan di tingkat desa dapat berkembang melalui kemitraan antara pemerintah, masyarakat, BUMDes, akademisi, dan sektor swasta.

Penelitian ini juga mengaitkan kebijakan Dana Desa dengan perspektif *Evidence-Based Policy Making* (EBPM), yakni kebutuhan untuk mendasarkan perencanaan dan keputusan pada data empiris, seperti *Food Security and Vulnerability Atlas* (FSVA) dan Sistem Kewaspadaan Pangan dan Gizi (SKPG). Pendekatan ini relatif baru dalam konteks kajian ketahanan pangan di desa, karena selama ini sebagian besar perencanaan masih berbasis musyawarah partisipatif tanpa integrasi data kuantitatif yang komprehensif.

"Harmoni Budaya Lokal dan Teknologi untuk Pembangunan Berkelanjutan"

Pendekatan *Evidence-Based Policy Making* (EBPM) menekankan pentingnya penggunaan data dalam perumusan dan evaluasi kebijakan (Nutley, Walter, & Davies, 2007). Integrasi data FSVA (Food Security and Vulnerability Atlas) dan Sistem Kewaspadaan Pangan dan Gizi (SKPG) seharusnya menjadi dasar dalam menentukan prioritas program desa. Namun, fakta di lapangan menunjukkan masih minimnya literasi data di tingkat lokal (Prasetyo, 2022).

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode studi pustaka (). Pendekatan ini dipilih karena tujuan utama penelitian bukan untuk mengukur variabel kuantitatif, melainkan untuk mengeksplorasi konsep, temuan, dan praktik kebijakan yang relevan dengan inovasi kebijakan Dana Desa dalam program ketahanan pangan. Fokus penelitian diarahkan pada *review* dan *analytical synthesis* terhadap hasil-hasil penelitian sebelumnya, regulasi pemerintah, serta laporan lembaga nasional dan internasional yang berhubungan dengan topik ketahanan pangan desa.

Sumber data sekunder dalam penelitian ini diperoleh melalui penelusuran literatur akademik dan dokumen kebijakan dari berbagai basis data *daring*, yaitu: *Google Scholar*, *ScienceDirect*, *Taylor & Francis Online*, *DOAJ (Directory of Open Access Journals)*, dan Portal Garuda (Garba Rujukan Digital LIPI) untuk publikasi nasional. Selain itu, digunakan pula dokumen kebijakan dan laporan resmi dari lembaga seperti: Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi (Kemendesa PDTT), Kementerian PPN/Bappenas, Badan Pangan Nasional (Bapanas), serta FAO (*Food and Agriculture Organization of the United Nations*).

Penelusuran dilakukan dalam rentang waktu 2014–2024, untuk mencakup periode implementasi Dana Desa sejak diberlakukannya Undang- Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa hingga kebijakan alokasi 20% Dana Desa untuk ketahanan pangan (Permendesa PDTT No. 13 Tahun 2020) dan perkembangannya hingga kini diterbitkannya Permendes nomor 2 tahun 2025.

Prosedur Penelusuran dan Seleksi Artikel dilakukan melalui tahapan penelusuran literatur dengan mengikuti prinsip sistematis dari *Systematic Literature Review* (SLR), yang meliputi: 1) tahap Identifikasi (*Identification*) yaitu penelusuran awal yang menghasilkan sekitar 185 artikel dan dokumen yang menggunakan kombinasi kata kunci: "Dana Desa", "village fund", "ketahanan pangan desa", "food security policy Indonesia", "public policy innovation", "collaborative governance", dan "evidence-based policy". 2) Tahap penyaringan (*Screening*). Dari hasil awal, dilakukan seleksi berdasarkan relevansi judul dan

abstrak terhadap fokus penelitian. Artikel yang bersifat teknis agrikultur, ekonomi makro, atau tidak berfokus pada kebijakan publik dikeluarkan dari daftar. 3) tahap Kelayakan (*Eligibility*), yaitu setelah proses penyaringan, diperoleh 52 artikel dan dokumen yang relevan dengan tema kebijakan Dana Desa, ketahanan pangan, inovasi publik, dan tata kelola kolaboratif. 4) Tahap Inklusi (*Inclusion*), dari 52 dokumen tersebut, dipilih 25 publikasi utama yang digunakan dalam analisis mendalam, terdiri atas 10 artikel jurnal internasional terindeks Scopus (*Public Administration Review, Administration & Society, Public Policy and Administration*); 9 artikel jurnal nasional terakreditasi (Sinta 1–3) dari Portal Garuda; 3 dokumen kebijakan pemerintah (Permendesa PDTT, RPJMN, dan Laporan Bappenas); 3 laporan lembaga internasional seperti FAO (2023) dan World Bank (2022).

Analisis data dari literatur dilakukan dengan menggunakan analisis isi (*content analysis*) dan sintesis tematik (*thematic synthesis*). Langkah analisis meliputi: 1) Kategorisasi awal: menandai topik utama dari masing-masing sumber (misalnya: implementasi kebijakan, inovasi publik, *governance*, kapasitas kelembagaan). 2) Pengkodean tematik: menggunakan pendekatan *open coding* untuk mengidentifikasi pola dan konsep yang berulang seperti *budget compliance, innovation gap, collaboration deficit*, dan *data-driven policy*. 3) Sintesis analitis: mengintegrasikan berbagai hasil penelitian untuk menghasilkan kerangka konseptual baru tentang tantangan dan peluang inovasi kebijakan Dana Desa dalam ketahanan pangan. Selanjutnya untuk menjaga validitas analisis, hasil kategorisasi literatur dibandingkan lintas sumber antara artikel akademik, laporan kebijakan, dan data institusional guna memastikan adanya triangulasi sumber data (Miles, Huberman, & Saldaña, 2014).

HASIL PENELITIAN

Realisasi dana desa secara nasional pada tahun 2023 sebesar 99,8% dari Pagu Rp72,56 triliun lebih tinggi disbanding tahun 2024, yakni dari pagu Rp74,68 triliun terealisasi 99,58%. Namun secara nominal terdapat kenaikan dari Rp72,41 triliun pada tahun 2023 ke Rp74,35 triliun pada tahun 2024 (BPS, 2024). Dari Dana Desa tersebut, pemerintah mewajibkan minimal 20% dialokasikan untuk program ketahanan pangan sejak 2022 dan terus berlanjut hingga 2024–2025, namun realisasi di lapangan masih jauh di bawah target. Kebijakan tersebut diatur dalam Peraturan Menteri Desa PDTT Nomor 7 tahun 2021 untuk Dana Desa tahun 2022, Nomor 8 tahun 2022 untuk Dana Desa tahun 2023, Nomor 13 tahun 2023 untuk Dana Desa tahun 2024, dan Nomor 2 tahun 2024 untuk dana Desa tahun 2025. Menurut Peraturan Menteri tersebut minimal 20% Dana Desa untuk ketahanan pangan dan hewani, mencakup ketersediaan, keterjangkauan, dan pemanfaatan pangan. Kepmendesa PDT Nomor 3 tahun 2025, menegaskan kembali alokasi 20%

PROSIDING SEMINAR NASIONAL KUSUMA IV

Kualitas Sumberdaya Manusia

"Harmoni Budaya Lokal dan Teknologi untuk Pembangunan Berkelanjutan"

untuk ketahanan pangan melalui BUMDes, lembaga ekonomi masyarakat, atau Tim Pelaksana Kegiatan Ketahanan Pangan. Berikut data realisasi penyerapan dana desa:

Table 1 Realisasi penyerapan dana desa untuk ketahanan pangan

Tahun	Target Regulasi	Realisasi Lapangan	Sumber
2022	Min. 20%	12–15% desa melaksanakan alokasi sesuai target	Kemendesa PDTT, SIMDesa 2022
2023	Min. 20%	12–15% desa	Kemendesa PDTT, data desa
2024	Min. 20%	Bervariasi per desa, antara 12–15%	Laporan desa, SID

Meski Dana Desa 2023 tersalurkan 99,8% dan 2024 tersalurkan 99,58%, namun alokasi internal desa untuk ketahanan pangan hanya sekitar 12–15% dari yang seharusnya minimal 20%. Sementara itu, baru 22,99% dari total 75.259 desa (atau sekitar 17.300 desa) yang mencapai status swasembada pangan di tahun 2024, berarti 77,01% desa masih belum swasembada pangan. Hal ini menandai adanya kesenjangan implementasi di tingkat lokal (Desa Kalibamamase, 2025).

Analisis pustaka terhadap 25 (dua puluh lima) artikel ilmiah dan dokumen kebijakan mengenai implementasi alokasi 20% (dua puluh persen) Dana Desa untuk ketahanan pangan mengidentifikasi adanya empat keluaran utama, yakni pola implementasi program, kelompok hambatan yang berulang lintas konteks, indikator kuantitatif pendukung yang menguatkan temuan kualitatif, serta peluang inovasi yang muncul di tingkat desa. Korpus (himpunan dokumen) yang dikaji mencakup studi evaluatif, regulasi dan pedoman pelaksanaan, serta laporan program pada rentang tahun 2015 hingga 2024, yang kemudian dipilah dan dianalisis menggunakan pendekatan analisis isi dan sintesis tematik untuk memetakan konsistensi pola dan tema di berbagai sumber.

Untuk memperkuat keluaran deskriptif tersebut, beberapa indikator kuantitatif sekunder disertakan guna memberikan konteks empiris, yakni tingkat kepatuhan substantif, aparatur desa tanpa latar perencanaan atau kebijakan publik, integrasi data FSVA dalam Musrenbangdes, dan karakter kemitraan desa.

Tabel 2. Indikator tambahan

Kriteria/Indikator Sekunder	Realisasi (5)
Tingkat kepatuhan substantif	10-15 %
Penurunan Dana Transfer ke Daerah dan Dana Desa	7-10%
Kapasitas fiskal	12-15%
Proporsi aparatur desa tanpa latar perencanaan atau kebijakan publik	68%
Integrasi data FSVA dalam Musrenbangdes	≤ 20%
Karakter kemitraan desa-BUMDes-akademisi	47%

"Harmoni Budaya Lokal dan Teknologi untuk Pembangunan Berkelanjutan"

Praktik implementasi yang terekam secara dominan menunjukkan orientasi kepatuhan administratif terhadap regulasi dengan fokus pada pemenuhan indikator input–output melalui kegiatan rutin seperti pengadaan bibit dan ternak, pembangunan kolam ikan, pembuatan lumbung pangan, serta pelatihan teknis, sementara keterkaitan langsung dengan outcome ketahanan pangan desa—seperti peningkatan kemandirian, diversifikasi pangan lokal, dan penguatan distribusi—belum tampil konsisten di lintas wilayah dan periode. Deskripsi pola ini menandakan bahwa indikator formal pelaksanaan lebih sering tercapai dibandingkan indikator hasil substantif, sehingga luaran yang tercatat kuat di aspek serapan dan tata laksana, namun lebih lemah ketika ditautkan pada perubahan yang terukur dalam dimensi ketersediaan, akses, pemanfaatan, dan stabilitas pangan di komunitas desa.

Sintesis terhadap hambatan yang mengiringi implementasi mengelompok pada empat dimensi yang berulang di berbagai sumber, yakni 1) hambatan struktural yang berasal dari desain kebijakan yang seragam dan bersifat top-down, 2) hambatan kelembagaan yang tercermin pada kapasitas teknokratis dan ketiadaan unit inovasi yang menopang desain kebijakan berbasis data, 3) hambatan kultural yang tampak pada orientasi kepatuhan dan aversi risiko audit, serta hambatan instrumental yang terkait dengan minimnya integrasi data, kesiapan digital, dan 4) keberlanjutan kemitraan antaraktor. Salah satunya dari studi evaluatif yang dilakukan oleh Kurniasih (2022), Sari dan Nugroho (2023), serta Rahmawati dan Yusuf (2022), ditemukan bahwa sebagian besar pemerintah desa menyalurkan dana tersebut untuk kegiatan rutin dan berulang seperti pengadaan bibit tanaman dan ternak, pembangunan kolam ikan, pembuatan lumbung pangan, serta pelatihan teknis pertanian. Keempat dimensi tersaji sebagai gambaran deskriptif tentang kondisi tata kelola pelaksanaan di desa yang membatasi ruang eksperimen dan pembelajaran kebijakan, sehingga program cenderung direplikasi mengikuti pedoman tanpa proses adaptasi yang berbasis evidensi lokal.

Dalam keseluruhan korpus, tiga peluang inovasi tampak berulang dan konsisten, yakni 1) penguatan kolaborasi multi-aktor yang muncul pada tujuh belas dari dua puluh lima artikel atau sekitar enam puluh delapan persen, 2) inisiatif digitalisasi tata kelola pangan berupa sistem informasi, aplikasi, atau dashboard yang hadir pada sebelas dari dua puluh lima artikel atau sekitar empat puluh empat persen, serta 3) diversifikasi pangan lokal dan pengolahan bernilai tambah yang muncul pada tiga belas dari dua puluh lima artikel atau sekitar lima puluh dua persen, yang bersama-sama mengindikasikan terbentuknya ekosistem inovasi yang mulai tumbuh di tingkat desa.

Secara naratif, keluaran ini menyajikan apa yang ditemukan dari sintesis pustaka secara objektif: praktik implementasi yang cenderung administratif, konstelasi hambatan yang berulang pada empat dimensi tata kelola, ukuran-ukuran kuantitatif yang mengonfirmasi keterbatasan kapasitas fiskal,

teknokratis, dan data, serta peluang kolaborasi, digitalisasi, dan diversifikasi yang dapat menjadi landasan penguatan hasil substantif kebijakan pangan desa.

PEMBAHASAN

Temuan-temuan di atas menerangkan bahwa tata kelola implementasi kebijakan pangan desa saat ini didominasi oleh logika kepatuhan atau *compliance-driven governance*, di mana keberhasilan lebih diukur melalui kesesuaian prosedural dan serapan kegiatan dibandingkan besaran dampak substantif yang relevan dengan kebutuhan lokal, sehingga terjadi gap antara apa yang dikerjakan secara administratif dan apa yang dihasilkan bagi ketahanan pangan komunitas. Penjelasan terhadap fenomena ini dapat dipahami melalui empat ranah yang saling berkelindan, yakni struktural, kelembagaan, kultural, dan instrumental, yang bersama-sama membentuk konteks implementasi yang kurang kondusif bagi inovasi dan pembelajaran kebijakan.

Secara struktural, desain kebijakan yang seragam dengan ruang fleksibilitas terbatas mendorong preferensi pada program yang paling aman secara prosedural, terlebih ketika kapasitas fiskal menyempit sehingga pelaksana cenderung memilih aktivitas yang mudah dipertanggungjawabkan ketimbang rancangan adaptif yang memerlukan percobaan dan iterasi. Pada ranah kelembagaan, keterbatasan kapasitas teknokratis, ketidaaan unit inovasi, dan minimnya peran wirausahawan kebijakan memperlemah kemampuan merancang dan melaksanakan program berbasis data, yang pada gilirannya membuat kebijakan cenderung sektoral, sporadis, dan bergantung pada arahan jangka pendek. Di sisi kultural, versi terhadap risiko audit dan budaya hierarkis menumbuhkan fear of innovation, sehingga eksperimen maupun pembelajaran berbasis umpan balik kurang memperoleh ruang, dan inovasi yang muncul lebih sering seremonial daripada hasil proses belajar yang reflektif. Pada aspek instrumental, keterbatasan integrasi data pangan seperti FSVA dan SKPG dengan perencanaan desa serta kemitraan yang temporer menghambat pengambilan keputusan berbasis bukti dan mengurangi peluang koordinasi lintas aktor yang ajek dan berkesinambungan.

Fenomena ini memperlihatkan kesenjangan yang signifikan antara logika administratif dan logika inovatif. Pemerintah desa lebih berfokus pada pertanyaan "bagaimana dana digunakan sesuai aturan" daripada "bagaimana dana tersebut menciptakan perubahan nyata bagi ketahanan pangan." Padahal, sebagaimana dijelaskan oleh Grindle (2017) dalam kerangka policy implementation, efektivitas kebijakan sangat ditentukan oleh sejauh mana kebijakan mampu menyesuaikan diri dengan konteks lokal, kapasitas institusional, dan kemampuan aktor

"Harmoni Budaya Lokal dan Teknologi untuk Pembangunan Berkelanjutan"

implementor dalam berinovasi. Ketika kebijakan bersifat top-down dan seragam, tanpa memperhitungkan differensi sosial-ekonomi dan potensi lokal, maka yang terjadi adalah implementation gap antara niat kebijakan dan praktik di lapangan.

Selain itu, budaya birokrasi desa yang hierarkis dan cenderung defensif terhadap risiko audit semakin memperkuat dominasi paradigma kepatuhan. Sebagaimana dicatat oleh Siregar (2023), kekhawatiran akan kesalahan administrasi dan ancaman sanksi hukum menyebabkan banyak aparatur desa memilih menjalankan program “aman secara administratif” dibanding mencoba pendekatan baru yang berpotensi dianggap menyalahi pedoman keuangan. Situasi ini menimbulkan *“fear of innovation”*, yaitu rasa takut untuk melakukan terobosan karena keterikatan pada prosedur formal yang kaku.

Fenomena *fear of innovation* tersebut menjelaskan mengapa inovasi kebijakan di tingkat desa sering kali bersifat seremonial atau reaktif, bukan hasil dari proses belajar kebijakan yang reflektif. Padahal, dalam perspektif Hartley (2005) dan Sørensen & Torfing (2011), inovasi publik muncul ketika birokrasi memiliki ruang untuk bereksperimen, berkolaborasi, dan belajar dari kegagalan. Namun, sistem pengawasan keuangan desa yang sangat prosedural dan minim fleksibilitas justru membatasi ruang pembelajaran tersebut.

Dalam konteks administrasi publik, kondisi ini dapat digolongkan sebagai bentuk *“compliance-driven governance”*—suatu model tata kelola yang menekankan kepatuhan terhadap aturan formal dibanding penciptaan nilai publik (*public value*). Moore (1995) menegaskan bahwa nilai publik tidak lahir dari kepatuhan semata, melainkan dari kemampuan pemerintah untuk menghasilkan kebijakan yang relevan, responsif, dan berdampak langsung pada masyarakat. Dengan demikian, meskipun secara administratif program ketahanan pangan desa dapat dikatakan *“tersalurkan”*, secara substantif kebijakan tersebut belum memberikan inovasi nyata yang memperkuat sistem pangan desa secara berkelanjutan.

Menurut Rahmawati & Yusuf (2022), lemahnya kapasitas ini tercermin dari perencanaan program yang masih bersifat reaktif, bergantung pada arahan pendamping desa, serta minim analisis berbasis data lokal. Di banyak kasus, belum ada unit atau struktur kelembagaan di desa yang secara khusus menangani inovasi kebijakan pangan atau koordinasi antaraktor (BUMDes, KWT, kelompok tani). Akibatnya, kebijakan berjalan secara sektoral dan sporadis.

Implikasi dari konfigurasi ini adalah perlunya pergeseran orientasi dari *how to spend* menuju *how to innovate*, yakni memposisikan kepatuhan sebagai prasyarat minimal sambil mengarahkan desain dan pelaksanaan program pada penciptaan nilai publik melalui *outcome* ketahanan pangan yang terukur dan

"Harmoni Budaya Lokal dan Teknologi untuk Pembangunan Berkelanjutan"

relevan secara lokal. Pengungkit praktis yang ditunjukkan oleh literatur dapat dirumuskan ke dalam tiga poros yang saling memperkuat, yaitu pelembagaan kolaborasi multi-aktor melalui forum yang permanen dan berorientasi pada kepercayaan, pemahaman bersama, dan tindakan bersama, digitalisasi tata kelola pangan desa melalui dashboard dan sistem informasi yang mengintegrasikan sumber data relevan untuk mempercepat pengambilan keputusan berbasis bukti, serta diversifikasi pangan lokal dan pengolahan bernali tambah yang menghubungkan produksi, pengolahan, dan distribusi melalui skema usaha desa seperti BUMDes bekerja sama dengan kelompok perempuan tani dan pelaku UMKM.

Konsistensi temuan bahwa 68 % publikasi menekankan kolaborasi, 44% menampilkan inisiatif digital, dan 52 % menyoroti diversifikasi memperlihatkan jalur transformasi yang realistik untuk mengonversi orientasi administratif menjadi inovasi kebijakan yang memberikan dampak substantif dan berkelanjutan. Dengan menata ulang desain kebijakan agar menyediakan ruang fleksibilitas terukur, memperkuat kapasitas teknokratis dan kelembagaan inovasi, mengembangkan budaya belajar yang aman-untuk-gagal, serta menyiapkan infrastruktur data dan kemitraan yang berkelanjutan, desa berpeluang mengubah praktik kepatuhan prosedural menjadi kebijakan yang menciptakan nilai publik dan memperkuat ketahanan pangan akar rumput.

Dari perspektif administrasi publik, kondisi ini menggambarkan lemahnya *institutional capacity* (Grindle, 2017) — yaitu kemampuan institusi publik dalam beradaptasi, belajar, dan berinovasi menghadapi perubahan. Tanpa kapasitas kelembagaan yang memadai, kebijakan inovatif tidak memiliki wadah institusional yang menopang keberlanjutannya.

KESIMPULAN

Penelitian ini menyimpulkan dua hal utama. Pertama, implementasi Dana Desa untuk ketahanan pangan didominasi kepatuhan administratif karena kombinasi hambatan struktural (desain top-down, kapasitas fiskal menyempit), kelembagaan (SDM terbatas, tanpa unit inovasi), kultural (hierarki, fear of audit), dan instrumental (minim data terintegrasi, kolaborasi tidak berkelanjutan), sehingga membentuk tata kelola *compliance-driven governance* yang menekankan serapan anggaran daripada hasil substantif. Kedua, tantangan tersebut dapat diatasi melalui kolaborasi multiaktor (pemerintah desa, BUMDes, KWT, akademisi), digitalisasi tata kelola pangan berbasis FSVA/SKPG, dan diversifikasi pangan lokal yang menciptakan transparansi, pembelajaran bersama, dan nilai ekonomi baru. Dengan demikian, efektivitas kebijakan Dana Desa untuk ketahanan pangan diukur bukan dari kepatuhan regulasi semata, melainkan dari kemampuan aktor

PROSIDING SEMINAR NASIONAL KUSUMA IV

Kualitas Sumberdaya Manusia

"Harmoni Budaya Lokal dan Teknologi untuk Pembangunan Berkelanjutan"

lokal menghasilkan inovasi kolaboratif berbasis bukti yang menciptakan nilai publik, sehingga pergeseran dari orientasi administratif menuju inovasi berbasis bukti merupakan kunci kesuksesan ketahanan pangan desa berkelanjutan.

UCAPAN TERIMA KASIH

Ucapan terima kasih disampaikan kepada Direktorat Jenderal Riset dan Pengembangan Kementerian Pendidikan Tinggi, Sains, dan Teknologi yang telah memberikan Hibah penelitian Fundamental pendanaan tahun 2025 dan Universitas Wijaya Putra yang telah memberikan dukungan kepada tim peneliti.

DAFTAR PUSTAKA

- 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>
- Antlöv, H. (2019). Village governance and development in Indonesia: The role of the state and civil society. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 55(2), 113–136. <https://doi.org/10.1080/00074918.2019.1639504>
- Bappenas. (2023). Laporan evaluasi dana transfer ke daerah dan desa 2023. Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional.
- Bapanas. (2023). Food security brief Indonesia 2023. Badan Pangan Nasional.
- Badan Pusat Statistik. (2024). Statistik Keuangan Pemerintah Desa 2023 dan 2024 <https://www.bps.go.id/id/publication/2024/12/31/3c8548c76fa4c645e30d67a9/statistik-keuangan-pemerintah-desa-2023-dan-2024.html>
- De Vries, H., Bekkers, V., & Tummers, L. (2016). Innovation in the public sector: A systematic review and future research agenda. *Public Administration*, 94(1), 146–166. <https://doi.org/10.1111/padm.12209>
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2006). Digital-era governance: IT corporations, the state, and e-government. Oxford University Press.
- FAO. (2023). The state of food security and nutrition in the world 2023. Food and Agriculture Organization of the United Nations. <https://www.fao.org>
- Fitriani, F., Hofman, B., & Kaiser, K. (2019). Unity in diversity? The creation of new local governments in a decentralising Indonesia. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 41(1), 57–79.
- Grindle, M. S. (2017). Politics and policy implementation in the third world. Princeton University Press.
- Hartley, J. (2005). Innovation in governance and public services: Past and present. *Public Money & Management*, 25(1), 27–34. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9302.2005.00447.x>
- Howlett, M., & Ramesh, M. (2003). Studying public policy: Policy cycles and policy subsystems (2nd ed.). Oxford University Press.

"Harmoni Budaya Lokal dan Teknologi untuk Pembangunan Berkelanjutan"

- Kalibamamase. (2025). Kepmendesa PDT Nomor 3 Tahun 2025, Panduan Penggunaan Dana Desa Untuk Ketahanan Pangan Dalam Mendukung Swasembada Pangan.
<https://kalibamamase.web.id/artikel/2025/2/25/kepmendesa-pdt-nomor-3-tahun-2025-panduan-penggunaan-dana-desa-untuk-ketahanan-pangan-dalam-mendukung-swasembada-pangan>
- Kemendesa PDTT. (2020). Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 13 Tahun 2020 tentang Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2021. Jakarta: Kementerian Desa, PDT, dan Transmigrasi.
- Kurniasih, D. (2022). Evaluasi kebijakan Dana Desa untuk ketahanan pangan di Jawa Tengah. *Jurnal Administrasi Publik Indonesia*, 9(2), 112–128.
- Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldaña, J. (2014). Qualitative data analysis: A methods sourcebook (3rd ed.). SAGE Publications.
- Moore, M. H. (1995). Creating public value: Strategic management in government. Harvard University Press.
- Nguyen, T. A., Le, T. P., & Pham, T. T. (2020). Participatory agricultural planning and resilience in Vietnam: A governance perspective. *Asian Journal of Agriculture and Development*, 17(1), 55–72.
- Nutley, S. M., Walter, I., & Davies, H. T. O. (2007). Using evidence: How research can inform public services. Policy Press.
- Oates, W. E. (1999). An essay on fiscal federalism. *Journal of Economic Literature*, 37(3), 1120–1149. <https://doi.org/10.1257/jel.37.3.1120>
- Pusat Kajian Pembangunan Desa UGM. (2021). Laporan kapasitas aparatur pemerintah desa di Indonesia. Universitas Gadjah Mada.
- Prasetyo, A. (2022). Literasi data dan tantangan implementasi kebijakan pangan di desa. *Jurnal Kebijakan Publik dan Pembangunan*, 4(1), 45–58.
- Prasetyo, A., & Rahmawati, E. (2022). Best practices of food security policy at the village level in Indonesia. *Jurnal Pembangunan Desa Berkelanjutan*, 8(2), 101– 116.
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1984). Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland (3rd ed.). University of California Press.
- Rahmawati, E., & Yusuf, D. (2022). Inovasi pemerintah desa dalam pengelolaan ketahanan pangan. *Jurnal Ilmu Administrasi Negara*, 11(1), 77–91.
- Rizal, S., & Siregar, F. (2021). Desentralisasi fiskal dan efektivitas pembangunan desa. *Jurnal Ekonomi dan Kebijakan Publik*, 12(3), 233–245.
- Sari, N., & Nugroho, A. (2023). Tantangan implementasi Dana Desa untuk ketahanan pangan di Indonesia. *Jurnal Pembangunan dan Inovasi Daerah*, 7(1), 58–74.
- Siregar, A. (2023). Digitalisasi ketahanan pangan desa: Model dan tantangan implementasi. *Jurnal Transformasi Pemerintahan*, 5(2), 119–132.

PROSIDING SEMINAR NASIONAL KUSUMA IV

Kualitas Sumberdaya Manusia

"Harmoni Budaya Lokal dan Teknologi untuk Pembangunan Berkelanjutan"

- Sørensen, E., & Torfing, J. (2011). Enhancing collaborative innovation in the public sector. *Administration & Society*, 43(8), 842–868.
<https://doi.org/10.1177/0095399711418768>
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2016). The innovation and collaborative governance in the public sector. Palgrave Macmillan.
- Torfing, J. (2019). Collaborative innovation in the public sector: The argument. *Public Management Review*, 21(1), 1–11.
<https://doi.org/10.1080/14719037.2018.1430248>
- Valenzuela, J. (2019). Donor dependency and sustainability in local food governance initiatives in the Philippines. *Journal of Asian Public Policy*, 12(3), 287–303. <https://doi.org/10.1080/17516234.2018.1517920>