



---

## **NETWORK GOVERNANCE DALAM PEMENUHAN KETERSEDIAAN PANGAN DI KOTA MALANG**

Yana Syafieyana Hijri<sup>1</sup>, Muhammad Kamil<sup>2</sup>, Bayu Sadewo<sup>3</sup>, Iradhad Taqwa Sihidi<sup>4</sup>

<sup>1,2,3,4</sup> Universitas Muhammadiyah Malang

---

### **Info Artikel**

*Sejarah Artikel:*  
Diterima 28 Juli 2021  
Disetujui 12 Agustus 2021  
Dipublikasikan 10 September 2021

**Kata Kunci:**  
Ketahanan Pangan, Kota Malang, Operasi Pasar, Tata Kelola Jaringan Pemerintahan

### **Abstrak**

Penelitian ini menjelaskan respon kebijakan terhadap alih fungsi lahan pertanian di Kota Malang dari perspektif network governance yang dicetuskan oleh Keith G. Provan. Ini berangkat dari fakta bahwa dalam kurun waktu lima tahun terjadi alih fungsi lahan pertanian yang cukup masiv di Kota Malang sehingga mengancam ketersediaan pangan. Kerjasama yang dipotret melibatkan Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan, Dinas Perdagangan, dan Perusahaan Umum Badan Urusan Logistik Subdivre Malang. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif. Penelitian menghasilkan temuan bahwa implementasi tata kelola jaringan antar instansi sudah dijalankan dengan baik melalui program utama yakni kegiatan operasi pasar yang dimaksudkan untuk memberikan akses pangan kepada masyarakat dengan harga yang standart. Namun ada beberapa kendala dalam menjalankan tata kelola jaringan tersebut antara lain kualitas beras yang didistribusikan serta Kota Malang yang tidak memiliki Cadangan Beras Pemerintah Kota

---

## **NETWORK GOVERNANCE IN FULFILLMENT OF FOOD AVAILABILITY IN MALANG CITY**

**Keywords:**  
*Food security, Malang city, Market Operations, Network Governance*

---

### **Abstract**

*This study describes the policy response to the conversion of agricultural land in Malang City from the perspective of Network Governance which was coined by Keith G. Provan. This departs from the fact that in five years there has been a quite massive conversion of agricultural land in Malang City so that which threatens food availability. The collaboration pictured involves the Department of Agriculture and Food Security, the Department of Trade, and the Malang Subdivre Bulog Public Corporation. The research method used in this research is descriptive qualitative. The research resulted in the findings that the implementation of inter-agency network governance has been carried out well through the main program, namely market operations which are intended to provide access to food to the public at a standard price. However, there are several obstacles in carrying out the network management, including the quality of rice distributed and Malang*

---

*City which does not have City Government Rice Reserves.*

© 2018 Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi Mataram

✉ Alamat korespondensi: [yana@umm.ac.id](mailto:yana@umm.ac.id)

## **PENDAHULUAN**

Di tengah arah pembangunan kota yang semakin modern dan berbasis teknologi, tidak dapat dipungkiri bahwa perubahan fungsi lahan menjadi salah satu kegiatan yang harus dilakukan, tidak terkecuali Kota Malang. Data yang diungkap oleh *Research Group Geoinformatics* (RGG), Fakultas Ilmu komputer Universitas Brawijaya Malang menyatakan bahwa tahun 2017 luas wilayah yang saat ini difungsikan sebagai tempat tinggal dan industri kini menjadi 64 persen dari luas wilayahnya (Subagiyo, 2019). Hal tersebut berdampak kepada menurunnya luas lahan alami menjadi 30 persen saja (Choirul, 2017).

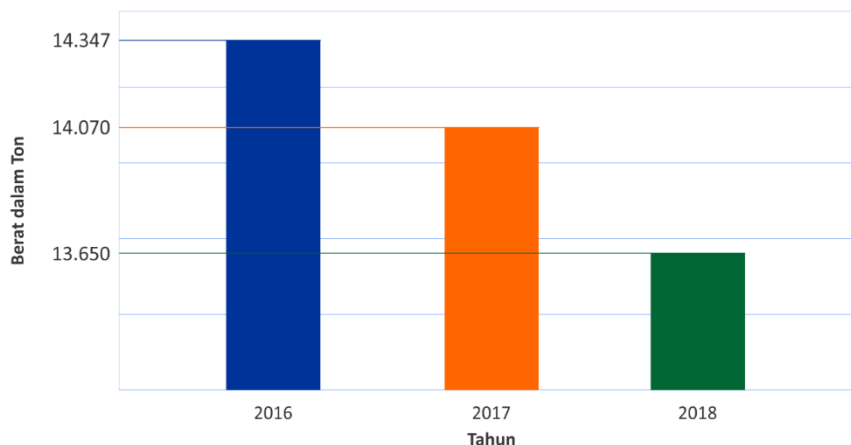
Badan Pusat Statistika Kota Malang juga menampilkan data yang menyatakan bahwa penggunaan lahan bukan pertanian dari tahun 2017 menuju tahun 2018 mengalami peningkatan. Tahun 2017 penggunaan lahan bukan pertanian berada dalam angka 7.827 hektare, namun pada tahun 2018 penggunaan lahan bukan pertanian mengalami peningkatan menjadi 8.197 hektare (BPS, 2018). Kecenderungan untuk melakukan alih fungsi lahan juga berdampak kepada luasan lahan pertanian yang ada di Kota Malang, data menunjukkan bahwa pada bulan Maret tahun 2019 luas lahan pertanian pangan di Kota Malang hanya tersisa 5,6 persen atau hanya 821 hektare dari total luas wilayah yang mencapai 11.055,66 hektar (Berita Radio Republik Indonesia, 2019). Fakta lain juga menunjukkan bahwa luas lahan pertanian di Kota Malang menyusut hingga 5 persen setiap tahunnya.

Ditinjau dari segi Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 4 Tahun 2011 berkaitan dengan Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Malang pada Tahun 2010 hingga 2030, pertanian memang bukan prioritas utama dari Kota Malang. Dari lima sub pusat pelayanan kota, sub sektor pertanian hanya berada dalam pelayanan sekunder yang ada di kawasan Malang Barat, Kecamatan Sukun. Ketika Peraturan Daerah (Perda) Rancangan Tata Ruang Wilayah (RTRW) ini dianalisis menggunakan data yang didapat melalui Badan Pusat Statistik (BPS) tentang luasan lahan pertanian di Kota

Malang memang menimbulkan pertanyaan. Data tersebut menyatakan bahwa Kecamatan dengan luasan lahan pertanian adalah Kecamatan Kedungkandang dengan luas 551 hektare untuk tanaman pangan (BPS Kota Malang, 2018). Lantas pertanyaan yang timbul mengapa daerah dengan lahan pertanian yang memadai tidak dijadikan sebagai zonasi sub sektor pertanian. Fenomena tersebut juga semakin menjelaskan bahwa sub sektor pertanian bukan prioritas Kota Malang.

Dengan kondisi sedemikian rupa, maka Kota Malang tidak dapat menjadi produsen bagi kebutuhan pangan masyarakat mereka sendiri, Kota Malang bergantung kepada daerah-daerah lain untuk memenuhi kebutuhan pangan masyarakatnya. Dengan kondisi luasan lahan pertanian yang telah dijelaskan di atas maka Kota Malang hanya dapat memproduksi 13.650 ton tanaman pangan pada tahun 2018. Dari tahun ke tahun produksi beras di Kota Malang semakin menurun, hal ini dibuktikan dengan data Badan Pusat Statistik (BPS) Jawa Timur sebagai berikut:

**Tabel 1.** Produksi Padi di Kota Malang tahun 2016-2018



*Sumber:* Badan Pusat Statistik Jawa Timur Tahun 2019

Hal ini berbanding terbalik dengan kondisi dan kebutuhan pangan masyarakat Kota Malang yang memiliki rata-rata konsumsi 115 kg/orang untuk jangka waktu satu tahun (NST, 2019). Dari data yang didapatkan di atas maka setidaknya pemerintah Kota Malang harus menyediakan 96.700 ton/tahun untuk mencukupi kebutuhan pangan masyarakat yang berjumlah 895.367 ribu jiwa (BPS Jawa Timur, 2019). Data penduduk di atas belum termasuk dengan jumlah pendatang dan mahasiswa yang bermukim di Kota Malang, mengingat selain dikenal dengan kota bunga, pada saat ini Kota Malang juga diketahui banyak orang sebagai salah satu kota di Indonesia dengan basis pendidikan yang kuat.

Kondisi di atas juga diperparah dengan penurunan jumlah petani yang ada di Kota Malang, menurut statistic yang dipaparkan oleh Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan Kota Malang jumlah presentasi petani hanya sebesar 0,059 persen. Dari 895.367 jiwa penduduk sebanyak 533 orang yang menjadi petani (Tolena, 2018). Penurunan jumlah petani memang menjadi sesuatu yang tidak dapat dihindarkan, dengan perkembangan zaman yang sedemikian rupa maka masyarakat lebih tertarik untuk berkarir dibidang pariwisata, industri, dan berbagai macam profesi lain yang berjalan beriringan dengan perkembangan zaman. Sehingga untuk mencegah kenaikan harga bahan pokok yang berdampak kepada inflasi, pemerintah Kota Malang bersama Badan Urusan Logistik (Bulog) Sub. Regional Malang terus berupaya untuk menjaga ketersediaan pangan berupa bahan pokok serta menjaga stabilitas harga. Hubungan yang terjadi antara pemerintah Kota Malang dengan Perusahaan Umum (Perum) Bulog membentuk suatu kerangka yang dinamakan dengan jejaring. Jejaring yang dilakukan oleh instansi yang telah disebutkan di atas akan membentuk suatu jejering yang secara teoritis disebut dengan tata kelola jaringan pemerintahan (*network governance*).

Tata kelola jaringan pemerintahan adalah kegiatan yang dilakukan secara bersama antara entitas pemerintahan (negara dan aktor di luar negara) melalui pembentukan tatanan pribadi dan untuk merancang sebuah mekanisme jejaring baik dalam bentuk kontrak ataupun non-kontrak dan memungkinkan untuk mengikat mitra kerja dalam sebuah aturan yang tertulis (De Francesco, 2016, Farmaki, 2015; Therrien & Normandin, 2020 (Netelenbos, 2020; Molin & Masella, 2015; Shapira, 2017). Didalamnya terdapat kombinasi antar struktur dalam pemerintahan yang saling bekerjasama (Sørensen, 2016) yang jika dikelola secara konsisten mampu mengefektifkan tujuan pembangunan/kebijakan yang ditetapkan (Bonso, 2018; Aisah, 2015, Howes et al., 2015; Davies et al., 2016; Hudalah, 2017). Untuk alasan itu tata kelola jaringan pemerintahan membutuhkan reputasi, kepercayaan, timbal balik, saling ketergantungan dan saling menguntungkan (Daniel, 2019). Ini berangkat dari logika kebijakan yang memang membutuhkan jaringan agar perencanaan dan implementasinya dapat efektif (Sohn & Giffinger, 2015)

Berdasarkan penjelasan di atas, dapat diketahui bahwa *network governance* adalah teori turunan dari paradigma *New Public Governance*. Dalam teorinya Keith G Provan dan Patrick Kennis mengerucut kepada tiga indikator utama yaitu jumlah aktor yang terlibat, kewenangan masing-masing aktor dan tujuan *network governance* (Molin & Masella, 2015; Provan & Kenis, 2005).

Artikel ini ingin menjelaskan bagaimana bekerjanya konsep *network governance* dalam pengelolaan pangan di kota Malang khususnya pada aspek ketersediaannya. Penelitian ini mengambil sudut pandang yang berbeda jika dibandingkan dengan beberapa penelitian sebelumnya yang juga menggunakan konsep *network governance*. Perbedaannya terletak pada fokus yakni pada ketahanan pangan dan lokusnya yakni Kota Malang.

Beberapa penelitian yang dimaksud yakni Widaningrum & Damanik (2018) meneliti tentang *network governance* dalam pengelolaan Taman Nasional Komodo yang menjadi kunci penting dalam pengelolaan pariwisata Taman Nasional Komodo agar memberikan manfaat ekonomi dan sosial secara bersamaan. Ulfa (2020) dalam tesisnya menemukan bahwa *network governance* adalah kunci penting untuk menyelesaikan silang pendapat dan kepentingan dalam penyusunan kebijakan publik. Ada komunikasi dan konsensus sehingga kebijakan publik yang dihasilkan merepresentasikan kemauan bersama dan potensi efektifitas implementasinya semakin besar. (Kristanti et al., 2021) terkait aktifitas Asian Cities Climate Change Resilience Network (ACCCRN) yang didalamnya melibatkan banyak lembaga cukup berhasil dalam membantu pemerintah Indonesia dalam mengkampanyekan bahaya perubahan iklim termasuk dampak kerusakan yang terjadi di Indonesia. (Dirgahayani et al., 2020) melihat dalam pengelolaan Transit Oriented Development (TOD) sulit maksimal karena pemangku kepentingan didalamnya meskipun telah melaksanakan *network governance* gagal memunculkan kesamaan orientasi. Penelitian (Prasetyanti & Nugroho, 2019) tentang pariwisata berkelanjutan dengan mengambil Kampung warna-warni di Kota Malang sebagai bukti keberhasilan *network governance*.

Selanjutnya penelitian (Friedman et al., 2020) merekomendasikan pengelolaan hutan masyarakat berbasis *network governance* khususnya pelibatan masyarakat sipil untuk menghindari konflik yang terjadi, (Ulfa, 2020) menemukan bahwa *network governance* adalah jawaban dari penciptaan *Sustainable Public Procurement Policy* di Indonesia karena melibatkan banyak partisipasi khususnya dari aktor diluar pemerintah sehingga dominasi kepentingan pemerintah yang menjadi salah satu penyakit kebijakan dapat diminimalisir. Terakhir dalam penelitian (Hudalah, 2017) *network governance* adalah jawaban dari pengelolaan semrawutnya pengelolaan Jakarta Metropolitan Area (JMA).

Bukan hanya di Indonesia, beberapa studi di negara lain menunjukkan urgensi *network governance* dalam tata Kelola kekuasaan pemerintah. (Iedema et al., 2017) melihat keberhasilan reformasi kesehatan di New South Wales melalui *NSW Agency*

for *Clinical Innovation* ('ACI') yang merupakan bagian dari *network governance*. Begitupula yang terjadi di Rolien, Turki (Hoyng, 2016) dan Barcelona (Blanco, 2015). Dalam negara totaliter sekalipun (Mu & de Jong, 2016) menemukan keberhasilan pengelolaan tanah dalam masyarakat urban di Urumqi, China melalui *network governance*. Model seperti ini juga yang direkomendasikan dalam penyelesaian konflik pembangunan pabrik Paraxylene Plant di Dalian, China (Liu et al., 2016).

## **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini menggunakan deskriptif kualitatif untuk menafsirkan fenomena dengan cara menjelaskan secara detail (Gumilang, 2016) yang dalam hal ini berlangsungnya *network governance* (Tata Kelola Jaringan Pemerintahan) dalam pemenuhan kebutuhan pangan di Kota Malang. Data dikumpulkan melalui tiga langkah. Pertama, *depth interview* dengan Kepala Seksi (Kasi) Operasional Perum Bulog Subdivre Malang, Kepala bidang ketersediaan, distribusi, dan kerawanan pangan Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan Kota Malang, Kepala bidang Stabilisasi Harga dan Perlindungan Konsumen Dinas Perdagangan Kota Malang. Kedua, Observasi melalui keikutsertaan langsung serta menganalisa kebijakan kerjasama pemerintah dan BUMN dalam pemenuhan kebutuhan pangan di Kota Malang untuk mendapatkan data sebagai bahan analisa. Dalam observasi ini peneliti melihat bagaimana gudang distribusi pangan Bulog dalam melakukan distribusi pangan di Kota Malang, Alih fungsi lahan pertanian menjadi non-pertanian, program *on farm*, serta kegiatan yang dilaksanakan bersama dengan Perum Bulog seperti Operasi Pasar yang sering dilaksanakan di pasar tradisonal. Ketiga, dokumentasi Peneliti akan mengunjungi kantor Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan Kota Malang, Dinas Perdagangan Kota Malang, serta Perum Bulog Subdivre Malang. Dokumentasi yang dikumpulkan dapat berupa risalah rapat, jumlah distribusi beras, jumlah produksi gabah, dan data lain yang terkait. Dalam teknik analisis data Creswell membagiinya menjadi beberapa tahapan yaitu (Creswell, 2015) yakni Proses penyaringan data dan perencanaan data yang digunakan, menginterpretasikan makna dari data yang diperoleh. Setelah itu dilaksanakan pendeskripsian tentang masing-masing data yang telah diperoleh dan proses untuk menerjemahkan bagaimana data yang diperoleh akan dinarasikan dalam deskriptif, sehingga akan memudahkan pembaca untuk memahaminya.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### **Kewenangan Antar Aktor Dalam Tata Kelola Jaringan Pemerintahan (*Network Governance*) Dalam Pemenuhan Ketersediaan Pangan di Kota Malang.**

Dalam operasionalisasi *network governance* terlebih dahulu harus dipetakan kewenangan masing-masing aktor. Pertama, Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan Kota Malang melalui peraturan Walikota Malang Nomor 67 tahun 2012 tentang uraian tugas pokok, fungsi, dan tata kerja kantor ketahanan pangan pasal 3 poin e menyatakan bahwa Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan Kota Malang memiliki fungsi untuk pencegahan dan pengendalian masalah pangan sebagai akibat menurunnya ketersediaan pangan dan penurunan akses pangan serta menurunnya mutu, gizi dan keamanan pangan (Pemerintah Kota Malang, 2012). Secara prosedural, Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan memang memiliki wewenang untuk kegiatan pemantauan ketersediaan bahan pangan baik dari sisi produksi hingga dari sisi ketersediaan di pasar. Hal menarik yang terjadi adalah luasan lahan yang hanya sedemikian rupa maka Dinas Ketahanan pangan juga akan kesulitan menjalankan wewenangnya. Mereka tidak lagi mampu untuk memantau produksi gabah kering dikarenakan lahan di Kota Malang yang sangat terbatas. Tercatat total produksi hanya sebesar 13.650 dari 96.000 ton yang dibutuhkan oleh masyarakat

Kedua adalah wewenang dari Dinas Perdagangan Kota Malang. Dalam peraturan Walikota Malang Nomor 41 Tahun 2016 tentang kedudukan, susunan organisasi, tugas dan fungsi serta tata kerja Dinas Perdagangan pasal 3 ayat 2 poin I menyatakan bahwa Dinas Perdagangan Kota Malang memiliki fungsi atau wewenang untuk penyelenggaraan, pembinaan dan pengawasan, monitoring dan evaluasi kegiatan informasi pasar dan stabilisasi harga (PEMERINTAH KOTA MALANG, 2016). Dinas Perdagangan melaksanakan survey harga di pasar untuk mengetahui apakah harga melambung tinggi atau tidak. Peran Dinas Koperasi Perindustrian dan Perdagangan memang bisa dibilang cukup strategis. Mereka harus mencatat semua harga diseluruh pasar di Kota Malang agar dapat memantau harga dan tetap stabil. Selain itu Dinas Koperasi Perindustrian dan Perdagangan juga sering melaksanakan pencatatan harga dengan Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan Kota Malang, serta Perum Bulog.

Ketiga adalah wewenang dari Perum Bulog Sub Divisi Regional Malang. Dalam misi Perum Bulog poin pertama dijelaskan bahwa Perum Bulog memiliki misi untuk menjalankan usaha logistik pangan pokok dengan mengutamakan layanan kepada masyarakat. Dalam poin ini berarti Perum Bulog menjalankan usaha dengan

mengutamakan pelayanan yang baik kepada masyarakat. Memang pada dasarnya Perum Bulog adalah Badan Usaha Miliki Negara (BUMN) yang tujuannya selain melayani masyarakat tetapi juga untuk mencari keuntungan. Perum Bulog memiliki wewenang untuk melakukan pengadaan beras dan juga kegiatan stabilisasi harga melalui kegiatan operasi pasar. Kegiatan pengadaan terdapat dua jenis, yaitu pengadaan yang dilakukan dengan mitra Perum Bulog dengan catatan terdapat perjanjian sebelumnya. Kedua adalah kegiatan pengadaan yang dilakukan oleh satuan tugas pangan yang mencari beras atau gabah hingga ke daerah-daerah lain atau daerah yang masih menjadi lingkungan kerja Perum Bulog Sub Divisi Regional Malang.

### **Interaksi Antar Aktor Dalam Tata Kelola Jaringan Pemerintahan (*Network Governance*) Dalam Pemenuhan Ketersediaan Pangan di Kota Malang**

Tata kelola jaringan ini dilakukan melalui rapat koordinasi dengan melibatkan ketiga aktor yang ada dalam jaringan, antara lain Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan Kota Malang, Dinas Perdagangan Kota Malang, serta Perusahaan Umum Bulog Sub Divisi Regional Malang. Dalam rapat koordinasi ini dijelaskan bahwa ketiga instansi memiliki porsi masing-masing dalam interaksi yang dijalankan. Dalam jejaring ini interaksi dilaksanakan dengan pertemuan antar aktor ketika terjadi permasalahan yang harus diselesaikan tentang ketahanan pangan. Perlu diketahui juga bahwa dalam rapat koordinasi ini terbagi menjadi dua, yakni rapat koordinasi yang dilaksanakan secara ekseternal dengan kepala daerah dan TPID dan rapat koordinasi yang dilaksanakan secara internal atau dilaksanakan oleh instansi yang tergabung dalam jaringan saja. Selain melibatkan instansi yang telah disebutkan di atas, dalam interaksi ini juga melibatkan kepala daerah serta Tim Pengendali Inflasi Daerah (TPID).

TPID sendiri dikatakan sebagai salah satu aktor pendukung dalam interaksi jejaring ini, mengingat bahwa tujuan akhir dari jejaring ini adalah untuk mencegah inflasi daerah yang berdampak kepada melonjaknya harga kebutuhan pokok di tingkat daerah. Selain itu dalam rapat koordinasi yang dilakukan secara eksternal juga akan melibatkan kepala daerah. Kepala daerah sebagai pemimpin tertinggi di daerah akan memberikan instruksi kepada masing-masing instansi guna mengatasi permasalahan ketersediaan pangan yang ada dikarenakan Kota Malang tidak mampu untuk memproduksi kebutuhan pangan bagi masyarakat mereka. Berikut ini adalah contoh tentang instruksi yang diberikan oleh kepala daerah kepada instansi yang tergabung di dalam jaringan.

Pelaksanaan tata kelola jaringan ini melalui rapat koordinasi oleh ketiga aktor yang ada dalam jaringan, antara lain Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan Kota Malang, Dinas Perdagangan Kota Malang, serta Perusahaan Umum Bulog Sub Divisi Regional Malang. Dalam rapat koordinasi ini dijelaskan bahwa ketiga instansi memiliki porsi masing-masing dalam interaksi yang dijalankan. Dalam jejaring ini interaksi dilaksanakan dengan pertemuan antar aktor ketika terjadi permasalahan yang harus diselesaikan tentang ketahanan pangan. Perlu diketahui juga bahwa dalam rapat koordinasi ini terbagi menjadi dua, yakni rapat koordinasi yang dilaksanakan secara ekseternal dengan kepala daerah dan TPID dan rapat koordinasi yang dilaksanakan secara internal atau dilaksanakan oleh instansi yang tergabung dalam jaringan saja. Selain melibatkan instansi yang telah disebutkan di atas, dalam interaksi ini juga melibatkan kepala daerah serta Tim Pengendali Inflasi Daerah (TPID).

TPID sendiri dikatakan sebagai salah satu aktor pendukung dalam interaksi jejaring ini, mengingat bahwa tujuan akhir dari jejaring ini adalah untuk mencegah inflasi daerah yang berdampak kepada melonjaknya harga kebutuhan pokok di tingkat daerah. Selain itu dalam rapat koordinasi yang dilakukan secara eksternal juga akan melibatkan kepala daerah. Kepala daerah sebagai pemimpin tertinggi di daerah akan memberikan instruksi kepada masing-masing instansi guna mengatasi permasalahan ketersediaan pangan yang ada dikarenakan Kota Malang tidak mampu untuk memproduksi kebutuhan pangan bagi masyarakat mereka. Berikut ini adalah contoh tentang instruksi yang diberikan oleh kepala daerah kepada instansi yang tergabung di dalam jaringan:

**Tabel 2.** Instruksi Kepala Daerah Dalam Rapat Koordinasi

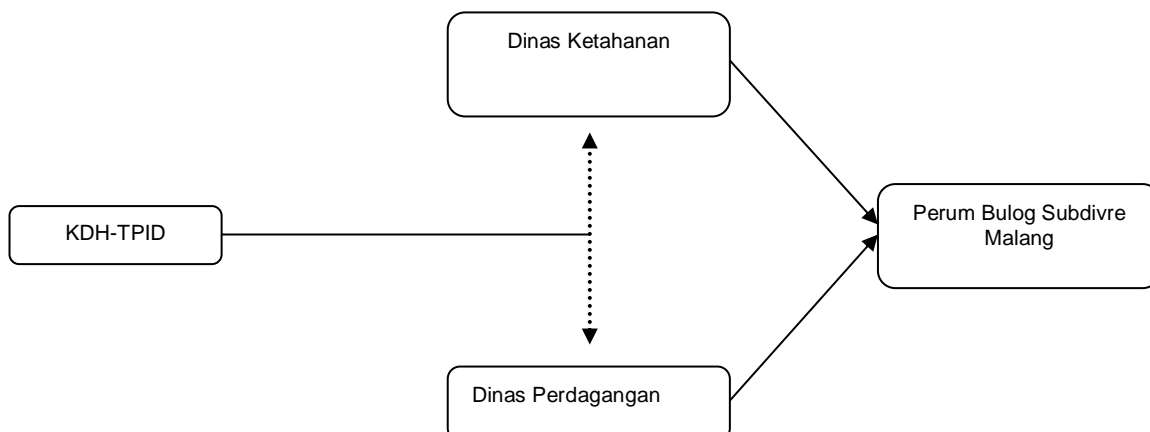
No.	Hari/Tanggal	Tempat	Nama Instansi	Arahan
1.	Jum'at, 12 Oktober 2019	Ruang Rapat Balai Kota Malang, Klojen, Kota Malang	Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan	Menganalisis ketersediaan stok beras, hasil produksi, serta kebutuhan pangan masyarakat.
			Dinas Perdagangan	Menganalisis harga kebutuhan pokok yang ada di pasar dan ditampilkan melalui website yang telah disediakan.
			Perusahaan Umum Bulog	Mendistribusikan kebutuhan pokok sesuai arahan dari dinas terkait.

2	14 Mei 2020	Ruang Rapat Balai Kota Malang, Klojen, Kota Malang	Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan	Mengecekan ketersediaan pangan bagi masyarakat.
			Dinas Perdagangan	Pemantauan harga kebutuhan pokok di pasar
			Perusahaan Umum Bulog	Memastikan bahwa stok beras bagi masyarakat aman hingga akhir tahun 2020.

Sumber: Pemerintah Kota Malang 2020

Tabel di atas menjelaskan bahwa dalam rapat koordinasi secara eksternal kepala daerah memberikan instruksi kepada masing-masing instansi untuk menjalankan tugas sesuai dengan Tugas Pokok dan Fungsi (Tupoksi) mereka. Selain itu dapat rapat koordinasi secara eksternal ini kepala daerah juga ingin memastikan bahwa setiap instansi yang ada di dalam jaringan menjalankan tugas mereka sesuai dengan Tupoksi masing-masing instansi. Tujuan lain dari rapat koordinasi secara eksternal ini adalah untuk membentuk suatu sinergi. Sinergi yang dimaksud bahwa setiap instansi harus bekerjasama untuk mencapai tujuan yang telah disepakati. Mengingat bahwa dalam konteks ini kinerja salah satu instansi akan berdampak kepada instansi yang lain. Maka dari itu setiap instansi harus bertanggungjawab kepada Tupoksi masing-masing agar tujuan awal yang menjadi target bias tercapai.

**Bagan1.** Alur Interaksi Eksternal Antar Aktor Dalam Jaringan

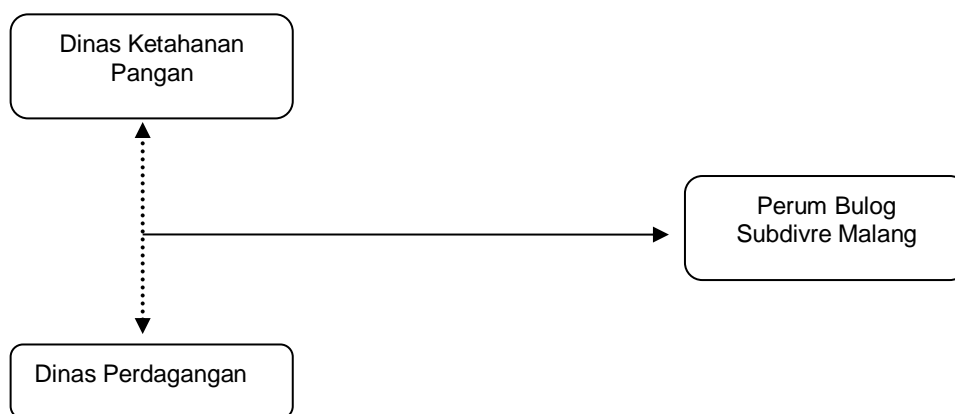


Sumber: Olahan Penulis

Bagan tersebut menunjukkan bahwa pihak yang dominan adalah Dinas Ketahanan Pangan, Dinas Perdagangan serta Kepala Daerah dengan TPID. Mengingat bahwa pada penelitian ini yang menjadi subjek adalah permasalahan yang ada di daerah, maka Perum Bulog sebagai salah satu perwakilan dari pemerintah pusat hanya sebatas menunggu perintah dari pemerintah daerah. Dengan kata lain bahwa Perum Bulog tidak memiliki wewenang untuk melaksanakan kegiatan ketika tidak ada perintah dari pemerintah daerah atau yang mewakilinya. Interaksi yang telah digambarkan dalam bagan di atas adalah interaksi yang bersifat eksternal. Dalam artian bahwa interaksi ini dilaksanakan dengan Kepada Daerah guna memberikan arahan atau perintah kepada masing-masing instansi yang tergabung di dalam jaringan.

Selanjutnya rapat koordinasi lain adalah yang dilaksanakan secara internal oleh peserta yang tergabung di dalam jaringan. Dalam interaksi ini Dinas Ketahanan Pangan, Dinas Perdagangan, serta Perum Bulog akan melaksanakan interaksi internal yang bertujuan untuk menyelesaikan permasalahan yang ada. Perlu diketahui bahwa rapat koordinasi secara internal hanya dilaksanakan sebatas diskusi non formal atau surat menyurat. Dengan kata lain bahwa kegiatan surat-menyurat ini dilaksanakan ketika akan mengadakan kegiatan. Misalnya Dinas Perdagangan bersurat kepada Dinas Ketahanan Pangan dan Bulog untuk kegiatan operasi pasar. Berikut adalah bagan yang menjelaskan bagaimana interaksi internal dilaksanakan dan juga siapa saja pihak yang mendominasi dalam interaksi internal tersebut:

**Bagan 2.** Alur Interaksi Internal Antar Aktor Dalam Jaringan



*Sumber:* Olahan Penulis

Pada bagan di atas dijelaskan bahwa untuk rapat koordinasi secara internal dilaksanakan oleh peserta yang ada dalam jaringan saja, tanpa melibatkan pihak luar atau pihak manapun. Dengan kata lain bahwa ketika rapat koordinasi hanya dilaksanakan secara internal maka tidak ada permasalahan serius yang dihadapi. Mereka hanya melaksanakan koordinasi sesuai untuk melaksanakan kegiatan. Misalnya suatu contoh bahwa terjadi kenaikan harga di pasar, maka masing-masing instansi akan bersurat untuk mengadakan kegiatan. Disisi lain rapat koordinasi ini tidak

dijalankan secara terjadwal, bahkan koordinasi internal semacam ini dapat dilaksanakan melalui platform android untuk efektifitas dan efisiensi. Berikut adalah wawancara dengan Bapak Ridwan selaku Kepala Seksi Stabilisasi Harga Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan Kota Malang:

“Untuk interaksi sendiri biasanya dituangkan dalam rapat. Kita diundang oleh kepala daerah atau TPID mas. Untuk rapat sendiri terbagi menjadi dua, yakni rapat yang dipimpin langsung oleh kepala daerah untuk pemberian arahan. Dan yang kedua adalah rapat yang sifatnya hanya diskusi saja. Diskusi dalam artian bahwa hanya kami (Dinas Pertanian), Dinas Perdagangan, dan Bulog. Kita diskusi untuk mengadakan kegiatan guna pelaksanaan kegiatan bersama atau hanya sekedar surat menyurat”. (Hasil wawancara dengan Bapak Ridwan selaku Kepala Seksi Stabilisasi Harga Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan Kota Malang tanggal 16 Maret 2020)

Dalam wawancara tersebut juga dijelaskan bahwa rapat yang bersifat formal adalah rapat yang dihadiri oleh kepala daerah. Rapat koordinasi yang dihadiri oleh kepala daerah menandakan bahwa terdapat hal yang benar-benar mendesak dan harus diselesaikan. Misalnya dalam rapat koordinasi eksternal tanggal 14 Mei 2020. Ditengah wabah virus corona yang sedang menimpa sebagian besar negara-negara di dunia, pemerintah Kota Malang juga ingin memastikan bahwa mereka tidak kehilangan akses pangan dan juga stabilisasi harga pangan. Hasil wawancara di atas juga memperkuat argumen bahwa rapat koordinasi secara internal memang sebagian besar hanya dilaksanakan dengan kegiatan surat menyurat. Surat menyurat dilaksanakan oleh satu instansi menuju instansi yang lain. Pada bagan di atas dijelaskan juga bahwa Perum Bulog hanya bergerak ketika telah diberikan instruksi oleh dinas terkait. Berikut adalah wawancara dengan ibu Siti Zulivia selaku Kasi Operasional dari Perum Bulog Malang:

“Kalau tidak ada instruksi ya kita menunggu mas, kita menunggu untuk diperintahkan bergerak. Karena memang secara Tupoksi kita tidak memiliki wewenang di daerah. Kita disini hanya sebagai penyuplai dan gudang saja. Maka dari itu kita harus selalu siap tentang stok dalam gudang, agar sewaktu-waktu dibutuhkan maka kita siap untuk turun ke lapangan.” (Hasil wawancara dengan dengan ibu Siti Zulivia selaku Kasi Operasional dari Perum Bulog Malang tanggal 13 Maret 2020)

Seperti yang dijelaskan pada bagan sebelumnya bahwa Perum Bulog sebagai salah satu BUMN hanya bertugas untuk melaksanakan distribusi, pengadaan dan juga sebagai gudang penyimpanan ketika suatu daerah memiliki surplus dalam produksi padi. Perum Bulog bersifat pasif karena mereka merupakan kepanjangan tangan pemerintah pusat yang ada di daerah, sehingga kegiatan apapun yang mereka laksanakan di daerah harus melalui instruksi atau perintah yang diberikan oleh

pemerintah daerah. Selanjutnya Perum Bulog juga tidak memiliki wewenang untuk melaksanakan kegiatan secara mandiri, walaupun terjadi permasalahan yang mendesak dan menurut mereka perlu untuk dilaksanakan mereka tetap harus menunggu instruksi dari pemerintah daerah.

“Tanpa bermaksud untuk mengesampingkan Perum Bulog, memang mereka hanya akan bergerak ketika ada perintah dari pemerintah daerah. Mereka sebagai salah satu BUMN harus mengetahui bahwa kalau permasalahan terjadi di daerah merupakan wewenang dari pemerintah daerah. Dalam aturannya mereka hanya berfungsi sebagai distributor, pengadaan, dan juga gudang penyimpanan bagi pemerintah daerah.” (Hasil wawancara dengan Bapak Ridwan selaku Kepala Seksi Stabilisasi Harga Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan Kota Malang tanggal 13 Maret 2020)

Dominasi yang dilakukan oleh pemerintah daerah atau dinas yang membidangi memang tidak dapat dihindarkan, hal ini memang sesuai dengan peraturan dan Tupoksi yang telah diberikan. Sehingga interaksi yang telah dijelaskan sesuai dengan peraturan yang berlaku dan tidak terdapat diskriminasi antara satu aktor dengan aktor yang lain. Sebagai catatan bahwa dalam rapat koordinasi ini Perum Bulog bersifat pasif. Dengan artian bahwa Perum Bulog tidak akan melaksanakan kegiatan secara mandiri ketika tidak ada arahan atau surat perintah dari kepala daerah atau dinas terkait. Walaupun dalam interaksi tersebut dijelaskan bahwa kepala daerah juga memberikan instruksi kepada Perum Bulog, tetapi dalam pelaksanaannya Perum Bulog tidak dapat melaksanakan kegiatan ketika tidak mendapatkan surat atau perintah dari Dinas Ketahanan Pangan dan Dinas Perdagangan untuk melaksanakan kegiatan. Kembali kepada argument awal bahwa Perum Bulog tidak memiliki wewenang untuk melaksanakan kegiatan di daerah, karena secara struktur kelembagaan mereka adalah bagian dari pemerintah pusat yang memiliki cabang di daerah atau sering disebut dengan dekonsentrasi. Untuk mempermudah apa yang ditulis oleh peneliti, berikut adalah bagan yang menjelaskan bagaimana interaksi eksternal dalam jejaring ini dijalankan.

Temuan dari indikator ini adalah rapat koordinasi tidak dilaksanakan secara rutin dan terjadwal. Rapat koordinasi hanya akan dilaksanakan ketika terjadi suatu permasalahan yang harus diselesaikan. Seharusnya rapat koordinasi seperti ini dilaksanakan secara rutin dan berkala. Sehingga dapat menciptakan suatu solusi jangka panjang untuk permasalahan ketersediaan pangan di Kota Malang. Jadi dalam indikator ini dapat ditarik kesimpulan bahwa dalam rapat koordinasi setiap instansi memiliki porsi yang berbeda. Hal itu dapat dibuktikan dengan Perum Bulog yang

bersifat pasif. Pasif disini bukan sebuah bentuk dari diskriminasi, melainkan regulasi dan Tupoksi yang mengatur sedemikian rupa.

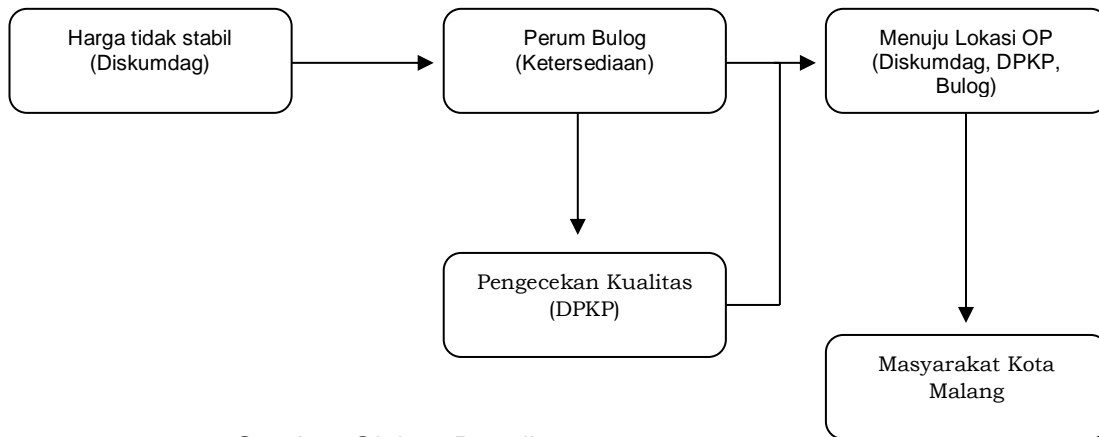
### **Interdependensi dan Kerjasama Melalui Program Operasi Pasar**

Pada Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 4 tahun 2012 tentang penggunaan cadangan beras pemerintah untuk stabilisasi harga dijelaskan bahwa operasi pasar merupakan salah satu tindakan yang difungsikan atas kenaikan harga yang terjadi di pasaran. Selanjutnya pada Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 4 tahun 2012 tentang penggunaan cadangan beras pemerintah untuk stabilisasi harga pasal 3 huruf e dijelaskan juga bahwa pelaksanaan operasi pasar harus sudah menyebutkan kondisi harga yang terjadi, perkiraan jumlah beras, dan lokasi rencana pelaksanaan operasi pasar, dan telah dianalisa dan dievaluasi oleh Dinas Kabupaten/Kota setempat yang membidangi urusan perdagangan (Menteri Perdagangan Republik Indonesia, 2012). Sebagai catatan perlu diketahui juga bahwa dalam kegiatan ini setiap instansi memiliki ketergantungan satu sama lain, sehingga pada penerapannya kegiatan ini tidak dapat berjalan ketika salah satu instansi tidak melaksanakan tugas mereka dengan baik.

Operasi pasar khusus beras dimulai dengan Dinas Perdagangan yang menganalisis harga di pasar melalui website [sembakomalang.com](http://sembakomalang.com), selanjutnya jika terdapat kenaikan harga yang signifikan dan mengakibatkan keresahan di tingkat masyarakat, maka Dinas Perdagangan akan melaksanakan koordinasi dengan Bulog dan juga Dinas Ketahanan Pangan. Dalam operasi pasar ini setiap instansi akan bekerjasama dan menjadi satu kesatuan. Dalam kegiatan operasi pasar Dinas Perdagangan akan bekerja sebagai penyedia tempat dipasar, dikarenakan pasar induk atau pasar tradisional di Kabupaten/Kota merupakan wewenang dan tanggungjawab Dinas Perdagangan setempat. Sehingga dapat dipastikan bahwa jika tidak ada Dinas Perdagangan Operasi pasar tidak dapat dilaksanakan. Selanjutnya Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan berfungsi untuk mengecek kualitas beras yang akan disalurkan dalam operasi pasar, dengan kata lain bahwa sebelum melaksanakan operasi pasar Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan memiliki standart beras khusus agar nantinya layak dikonsumsi oleh masyarakat. Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan memiliki standart untuk beras medium dengan derajat sosoh minimal 95%, KA maksimal 14%, butir patah maksimal 25%. Selanjutnya ketika beras sudah diperiksa dan dinyatakan layak, maka Perum Bulog akan bergerak menuju pasar dengan kedua instansi tersebut. Untuk memudahkan dalam memahami apa yang ditulis oleh peneliti, berikut

adalah alur yang menggambarkan bagaimana interdependensi dan peran masing-masing aktor yang terbingkai sebagai kerjasama dalam program yang dijalankan:

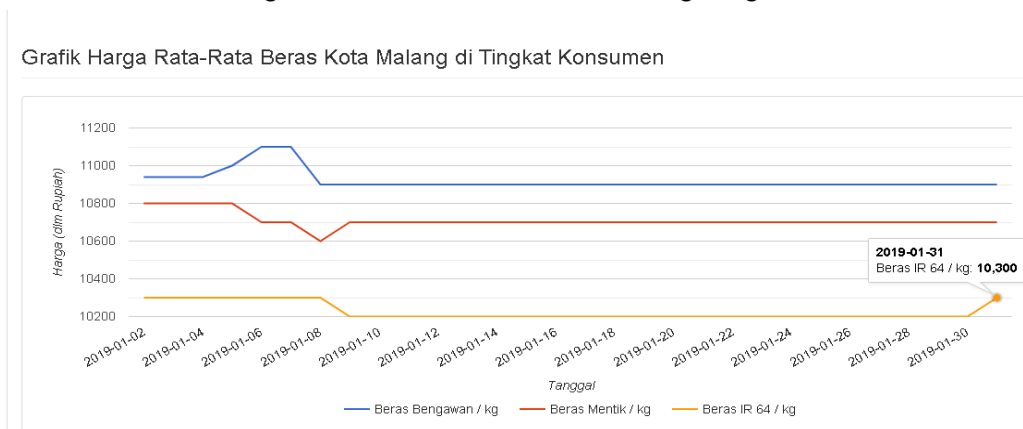
**Bagan 3.** Alur Dalam Kegiatan Operasi Pasar



Sumber: Olahan Penulis

Kegiatan operasi pasar yang dijalankan bersama ini juga tidak jarang dihadiri langsung oleh kepala daerah sebagai pemberi instruksi. Sepanjang tahun 2019 Kota Malang telah melaksanakan operasi pasar sebanyak 90 kali dengan jumlah beras medium mencapai 3.801,75 ton. Perlu diketahui bahwa operasi pasar yang dimaksudkan untuk menjaga harga kebutuhan pokok tetap stabil ini tidak hanya dijual langsung kepada pembeli, barang yang dijual dalam operasi pasar ini juga akan didistribusikan kepada pedagang yang ada di pasar. Berikut adalah contoh analisis kegiatan yang dilakukan oleh ketiga instansi tersebut dalam kegiatan operasi pasar:

**Grafik 1.** Grafik Harga Rata-Rata Beras Kota Malang Tingkat Konsumen



Sumber: Dinas Koperasi Perindustrian dan Perdagangan Kota Malang tahun 2019

Berdasarkan grafik di atas terlihat bahwa harga beras medium yang ada di pasaran melonjak dari yang semula ditetapkan Harga eceran tertinggi yang hanya

berkisar pada Rp. 9.450,00 melonjak menjadi Rp. 10.300,00. Sehingga pemerintah Kota Malang mengaku bahwa diperlukan kegiatan operasi pasar guna menjaga harga tetap stabil dan tidak dipermainkan oleh oknum-oknum yang tidak bertanggungjawab. Dalam kegiatan operasi pasar yang dilaksanakan untuk kemasan beras 5 kg arga beras yang kala itu dijual Bulog dengan harga 8.500/kg. Namun jika masyarakat mengambil sendiri di gudang Bulog dipatok sebesar 8.100/kg. Pada tahun 2019 memang yang menjadi pasar dengan prioritas untuk melaksanakan operasi pasar adalah pasar besar, pasar blimbing, dan juga pasar dinoyo. Pertimbangannya adalah pasar tersebut merupakan pasar yang sering dikunjungi oleh masyarakat dan menjadi sentral dalam perdagangan di Kota Malang.

Beras yang sudah di distribusikan oleh Bulog dalam operasi pasar sudah dipastikan layak konsumsi berdasarkan dengan pemantaun yang telah dilaksanakan sebelumnya. Berikut adalah data mengenai operasi pasar dan distribusi beras medium oleh Bulog sepanjang tahun 2019 di Kota Malang:

**Tabel 2.** Data Penyaluran Beras Medium Perum Bulog

No	Sub divre	Unit kerja	Realisasi (Kg)	OP
1	Malang	Satgas Op	380,175.97	
		RNI	5,500.00	
		RPK Bambang	39,200.00	
		RPK CV Bina Bangun Mandiri	11,000.00	
		PT. Pilar Menara Mas	150,000.00	
		TPK Ibu As	16,415.00	
		TPK luluk frozen	12,200.00	
		RPK Toko V2	85,200.00	
		RPK Padi Makmur	1,500.00	
		Toko Kasri	20.185.00	
		RPK Bumdes Bersama	10,000.00	
		Toko Hidup Baru Jaya	335,815.00	
		Toko Mitra Usaha	2,000.00	
		Toko Onta	2,000.00	
		Kop. Ponpes Almuflihun	2,000.00	
		Toko Erni Kurniawati	2,900.00	
		PP. Parikesit	95,100.00	
		PP. Bukit Emas Jaya	53,550.00	
		CV. Barokah Gemilang	176,250.00	
		CV. Pakta Karya	134,750.00	
		CV. Maju Bareng	1,500.00	
		UD. Sumber Urip	502,881.67	

	UD Kuswara Asta Dana	40,000.00
	UD. Putra Mandiri	468,725.76
	<b>Total</b>	<b>2,548,848.40</b>

Sumber: Perum Bulog Subdivre Malang tahun 2019

Berdasarkan data yang telah dijelaskan di atas operasi pasar yang telah dilaksanakan oleh satgas OP memang menjadi salah satu distribusi yang terbanyak. Satgas OP mendistribusikan 380,175.97 kg beras medium yang tersebar diseluruh pasar tradisional di Kota Malang. Dalam kegiatan operasi pasar setiap instansi memiliki wewenang dan saling ketergantungan dalam kegiatan. Hal itulah yang disebut dengan interdependensi dan kerjasama. Mereka memiliki tugas masing-masing untuk dikerjakan, tetapi tugas yang dikerjakan akan berpengaruh terhadap tugas instansi yang lain. Berikut adalah wawancara dengan dengan ibu Luh Putu Eka Wilantari, SH, M.Hum. selaku Kasi pengendalian dan pengawasan Dinas Koperasi Perindustrian dan Perdagangan Kota Malang mengani hal tersebut:

“Kalau dalam kegiatan operasi pasar kita masing-masing intansi memiliki tugas sendiri sendiri, tetapi saling bergantung satu sama lain. Dengan artian bahwa jika salah satu instansi tidak menjalankan tugasnya maka kegiatannya tidak dapat dilaksanakan. Tetapi selama ini belum ada instansi yang tidak menjalankan tugasnya dengan baik. Maka dari itu dapat dikatakan bahwa kegiatan ini dapat dilaksanakan dengan baik”. (Hasil wawancara dengan ibu Luh Putu Eka Wilantari, SH, M.Hum. selaku Kasi pengendalian dan pengawasan Dinas Koperasi Perindustrian dan Perdagangan Kota Malang tanggal 16 Maret 2020)

Berdasarkan penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa setiap intansi bergantung dengan insansi lainnya. Ketergantungan ini jika dikerjakan dengan baik akan membentuk suatu bingkai yang dinamakan dengan kerjasama. Jadi semakin tinggi ketergantungan antar aktor satu dengan aktor yang lain maka akan menciptakan suatu model kerjasama yang semakin baik. Perlu diperhatikan bahwa program kegiatan operasi pasar tidak dilaksanakan secara rutin dan berkala, kegiatan operasi pasar hanya dilaksanakan ketika terjadi kenaikan suatu harga bahan pokok yang ada di pasaran. Kegiatan ini diartikan sebagai salah satu respon dari intansi terkait akibat dari masalah pangan yang muncul di masyarakat. Sehingga program ini kurang sesuai apabila harus dilaksanakan secara rutin dan berkala.

“Jadi seperti ini mas, kalo misalnya kita lihat di web bahwa harga beras naik di suatu pasar maka kita akan bersurat kepada Bulog, ada contoh suratnya mas. Kita juga akan koordinasi dengan Dinas Ketahanan Pangan, sehingga operasi pasar yang dilaksanakan akan berjalan dengan baik”. (Hasil wawancara dengan ibu Luh Putu Eka Wilantari, SH, M.Hum. selaku Kasi pengendalian dan

pengawasan Dinas Koperasi Perindustrian dan Perdagangan Kota Malang tanggal 16 Maret 2020)

Jadi untuk kegiatan operasi pasar tidak dilaksanakan secara rutin dan terjadwal. Operasi pasar hanya akan dilaksanakan ketika terjadi kenaikan harga besar. Kenaikan harga beras dapat ditinjau dari website [sembakomalang.com](http://sembakomalang.com). Dari sisi Perum Bulog mereka juga hanya sebatas menunggu instruksi atau perintah dari dinas perdagangan. Maka tidak heran apabila Perum Bulog terus melakukan pengadaan beras ataupun gabah kering sepanjang waktu, agar nantinya ketika dibutuhkan oleh pemerintah daerah mereka dapat mendistribusikan beras mereka akan siap dan tidak terkendala oleh pasokan atau ketersediaan. Selanjutnya ibu Siti Zulivia selaku Kasi Operasional dari Perum Bulog Malang menyatakan sebagai berikut tentang operasi pasar:

“Kalau operasi pasar biasanya kita menerima surat dari Dinas Perdagangan mas, tetapi juga ada operasi pasar yang murni menjadi inisiatif kami untuk menstabilkan harga. Untuk operasi pasar sendiri memang tidak dilaksanakan secara rutin dan terjadwal. Kami menunggu analisis dari Dinas Perdagangan untuk informasi harga dan ketersediaan mas”. (Hasil wawancara dengan ibu Siti Zulivia selaku Kasi Operasional dari Perum Bulog Malang tanggal 13 Maret 2020)

Kembali lagi kepada argumentasi di awal, bahwa Perum Bulog hanya menunggu instruksi. Dalam tata kelola jaringan ini mereka merupakan instansi yang paling pasif. Mengingat bahwa permasalahan yang diangkat adalah permasalahan yang ada di daerah, maka Perum Bulog sebagai salah satu kepanjangan tangan pemerintah pusat yang ada di daerah, mereka hanya menunggu untuk diperintahkan oleh pemerintah daerah atau OPD terkait. Berdasarkan penjelasan di atas secara sederhana dapat dikatakan bahwa operasi pasar merupakan sebuah program atau solusi jangka pendek untuk permasalahan ketersediaan pangan yang ada di Kota Malang. Dengan kata lain pemerintah kota beserta dengan jejaring yang telah diciptakan tidak benar-benar memikirkan secara serius untuk upaya atau solusi jangka panjang yang harus dikerjakan.

Ditinjau dari sisi pengembangan kerjasama, sampai dengan penelitian ini ditulis pengembangannya hanya sampai dengan perubahan lokasi operasi pasar dari pasar tradisional menuju kelurahan agar lebih tepat sasaran kepada masyarakat. Untuk menyikapi dan menjadi solusi distribusi ketersediaan pokok yang lebih efektif dan efisien, Perum Bulog berinovasi dengan menciptakan program yang diberi nama Rumah Pangan Kita (RPK). RPK sendiri merupakan outlet kebutuhan pokok mitra

Bulog yang akan didistribusikan kebutuhan pokok oleh Bulog, program RPK ini direncanakan terdapat satu outlite dalam RW agar dapat dijangkau oleh masyarakat. Selain bertujuan agar mudah dijangkau oleh masyarakat RPK ini juga diharapkan mampu menyederhanakan rantai koordinasi yang selama ini dijalankan untuk melaksanakan operasi pasar. Tidak hanya koperasi dan kelompok tani yang dapat mendirikan RPK mitra Bulog, masyarakat juga bisa mendirikan RPK dengan syarat dan ketentuan yang telah dipersiapkan oleh Perum Bulog. Untuk mengetahui lokasi dari RPK yang ada di Kota Malang, masyarakat dapat mengakses website Perum Bulog, tersedia beberapa pilihan mulai dari kecamatan hingga kelurahan. Dengan adanya website ini maka masyarakat tidak perlu menunggu waktu operasi pasar untuk mendapatkan kebutuhan pokok dengan harga yang terjangkau. Hingga saat ini total terdapat 114 RPK yang tersebar diseluruh wilayah Kota Malang. Rumah Pangan Kita tersebut merupakan salah satu upaya dari Perum Bulog untuk menyederhanakan birokrasi atau sering disebut dengan debirokratisasi. Seperti yang kita ketahui bersama bahwa debirokratisasi mampu untuk mengoptimalkan pelayanan kepada masyarakat dengan system satu pintu.

Jadi kesimpulan dari pembahasan ini adalah jejaring yang dibentuk tidak benar-benar memberikan solusi yang berguna untuk jangka panjang. Bahkan bias dikatakan bahwa Perum Bulog adalah satu-satunya instansi yang memiliki solusi jangka panjang untuk permasalahan yang ada. Walaupun secara struktur kelembagaan mereka adalah BUMN yang berhak untuk mencari laba dalam setiap usaha perdagangan mereka, pendirian RPK merupakan salah satu solusi atau pemikiran yang patut untuk diapresiasi. Selain berguna untuk mendekatkan akses dan ketersediaan pangan kepada masyarakat, RPK juga berguna untuk melatih jiwa pengusaha masyarakat yang dapat digunakan untuk meningkatkan strata ekonomi masyarakat.

### **Permasalahan yang dihadapi**

Permasalahan utama yang dihadapi dalam tata kelola jaringan ini adalah kualitas beras yang didistribusikan oleh Perum Bulog. Tidak jarang bahwa masyarakat Kota Malang tidak puas dengan kualitas beras yang didistribusikan oleh Perum Bulog. Bukan rahasia umum memang apabila masyarakat menganggap bahwa beras dari Perum Bulog merupakan beras dengan kualitas rendah. Tetapi perlu juga bahwa dengan kualitas sedemikian rupa Perum Bulog juga telah mamastikan beras tersebut tepat sasaran. Masalah selanjutnya adalah Kota Malang tidak memiliki perda yang secara khusus mengatur tentang ketahanan pangan. Hal ini mengaherankan, dengan kondisi Kota Malang yang mengandalkan mekanisme pasar untuk memenuhi

kebutuhan pangan masyarakat, mereka tidak memiliki perda yang secara khusus mengatur tentang ketahanan pangan termasuk dengan cadangan beras pemerintah. Dalam pasal 6 Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia No. 11 Tahun 2018 tentang penetapan jumlah cadangan beras pemerintah daerah ini juga dijelaskan bahwa jumlah CBPK ditetapkan dengan peraturan daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan (Menteri Pertanian Republik Indonesia, 2018). Seharusnya dengan kondisi Kota Malang yang tidak mampu memproduksi dengan baik, Kota Malang harusnya menerima bantuan dari daerah sekitar yang mampu surplus dalam memproduksi padi.

## **PENUTUP**

Tata kelola jaringan (*network governance*) yang dijalankan oleh Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan, Dinas Perdagangan, dan Perum Bulog untuk menjaga ketersediaan pangan dan kestabilan harga di Kota Malang berjalan dengan baik. Dengan adanya permasalahan yang ada yaitu Kota Malang tidak mampu untuk memenuhi kebutuhan pangan bagi masyarakat mereka, ketersediaan beras harus dilaksanakan dengan mengandalkan mekanisme pasar. Pemerintah Kota Malang tidak menginginkan bantuan dari daerah lain yang memiliki surplus dalam produksi beras, mereka berpendapat bahwa mereka memiliki pasar yang dapat diandalkan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Konsekuensi atas tindakan tersebut adalah bagaimana mereka harus memantau seluruh peredaran beras dan bagaimana kestabilan harga di tingkat pasar.

Ditinjau dari sisi regulasi pemerintah Kota Malang juga tidak melaksanakan apa yang diamanatkan oleh Peraturan Menteri Pertanian (Permentan) no 11 tahun 2018 tentang Cadangan pemerintah Kabupaten/Kota. Pemerintah Kota Malang hanya mengandalkan mekanisme pasar guna memenuhi kebutuhan masyarakat. Jika pemerintah Kota Malang menghendaki mereka dapat mendatangkan beras dari daerah lain yang surplus produksinya. Tetapi kembali lagi kepada permasalahan awal bahwa mereka menganggap bahwa Kota Malang adalah Kota Pasar, jadi mengandalkan mekanisme pasar dan pemantauan dari instansi terkait dapat mengatasi permasalahan bahwa Kota Malang tidak mampu memproduksi beras untuk kebutuhan masyarakat.

Kedepanya pemerintah Kota Malang harus menyegerakan pembentukan Dewan Ketahanan Pangan yang telah direncanakan sebelumnya. Karena dengan produksi Kota Malang yang sedemikian rupa akan membahayakan ketika hanya mengandalkan mekanisme pasar, mekanisme pasar tidak selamanya dapat dikontrol dan dikendalikan oleh pemerintah. Dikarenakan banyak pedagang-pedagang yang

dengan mudah memonopoli harga di pasaran. Selanjutnya ketika melaksanakan kegiatan operasi pasar pemerintah harus memperhatikan bagaimana kualitas beras yang didistribusikan, sehingga selain bertujuan untuk memenuhi kebutuhan pangan masyarakat pemenuhan kualitas pangan dan kebutuhan gizi masyarakat juga terpenuhi. Selain itu menjaga kualitas beras ini juga untuk menghilangkan stigma buruk masyarakat terhadap Perum Bulog yang selama ini telah terjadi. Selanjutnya mengenai perda ketahanan pangan, sejauh ini pemerintah Kota Malang tidak memiliki perda yang secara khusus mengatur tentang ketahanan pangan. Dari segi cadangan beras pemerintah, peningkatan sector pertanian beras, dan aspek lain dari ketahanan pangan tidak diatur dalam peraturan daerah.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Aisah, Y. S. (2015). Kajian Governance Networks Dalam Program the Sunan Giri Awards di Kabupaten Gresik. *Publika*, 3(5).
- Badan Pusat Statistik Kota Malang. (2018). *Kota Malang Dalam Angka 2019*.
- Badan Pusat Statistika Kota Malang. (2019). *Jumlah Penduduk Kota Malang Tahun 2019*.
- Berita Radio Republik Indonesia. (2019). *Lahan Sawah di Kota Malang Hanya Tersisa 5,6 Persen*. <https://rri.co.id/daerah/652041/lahan-sawah-di-kota-malang-hanya-tersisa-5-6-persen>
- Blanco, I. (2015). Between Democratic Network Governance and Neoliberalism: A Regime-Theoretical Analysis of Collaboration in Barcelona. *Cities*, 44, 123–130. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2014.10.007>
- Bonso, H. (2018). Effectiveness Network Governance in Making Of Special Regional Regulations in Papua Province. *Journal of Governance and Public Policy*, 5(3), 324–360.
- Creswell, J. W. (2015). *Research Design Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif, dan Mixed*. Jakarta: Gramedia pustaka utama.
- Daniel, A. (2019). A Network Approach to Complex Problems: Understanding Collaborative Governance in Watershed Management. *The Hatfield Graduate Journal of Public Affairs*, 3(2), 0–14. <https://doi.org/10.15760/hgjpa.2019.3.2.7>
- Davies, J. S., Holm-hansen, J., & Kononenko, V. (2016). Network Governance in Russia: an Analytical Framework. *East European Politics*, 9165(June). <https://doi.org/10.1080/21599165.2016.1168300>
- De Francesco. (2016). Transnational Bureaucratic Politics: An Institutional Rivalry Perspective on EU Network Governance. *Public Administration*, 94(1), 9–24.
- Dirgahayani, P., Yesuari, A. P., Wulansari, T. R., & Sutanto, H. (2020). The Formation of Network Governance in Accelerating the Implementation of TOD: The Case of Jakarta MRT Phase 1, Indonesia. *Case Studies on Transport Policy*, 8(4), 1412–1425. <https://doi.org/10.1016/j.cstp.2020.10.006>
- Farmaki, A. (2015). Regional Network Governance and Sustainable Tourism. *Tourism Geographies*, 17(3), 385–407.

- Friedman, R. S., Guerrero, A. M., McAllister, R. R. J., Rhodes, J. R., Santika, T., Budiharta, S., Indrawan, T., Hutabarat, J. A., Kusworo, A., Yogaswara, H., Meijaard, E., St. John, F. A. V., Struebig, M. J., & Wilson, K. A. (2020). Beyond the Community in Participatory Forest Management: A Governance Network Perspective. *Land Use Policy*, 97(May), 104738. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2020.104738>
- Gumilang, G. S. (2016). Metode Penelitian Kualitatif Dalam Bidang Bimbingan dan Konseling. *Jurnal Fokus Konseling*, 2 (2).
- Howes, M., Tangney, P., Reis, K., Grant-, D., Heazle, M., Bosomworth, K., & Burton, P. (2015). *Networked Governance: Improving Interagency Communication and Collaboration for Disaster Risk Management and Climate Change Adaptation in Australia*. April, 37–41. <https://doi.org/10.1080/09640568.2014.891974>
- Hoyng, R. (2016). A Socio-technical Contract: Network Governance and ICT4D in Turkey. *Telematics and Informatics*, 33(1), 139–149. <https://doi.org/10.1016/j.tele.2015.06.011>
- Hudalah, D. (2017). Governing Industrial Estates on Jakarta ' s periurban area : From Shadow Government to Network Governance. *Singapore Journal of Tropical Geography*, 38, 58–74. <https://doi.org/10.1111/sjtg.12177>
- Iedema, R., Verma, R., Wutzke, S., Lyons, N., & McCaughan, B. (2017). A Network of Networks: The Governance of Deliberative Approaches to Healthcare Improvement and Reform. *Journal of Health, Organisation and Management*, 31(2), 223–236. <https://doi.org/10.1108/JHOM-07-2016-0146>
- Kristanti, D., Yudiantmaja, W. E., Rezeki, S. R. I., Yudithia, Samnuzulsari, T., Suyito, Safitri, D. P., & Akbar, D. (2021). Network Governance in Addressing Climate Change: A Case Study of the Asian Cities Climate Change Resilience Network (ACCCRN) in Indonesia. *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science*, 724(1), 0–7. <https://doi.org/10.1088/1755-1315/724/1/012091>
- Liu, Y., Li, Y., Xi, B., & Koppenjan, J. (2016). A Governance Network Perspective on Environmental Conflicts in China: Findings from the Dalian Paraxylene Conflict. *Policy Studies*, 37(4), 314–331. <https://doi.org/10.1080/01442872.2016.1157853>
- Menteri Perdagangan Republik Indonesia. (2012). *Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 4 tahun 2012 tentang Penggunaan Cadangan Beras Pemerintah Untuk Stabilisasi Harga*.
- Menteri Pertanian Republik Indonesia. (2018). *Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia no. 11 Tahun 2018 Tentang Penetapan Jumlah Cadangan Beras Pemerintah Daerah*.
- Molin, M. D., & Masella, C. (2015). From Fragmentation to Comprehensiveness in Network Governance. *Public Organiz Rev*. <https://doi.org/10.1007/s11115-015-0320-4>
- Mu, R., & de Jong, M. (2016). A Network Governance Approach to Transit-Oriented Development: Integrating Urban Transport and Land Use Policies in Urumqi, China. *Transport Policy*, 52, 55–63. <https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2016.07.007>
- Muhammad Choirul. (2017). 20 tahun terakhir, luas lahan alami di Kota Malang menyusut. 11 Maret. <https://malangvoice.com/20-tahun-terakhir-luas-lahan-alami-di-kota-malang-menyusut/>
- Netelenbos, B. (2020). Bringing back Max Weber into Network Governance Research.

- Critical Policy Studies*, 14(1), 67–85.  
<https://doi.org/10.1080/19460171.2018.1523738>
- NST, A. N. S. (2019). Kebijakan Peningkatan Ketahanan Pangan Kawasan Perkotaan Melalui Program Urban Farming Di Kota Malang (Studi Pada Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan Kota Malang). *Doctoral Dissertation, University of Muhammadiyah Malang*, 2(1).
- Pemerintah Kota Malang. (2012). *Peraturan Walikota Malang Nomor 67 Tahun 2012 Tentang Uraian Tugas Pokok Fungsi, Dan Tata Kerja Kantor Ketahanan Pangan*.
- Pemerintah Kota Malang. (2016). *Peraturan Walikota Malang Nomor 41 Tahun 2016 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Serta Tata Kerja Dinas Perdagangan*.
- Prasetyanti, R., & Nugroho, A. A. (2019). *Governance Network in Sustainable Tourism Development: A Case of Thematic Kampung Tourism in Malang, Indonesia*. 93(AICoBPA 2018), 184–188. <https://doi.org/10.2991/aicobpa-18.2019.42>
- Provan, K. G., & Kenis, P. (2005). Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. *JPART*, 18, 229–252. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum015>
- Shapira, J. and S. S. (2017). A Multilevel Study of Structural Resilience in Interfirm Collaboration A Network Governance Approach. *The Eletronic Library*, 34(1), 1–5.
- Sohn, C., & Giffinger, R. (2015). A Policy Network Approach to Cross-Border Metropolitan Governance: The Cases of Vienna and Bratislava. *European Planning Studies*, 23(6), 1187–1208. <https://doi.org/10.1080/09654313.2014.994089>
- Sørensen, E. (2016). *Theories of Democratic Network Governance*. Springer. *Governance*, 3(2).
- Srikandini, A. G. (2018). *Politics Disaster Risk Governance in Indonesia and Myanmar : A Study Into the Dynamics of Governance Network on Disaster Risk Reduction (DRR)*.
- Subagiyo, A. (2019). Adaptasi Pola Ruang Dan Perubahan Iklim di Kota Malang. *Kajian Perencanaan Pembangunan*, 2((1)), 295–306.
- Therrien, M. C., & Normandin, J. M. (2020). From Policy Challenge to Implementation Strategy: Enabling Strategies for Network Governance of Urban Resilience. *Risk, Hazards and Crisis in Public Policy*, 11(3), 320–341. <https://doi.org/10.1002/rhc3.12192>
- Tolena, D. (2018). Jumlah Petani di Malang semakin menyusut. *Jawa Post*. <https://www.jawapos.com/jpg-today/24/09/2018/gengsi-hingga-lahan-tergerus-jumlah-petani-di-malang-semakin-menyusut/>
- Ulfa, A. M. (2020). *Network Governance In Addressing Sustainable Public Procurement Policy In Indonesia*. Ritsumeikan Asia Pacific University.
- Widaningrum, A., & Damanik, J. (2018). Stakeholder Governance Network in Tourist Destination: Case Of Komodo National Park And Labuan Bajo City, Indonesia. *Asian Association for Public Administration Annual Conference (AAPA 2018) Stakeholder, December*, 452–464. <https://doi.org/10.2991/aapa-18.2018.42>