

Implementasi Kebijakan Ketahanan Pangan Pada Aspek Pemanfaatan di Kabupaten Hulu Sungai Tengah

Muhammad Afni Hidayat

Universitas Lambung Mangkurat, Indonesia

Email: afnihidayat83@gmail.com

Keywords		Abstract
Ketahanan Pangan, Pemanfaatan Pangan, Implementasi Kebijakan		Indeks Ketahanan Pangan (IKP) Kabupaten Hulu Sungai Tengah, meskipun berkategori Tahan Pangan Tinggi, mengalami penurunan (79,86 pada 2021 menjadi 79,06 pada 2023). Aspek yang memiliki nilai terendah adalah Pemanfaatan (63,68 pada 2023). Pemanfaatan pangan merujuk pada kemampuan tubuh individu menyerap zat gizi, yang sangat dipengaruhi oleh akses air bersih, sanitasi, dan layanan kesehatan. Tingginya angka stunting menjadi bukti bahwa ketersediaan pangan yang cukup tidak menjamin status gizi yang baik tanpa adanya fondasi pendukung ini. Tujuan dilakukannya penelitian ini adalah untuk menganalisis pelaksanaan kebijakan ketahanan pangan pada Aspek Pemanfaatan serta mengidentifikasi faktor-faktor yang memengaruhi implementasinya di Kabupaten Hulu Sungai Tengah. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif deskriptif dengan pendekatan studi kasus. Kerangka analisis menggunakan model implementasi kebijakan George C. Edwards III. Pengumpulan data dilakukan melalui wawancara, observasi, dan studi dokumentasi dengan informan dari perangkat daerah terkait dan pelaksana lapangan (seperti kader Posyandu dan Kepala Desa). Dari hasil penelitian diperoleh bahwa Implementasi kebijakan pada Aspek Penyediaan Air Bersih berjalan lambat dan belum optimal. Hal ini disebabkan oleh keterbatasan alokasi APBD, kendala teknis (infrastruktur perpipaan di wilayah terpencil), serta hambatan sosial-budaya (kebiasaan menggunakan air sungai dan persepsi air harus gratis). Sementara itu, implementasi pada Aspek Tenaga Kesehatan dan Gizi menunjukkan keberhasilan yang signifikan. Dari hasil penelitian dapat diambil kesimpulan yaitu terdapat kesenjangan implementasi yang tajam antara komponen penyediaan air bersih yang terhambat dan komponen peningkatan gizi/kesehatan yang berhasil melalui pemanfaatan sumber daya lokal (kader) dan sinergi kebijakan.
Keywords: Food Security, Food Utilization, Policy Implementation.		Abstract <i>The Food Security Index (IKP) of Hulu Sungai Tengah Regency, although in the category of High Food Security, has decreased (79.86 in 2021 to 79.06 in 2023). The aspect that has the lowest value is Utilization (63.68 in 2023). Food utilization refers to the ability of an individual's body to absorb nutrients, which is greatly influenced by access to clean water, sanitation, and health services. The high rate of stunting is proof that the availability of sufficient food does not guarantee good nutritional status without this supporting foundation. The purpose of this study is to analyze the implementation of food security policies in the Utilization Aspect and identify factors that affect its implementation in Hulu Sungai Tengah Regency. This study uses a descriptive qualitative method with a case study approach. The analytical framework uses the policy implementation model of George C. Edwards III. Data collection was carried out through interviews, observations, and documentation studies with informants from relevant regional apparatus and field implementers (such as</i>

Posyandu cadres and Village Heads). From the results of the study, it was obtained that the implementation of policies in the Clean Water Supply Aspect was slow and not optimal. This is due to limited APBD allocations, technical constraints (pipeline infrastructure in remote areas), and socio-cultural obstacles (the habit of using river water and water perception must be free). Meanwhile, the implementation of the Health and Nutrition Aspect showed significant success, From the results of the study, it can be concluded that there is a sharp implementation gap between the inhibited clean water supply component and the nutrition/health improvement component that is successful through the use of local resources (cadres) and policy synergy.



PENDAHULUAN

Pangan merupakan kebutuhan dasar utama bagi manusia yang harus dipenuhi setiap saat (Alfia, 2016; Haris, Nasution, & Syafri, 2023; Rahmi & Jumiati, 2020). Indikator pencapaiannya adalah Ketahanan Pangan, yang diukur melalui tiga pilar: Ketersediaan (Availability), Keterjangkauan (Accessibility), dan Pemanfaatan (Utilization) (Ariani & Suryana, 2023; Helmi & Ali, 2020; Lestari, Martianto, & Tanziha, 2018).

Kabupaten Hulu Sungai Tengah (HST) dikategorikan Tahan Pangan Tinggi, namun Indeks Ketahanan Pangan (IKP) menunjukkan penurunan (79,86 pada 2021 menjadi 79,06 pada 2023). Aspek Pemanfaatan memiliki nilai terendah (63,68 pada 2023). Pemanfaatan pangan sangat bergantung pada kondisi pendukung seperti akses air bersih, sanitasi yang layak, dan pelayanan kesehatan yang memadai. Kegagalan dalam aspek ini, seperti ditunjukkan oleh tingginya angka stunting, membuktikan bahwa ketersediaan pangan yang melimpah tidak otomatis menjamin status gizi yang baik (Fitriyani, Angelina, Fatih, Pradipta, & Fauzan, 2024; Martony, 2023; Rahmadani & Lubis, 2023). Kesenjangan antara kebijakan yang ideal dengan pelaksanaannya di lapangan (implementation gap) menjadi masalah klasik administrasi publik, diperparah oleh keterbatasan sumber daya, ego sektoral, dan kurang terkoordinasinya program (Kertati et al., 2023). Aspek pemanfaatan dalam ketahanan pangan memiliki peran krusial yang berbeda dari aspek ketersediaan dan akses pangan (Juansa et al., 2025; Nizmi et al., 2025; Quirinno, Murtiana, & Asmoro, 2024). Menurut World Food Programme (2020) dan FAO (2021), pemanfaatan pangan mencakup kemampuan tubuh untuk menyerap nutrisi secara optimal, yang dipengaruhi oleh praktik pola konsumsi, kualitas sanitasi, dan akses terhadap air bersih. Barrett (2010) dalam studinya menekankan bahwa meskipun pangan tersedia dan dapat diakses, tanpa pemanfaatan yang tepat, tujuan ketahanan pangan untuk meningkatkan kesehatan dan gizi masyarakat tidak akan tercapai. Di Indonesia, penelitian Ariani dan Hermanto (2020) menunjukkan bahwa tingginya prevalensi stunting (21,6%) tidak semata-mata disebabkan oleh keterbatasan pangan, melainkan lebih dominan dipengaruhi oleh pola konsumsi yang tidak seimbang dan sanitasi yang buruk. Hal ini menegaskan pentingnya fokus pada aspek pemanfaatan sebagai entry point strategis dalam kebijakan ketahanan pangan daerah (Fiandana, 2015; Salasa, 2021; Saliem & Ariani, 2016).

Oleh karena itu, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implementasi kebijakan ketahanan pangan pada aspek Pemanfaatan yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Hulu

Sungai Tengah. Fokus analisis mencakup evaluasi terhadap program-program yang telah dijalankan, mekanisme pendistribusian, serta efektivitas pemanfaatan pangan oleh masyarakat (Lorian, 2025; Noer & Ilman, 2025; Yuliansyah, Pramudiana, Widyawati, & Pramono, 2025). Selain itu, penelitian ini juga berupaya mengidentifikasi faktor-faktor yang memengaruhi implementasi kebijakan ketahanan pangan pada aspek Pemanfaatan di Kabupaten Hulu Sungai Tengah, baik faktor pendukung seperti ketersediaan infrastruktur dan partisipasi masyarakat, maupun faktor penghambat seperti keterbatasan anggaran, koordinasi antarinstansi, dan pemahaman masyarakat terhadap pentingnya pemanfaatan pangan yang tepat (Rikardus, 2025; Zuhurfia, 2016).

Penelitian ini memberikan kontribusi teoretis dalam memperkaya kajian implementasi kebijakan pangan daerah dengan menggunakan model Edwards III (1980) yang diintegrasikan dengan konteks lokal Kalimantan Selatan. Secara praktis, temuan penelitian diharapkan dapat memberikan rekomendasi strategis bagi pemerintah daerah dalam memperkuat koordinasi lintas sektor antara Dinas Pangan, Dinas Kesehatan, dan Dinas Perumahan Rakyat. Selain itu, hasil penelitian ini dapat menjadi acuan dalam merumuskan kebijakan responsif yang mempertimbangkan kapasitas sumber daya lokal, efektivitas komunikasi kebijakan, dan komitmen implementor di tingkat kecamatan dan desa.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif dengan metode studi kasus untuk menjabarkan dan memotret fenomena implementasi kebijakan apa adanya. Model Analisis yang digunakan adalah Model Implementasi Kebijakan George C. Edwards III, yang menilai implementasi berdasarkan empat variable yaitu Komunikasi, Sumber Daya, Disposisi, dan Struktur Birokrasi. Teknik Pengumpulan Data dilakukan melalui wawancara mendalam (kepada instansi terkait dan pelaksana lapangan), observasi, dan studi dokumentasi (RISPAM, RPJMD, Profil Kesehatan). Data dianalisis menggunakan model interaktif Miles dan Huberman yang meliputi reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Kerangka analisis implementasi kebijakan mengacu pada model George C. Edwards III yang menilai empat variabel kunci: komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Analisis dilakukan secara tematik dengan bantuan software NVivo 12 untuk mengorganisir dan mengkategorikan data temuan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Hasil analisis implementasi kebijakan ketahanan pangan pada aspek Pemanfaatan di Kabupaten Hulu Sungai Tengah menunjukkan perbedaan yang antara indikator akses air bersih dan tenaga kesehatan/gizi.

Implementasi pada Aspek Penyediaan Air Bersih (Lambat dan Belum Optimal)

1. Komunikasi: Komunikasi formal antar-instansi sudah berjalan, namun komunikasi untuk perubahan perilaku di tingkat masyarakat belum efektif mengubah kebiasaan yang mengakar (menggunakan air sungai) dan menembus persepsi kuat bahwa air bersih harus gratis atau murah.
2. Sumber Daya (Resources): Faktor anggaran menjadi variabel dominan yang menghambat. Alokasi APBD untuk air minum dan penyehatan lingkungan masih minim.

Selain itu, kendala geografis (wilayah terpencil) dan infrastruktur perpipaan yang sulit menjangkau seluruh area meningkatkan kompleksitas pembangunan.

3. Struktur Birokrasi (Koordinasi Lintas Sektor): Permasalahan air bersih melibatkan banyak instansi, namun implementasi terhambat karena tidak adanya mekanisme kerja yang jelas yang menciptakan ego sektoral dan tumpang tindih program.
4. Disposisi (Sikap/Sosial Budaya): Hambatan sosial-budaya merupakan resistensi terbesar. Kebiasaan masyarakat menggunakan air sungai dan penolakan terhadap layanan air berbayar menghambat perluasan layanan yang berkelanjutan. Hal ini berdampak pada kegagalan penyerapan zat gizi secara optimal.

Implementasi pada Aspek Tenaga Kesehatan dan Gizi (Berhasil dan Kolaboratif)

1. Sumber Daya (Strategi Pemberdayaan): Keberhasilan dicapai melalui strategi pemberdayaan Posyandu kader. Kader adalah anggota masyarakat yang dipercaya (trusted insiders) dan sangat efektif sebagai ujung tombak dalam menyebarkan pesan kebijakan (PMT, edukasi B2SA, dan PHBS).
2. Komunikasi: Komunikasi dilakukan secara berjenjang dan konsisten, didukung oleh program yang jelas dan dapat ditindaklanjuti, seperti Dapur Posyandu B2SA. Efektivitas komunikasi ini tercermin dari capaian penurunan angka stunting hingga 13,01% pada tahun 2024.
3. Struktur Birokrasi (Konvergensi Kebijakan): Keberhasilan ini didorong oleh Konvergensi Kebijakan Percepatan Penurunan Stunting (Perpres No. 72 Tahun 2021) yang mendorong integrasi sektor pangan, kesehatan, dan pendidikan. Kolaborasi lintas sektor berfungsi secara sinergis.
4. Disposisi (Pemanfaatan Budaya): Pemerintah Kabupaten HST berhasil merangkul dan memanfaatkan budaya secara strategis. Program Pangan Beragam, Bergizi, Seimbang, dan Aman (B2SA) mendorong kreativitas masyarakat berbasis sumber daya lokal, sehingga masyarakat merasa memiliki (ownership) terhadap program.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa variabel komunikasi dan disposisi menjadi faktor dominan dalam keberhasilan implementasi pada aspek peningkatan gizi, sedangkan variabel sumber daya dan struktur birokrasi menjadi penghambat utama pada aspek penyediaan air bersih dan sanitasi. Temuan ini konsisten dengan argumen Edwards III (1980) yang menyatakan bahwa koordinasi lintas sektor dan dukungan sumber daya merupakan prasyarat keberhasilan implementasi kebijakan publik. Lebih lanjut, Nugroho (2021) menegaskan bahwa komunikasi kebijakan yang efektif dan komitmen implementor merupakan kunci dalam menerjemahkan kebijakan menjadi tindakan nyata di lapangan. Dalam konteks Kabupaten Hulu Sungai Tengah, lemahnya komunikasi antara tingkat kabupaten dan desa, dikombinasikan dengan keterbatasan infrastruktur air bersih, menciptakan gap implementasi yang signifikan antara aspek gizi dan sanitasi. Hal ini mengindikasikan perlunya pendekatan implementasi yang terdiferensiasi sesuai dengan karakteristik dan kapasitas setiap aspek pemanfaatan pangan.

Sebagaimana diungkapkan oleh salah seorang Kepala Desa di Kecamatan Batang Alai Timur: "Kami sudah melakukan sosialisasi gizi di Posyandu setiap bulan, tapi untuk air bersih

masih terkendala karena belum ada anggaran dari kabupaten untuk membangun jaringan pipa. Kader Posyandu kami aktif, tapi kalau infrastruktur tidak mendukung, ya sulit juga hasilnya maksimal" (Wawancara, 15 Mei 2024). Pernyataan ini memperkuat temuan bahwa disparitas implementasi antar-aspek lebih disebabkan oleh keterbatasan struktural daripada faktor motivasi implementor.

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan, dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan ketahanan pangan pada aspek pemanfaatan di Kabupaten Hulu Sungai Tengah menunjukkan capaian yang beragam antar sub-aspek. Pada aspek peningkatan pengetahuan gizi dan pencegahan stunting, implementasi kebijakan berjalan efektif dengan dukungan komunikasi yang baik antara Dinas Kesehatan dan kader Posyandu, disposisi implementor yang tinggi, serta struktur birokrasi yang responsif melalui program Posyandu dan PMT. Namun, pada aspek penyediaan air bersih dan sanitasi, implementasi masih menghadapi kendala signifikan akibat keterbatasan sumber daya anggaran, lemahnya koordinasi antar-SKPD, dan kompleksitas struktur birokrasi yang menghambat pengadaan infrastruktur. Variabel komunikasi dan disposisi terbukti menjadi faktor pendorong utama keberhasilan implementasi, sementara keterbatasan sumber daya dan hambatan struktural birokrasi menjadi penghambat dominan. Temuan ini mengonfirmasi relevansi model Edwards III (1980) dalam konteks implementasi kebijakan pangan daerah di Indonesia, sekaligus menggarisbawahi pentingnya pendekatan implementasi yang adaptif dan terdiferensiasi sesuai dengan kapasitas sumber daya lokal.

DAFTAR PUSTAKA

- Alfia, Lutfi. (2016). *Implementasi Program Peningkatan Ketahanan Pangan (Studi pada Dinas Pertanian Kabupaten Blitar)*. <https://doi.org/10.21776/UB.JIAP.2016.002.03.7>
- Ariani, Mewa, & Suryana, Achmad. (2023). Kinerja ketahanan pangan Indonesia: pembelajaran dari penilaian dengan kriteria global dan nasional. *Analisis Kebijakan Pertanian*, 21(1), 1–20.
- Fiandana, Yanuar. (2015). Strategi Pemerintah Daerah dalam Meningkatkan Ketahanan Pangan Daerah (Studi pada Kabupaten Malang). *Jurnal Administrasi Publik Mahasiswa Universitas Brawijaya*.
- Fitriyani, Amelia, Angelina, Putri Ria, Fatih, Hanif Nur, Pradipta, Muhammad Rezi, & Fauzan, Ahmad. (2024). Sosialisasi Pencegahan Stunting Melalui Aspek Fisik dan Psikologis di Desa Cinangneng. *Jurnal Pengabdian Masyarakat Sapangambe Manoktok Hitei*. <https://doi.org/10.36985/9DR2BH74>
- Haris, Irfani Darma, Nasution, Muhammad Arif, & Syafr. (2023). Pengendalian Pemanfaatan Ruang Lahan Pertanian Berbasis Berkelanjutan Ketahanan Pangan Di Kabupaten Soppeng. *Urban and Regional Studies Journal*. <https://doi.org/10.35965/URSJ.V5I2.2704>
- Helmi, Fajri, & Ali, Helmi. (2020). Strategi Peningkatan Ketahanan Pangan Dalam Menghadapi Pandemi Covid-19 Di Kota Bukittinggi. *Jurnal Benefita*, 5(3), 366.
- Juansa, Andra, Maulana, Anas Wahid, Lubis, Mitra Musika, Wijaya, Acep Atma, Minarsi, Ayu, Sugama, Deka, Ayu, Ieke Wulan, Rianty, Erfina, & Murwanti, Retno. (2025). *Ketahanan Pangan: Swasembada Pangan dan Implikasinya terhadap Pertumbuhan Ekonomi di Indonesia*. PT. Star Digital Publishing, Yogyakarta-Indonesia.

- Kertati, Indra, Pratomo, Setyohadi, Sancono, Bambang Agus Windu, Daeni, M., Widyastomo, Rahmad Purwanto, Christiani, Charis, Werdiningsih, Rini, Hadiati, Tri Lestari, Bahrudin, Agus, & Winarni, Aris Toening. (2023). *Implementasi Kebijakan Publik: Dari Hulu ke Hilir*. PT. Sonpedia Publishing Indonesia.
- Lestari, Dewi Aprilia Ajeng, Martianto, Drajat, & Tanziha, Ikeu. (2018). Pengembangan indeks ketahanan pangan dan gizi tingkat kabupaten di Kabupaten Bandung Barat. *Jurnal Ekonomi Pertanian Dan Agribisnis*, 2(1), 62–76.
- Lorian, Yeni. (2025). Evaluasi Dampak Sosial Program Ketahanan Pangan Nasional. *Circle Archive*, 1(7).
- Martony, Oslida. (2023). Stunting di Indonesia: Tantangan dan Solusi di Era Modern. *Journal of Telenursing (JOTING)*. <https://doi.org/10.31539/JOTING.V5I2.6930>
- Nizmi, Yusnarida Eka, Retnaningsih, Umi Oktyari, Olivia, Yessi, Wicaksa, Arif, Takwa, Tuah Kalti, Hidayati, Umunnisa, Purwasandi, Purwasandi, Alby, Syahroni, & Yulia, Rahmi. (2025). Peran Perempuan dalam Ketahanan Pangan: Sosialisasi dan Identifikasi di Desa Banjar Semina Kabupaten Siak. *Jurnal Pengabdian Kepada Masyarakat (JPKM)*, 3(2), 66–74.
- Noer, Ariel Azlam, & Ilman, Nur. (2025). Peran Dinas Perikanan dan Ketahanan Pangan Kabupaten Luwu Utara dalam Meningkatkan Ketahanan Pangan dan Kesejahteraan Masyarakat. *Integrative Perspectives of Social and Science Journal*, 2(03 Juli), 5094–5101.
- Quirinno, Ratu Syra, Murtiana, Sri, & Asmoro, Novky. (2024). Peran sektor pertanian dalam meningkatkan ketahanan pangan dan ekonomi nasional. *NUSANTARA: Jurnal Ilmu Pengetahuan Sosial*, 11(7), 2811–2822.
- Rahmadani, Suci, & Lubis, Syofiati. (2023). Evaluasi peran pemerintah dalam menentukan angka stunting berdasarkan perpres 72 tahun 2021. *Jurnal EDUCATIO: Jurnal Pendidikan Indonesia*. <https://doi.org/10.29210/1202322804>
- Rahmi, Hasanatul, & Jumiati. (2020). Implementasi Kebijakan Ketahanan Pangan Dalam Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat di Kabupaten Pesisir Selatan (studi kasus pengelolaan cadangan pangan pemerintahan desamelalui kelembagaan lumbung pangan). *Indonesian Journal of Education Research*. <https://doi.org/10.24036/EDUNESIA.V1I1.9>
- Rikardus, Everistus. (2025). Penguatan Kebijakan Ketahanan Pangan: Sinergi Multi-Pemangku Kepentingan dalam Peningkatan Produksi Padi. *Jurnal Ilmu Sosial Dan Humaniora*, 1(2), 302–315.
- Salasa, Andi Rachman. (2021). Paradigma dan Dimensi Strategi Ketahanan Pangan Indonesia. *Jejaring Administrasi Publik*. <https://doi.org/10.20473/JAP.V13I1.29357>
- Saliem, Handewi Purwati, & Ariani, Mewa. (2016). *Ketahanan Pangan, Konsep, Pengukuran dan Strategi*. <https://doi.org/10.21082/FAE.V20N1.2002.12-24>
- Yuliansyah, Ervan, Pramudiana, Ika Devy, Widyawati, Widyawati, & Pramono, Sapto. (2025). Efektivitas Implementasi Program Cadangan Pangan Pemerintah (CPP) dalam Mendukung Ketahanan Pangan Keluarga Rentan di Desa Godog, Kecamatan Laren, Kabupaten Lamongan. *Journal of Management and Social Sciences*, 4(1), 130–147.
- Zuhrufia, Dina. (2016). *Implementasi kebijakan agropolitan berbasis komoditas unggulan dalam membangun ekonomi daerah*. Skripsi Malang: Fakultas Ilmu Administrasi. Universitas Brawijaya.