

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Penelitian Terdahulu.

Pada sub-bab ini dijelaskan terkait dengan riset terdahulu yang telah dilakukan oleh orang lain. Penelitian terdahulu yang dijadikan sebagai rujukan yakni penelitian yang sejenis dengan yang akan dilakukan peneliti. Dengan kata lain, peneliti menggunakan jurnal yang berkaitan dengan tata kelola jaringan atau yang berkaitan dengan ketahanan pangan sebagai acuan untuk menulis karya ilmiah. Selain itu fungsi pada bab ini yaitu guna mengetahui bagaimana perkembangan teori *Network Governance* dari masa ke masa. Sehingga pada akhirnya nanti peneliti mampu memahami teori *Network Governance* secara mendalam.

Penelitian Hamjah Bonso dan Suranto (2018) yang berjudul “*effectiveness Network Governance in Making of Specil Regional Regulation in Papua Province*”. Dalam penelitian ini peneliti menggunakan teori *Network Governance* yang memiliki kesamaan dengan penelitian ini. Pada penelitian ini, fokus penelitian terdapat pada bagaimana efektivitas tata kelola jaringan dalam pembuatan undang-undang ditinjau dari sisi keterlibatan dan juga komitmen masing-masing actor (Bonso, 2018). Hasil penelitian ini menunjukkan dari sisi keterlibatan pemerintah provinsi mendominasi pembuatan Perdasus, hal ini tercermin dari jumlah Raperdasus yang diusulkan. Sementara itu keterlibatan minimal terdapat pada DPRP, dikarenakan apatis dan tanggung jawab kerja sebagai wakil terpilih tidak tercermin. Sedangkan MRP terlibat sesuai dengan tugas dan tanggung jawab yang

telah ditugaskan. Kesimpulan yang didapatkan dari penelitian ini adalah masing-masing institusi telah menunjukkan komitmen positif untuk membuat peraturan daerah tertentu. Dalam penelitian ini, ada beberapa kesamaan dengan penelitian yang akan dilakukan oleh penulis, seperti aktor yang akan diteliti, yaitu jaringan pemerintah yang terdiri dari masing-masing instansi pemerintah. Dari pemilihan teori yang membedakan hanya indikator yang ditetapkan, peneliti memilih empat indikator yaitu kewenangan masing-masing instansi, interaksi antar aktor, peraturan yang mengatur, hingga program yang dihasilkan. Sedangkan dalam jurnal peneliti hanya berfokus terhadap keterlibatan dan komitmen antar lembaga yang melakukan jaringan.

Penelitian yang dilakukan oleh Ady Muzwardy yang berjudul "*The Analysis of Network Governance in the Investment Development of Free Trade Zone and Free Port*". Dalam penelitian ini, peneliti ingin menganalisis bagaimana hubungan antar kelembagaan yang terjadi dalam pengembangan investasi di kawasan perdagangan bebas Batam (Muzwardi, 2015). Hasil yang didapatkan mencerminkan struktur pada kelembagaan di FTZ Kota Batam telah mencerminkan hubungan yang jelas dan terintegrasi dengan pemerintah baik yang ada di pusat, provinsi, maupun tingkat daerah. Permasalahan utama yang terjadi dalam tata kelola jaringan ini terdapat pada kontrak atau MOU yang belum jelas. MOU yang dibuat belum secara jelas mengatur tentang pembagian kerja dalam pengelolaan zona bebas perdangan di Batam, sehingga pada akhirnya kerjasama yang terjalin tidak maksimal dan terdapat tumpang tindih kewenangan. Konflik utama yang terjadi adalah dengan Pemerintah Kota Batam, dalam jurnal tersebut dijelaskan bahwa sesuai dengan adanya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang

otonomi daerah semakin membuat dualisme menyebabkan pertikaian antara pemerintah dengan BFTZ, sehingga berdampak kepada kemitraan yang mereka jalin. Selain itu permasalahan lainnya terjadi pada BFTZ yang sampai dengan saat ini belum menyerahkan kewenangan kepada Kotamadya Batam.

Penelitian yang dilakukan oleh Micheal Howes (2015) yang berjudul *“Toward networked governance: improving interagency communication and collaboration for disaster risk management and climate change adaptation in Australia”*. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa untuk mengatasi suatu permasalahan yang serius, komunikasi dan kolaborasi antar lembaga dalam struktur tata kelola jaringan yang ada dapat membantu mengatasi masalah (Howes et al., 2015). Dalam penelitian ini juga telah dijelaskan bahwa lima kategori reformasi dalam tata kelola jaringan membantu untuk menyelesaikan masalah bencana akibat perubahan iklim di Australia, antara lain mengembangkan visi kebijakan bersama, mengadopsi perencanaan multi-level, jaringan organisasi untuk membangun budaya kolaborasi, dan menetapkan model pendanaan yang tepat. Dari penelitian ini semakin menunjukkan bahwa pola kemitraan antar organisasi pemerintah adalah solusi untuk mengatasi masalah akut yang telah lama menjadi perbincangan. Hanya saja diperlukan komitmen lebih dari masing-masing aktor untuk dapat meraih hasil yang lebih baik.

Pada Penelitian ini yang telah dilakukan oleh Delik Hudalah (2017) yang berjudul *“Governing industrial estates on Jakarta’s periurban area: From shadow government to network governance”*. Dalam penelitian ini fokus utamanya adalah bagaimana menghubungkan kembali jaringan infrastruktur yang terfragmentasi di Jakarta. Hasil diskusi dari penelitian ini menjelaskan bahwa selain terdapat peran

dari swasta sebagai pemerintah bayangan, juga terdapat tata kelola jaringan (Hudalah, 2017). Pemerintah bayangan disini diartikan swasta sebagai instrument untuk menghadapi keterbatasan kemampuan pemerintah daerah baik dari segi finansial dan juga Sumber Daya Manusia. Kedua, perlunya jaringan organisasi untuk mencapai kepentingan bersama, organisasi pemerintah yang memiliki kepentingan dan kewenangan harus berjalan beriringan dan memiliki peran masing-masing. Mereka memulainya melakukan komunikasi, kerjasama, lalu menjadi mitra untuk menyelesaikan permasalahan yang ada.

Penelitian yang dilakukan oleh Mark Lubell (2016) yang berjudul “*Network Governance for Invasive Management*”. Studi kasus ISP memberikan wawasan tentang peran tata kelola jaringan dalam pengelolaan special invasive. Dalam kasus tata kelola jaringan pemerintah, ISP mewakili mode tata kelola jaringan yang berpusat pada serangkaian organisasi inti yang dikoordinasikan oleh *California Coastal Conservancy* (Lubell, Jasny, Hastings, & Lockwood, 2017). Penelitian ini juga mendapatkan kesimpulan bahwa menghubungkan dinamika ekologis ke tata kelola jaringan adalah kebijakan yang penting di masa depan. Dalam rangka mengembangkan pendekatan ekologis yang akan membantu mendiagnosis tata kelola jaringan yang tepat untuk berbagai jenis masalah konservasi. Masalah umum dari kebanyakan manajemen konservasi adalah terciptanya ketergantungan antar aktor dan pemangku kepentingan karena membutuhkan keputusan manajemen yang terkoordinasi.

Selanjutnya adalah penelitian Elena Bagdanova (2016) yang berjudul “*Network Governance in Russia Cost and Benefits*”. Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan teori *Network Governance* untuk menganalisis bagaimana hubungan

antara pemerintah Rusia dengan lembaga diluar pemerintah dalam mengatasi permasalahan narkoba, imigrasi dan perlindungan anak(Bogdanova & Aasland, 2016). Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa terdapat jejaring pemerintah yang dilakukan dengan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM). Secara sederhana dapat disimpulkan bahwa kerjasama ini tidak berjalan dengan baik. Hal ini dikarenakan komitmen dan paritispasi LSM tidak berjalan dengan maksimal. Mereka seringkali berjalan diluar koordinasi pemerintah, sehingga hasil dari jejaring ini tidak dapat dikatakan maksimal. Hasil penelitian ini juga menunjukkan bahwa ketika instansi atau lembaga tidak memiliki komitmen dalam melaksanakan kerjasama, maka kerjasama tersebut tidak dapat berjalan maksimal.

2.2 Kajian Pustaka/Teori

2.2.1 Pengertian Network Governance

Network governance atau yang lebih sering dikenal dengan tata kelola jaringan pemerintah adalah pola kerjasama telah diakui sebagai bentuk penting dari pemerintahan multiorganisasi. Jaringan pemerintah dapat diartikan sebagai kombinasi antar struktur dalam pemerintahan atau secara sederhana dapat diartikan sebagai bentuk kerjasama antar lembaga pemerintah (Sørensen, 2016). *Loi C. Sauvee* menjelaskan bahwa jaringan pemerintah merupakan kegiatan kolektif yang dilakukan secara bersama antara entitas otonom melalui pembentukan tatanan pribadi dan untuk merancang sebuah mekanisme kerjasama baik dalam bentuk kontrak ataupun non-kontrak, yang memungkinkan untuk mengikat mitra kerja dalam sebuah aturan yang tertulis (Farmaki, 2015). *Network governance* merupakan salah satu konsep baru yang muncul akibat pergeseran dari *government*

menuju *governance*. Lahirnya padarigma *New Public Governance* yang muncul akibat kritik terhadap *New Public Management* karena model adopsi pengelolaan model bisnis dianggap kuno yang tidak mendukung pelayanan inklusif. Dalam perkembangannya *New Public Governance* dibagi menjadi 5 (lima) yaitu *public governance*, *Sosio-political governance*, *administrative governance*, *network governance*, dan *contract governance*. *network governance*. Berdasarkan penjelasan diatas, dapat diketahui bahwa *network governance* adalah teori turunan dari paradig *New Public Governance*. Agar lebih mudah dalam memahami definisi dari *Network Governance*, berikut adalah beberapa pengertian menurut para ahli tentang *Network Governance*:

Tabel 1.1: Pandangan Network Governance

Referensi	Istilah	Definisi Jaringan Pemerintah
<i>Alter & Hage, 1993</i>	Jaringan interorganisasional	Kelompok organisasi yang tak terbatas atau dibatasi, yang menurut definisinya adalah kolektif <i>nonhierarkis</i> dari unit yang terpisah secara hukum.
<i>Larson, 1992</i>	Bentuk jaringan jarganisasi	Pertukaran berulang jangka panjang yang menciptakan saling

		ketergantungan bertumpu pada terjeratnya kewajiban, harapan, reputasi, dan kepentingan bersama
<i>Powel, 1990</i>	Bentuk dari jaringan organisasi	Pola pertukaran horizontal, arus sumberdata,dan alur komunikasi timbal balik

Penggunaan tata kelola dalam jaringan pemerintah untuk membuat suatu kebijakan yang mandiri. Untuk alasan itu tata kelola jaringan pemerintah membutuhkan reputasi, kepercayaan, timbal balik, saling ketergantungan dan saling menguntungkan. Jaringan pemerintahan terkait dengan kebijakan public, keputusan yang diambil beserta dengan implementasinya menawarkan cara baru untuk menghubungkan pembuatan kebijakan public kepada warga negara dan pemangku kepentingan terkait. Secara sederhana *Network governance* adalah salah satu proses dalam debirokratisasi agar menciptakan tatanan birokrasi yang mudah dan tidak berbelit-belit dengan pembagian wewenang untuk masing-masing actor yang terjalin dalam suatu jaringan.

2.2.2 Perkembangan Network Governance

Studi mengenai tata kelola jaringan secara luas didasarkan pada tradisi ilmu politik dalam hal pembuatan kebijakan. *Bentley dan Truman* misalnya menekankan tata kelola jaringan pada perspektif proses politik dan keberadaan hubungan horizontal antara pemerintah, administrasi publik dan organisasi yang memiliki kepentingan. Dalam pandangan ini aktivitas pemerintah dipandang sebagai aktivitas hubungan matriks antar aktor negara atau dengan non-negara. Jaringan dipandang sebagai pelengkap politik saluran yang dapat menciptakan stabilitas dan hak veto dalam proses pembuatan kebijakan. Studi tata kelola jaringan dalam ilmu politik dimulai dengan pandangan pluralis dan korporatis jaringan dan diikuti dengan komunitas kebijakan dan pendekatan jaringan kebijakan. Dalam garis pemikiran ini, fokus dari tata kelola jaringan seringkali pada pengambilan keputusan dan hubungan kekuasaan. Selain itu tata kelola jaringan sebagai pelengkap saluran pemerintah tradisional dan interaksi pelaku berdasarkan kepercayaan dan tujuan negosiasi bersama (Molin & Masella, 2015).

Peran dan fungsi *network governance* dapat dijelaskan sebagai pengimplementasian kebijakan public melalui hubungan antar aktor, baik antar lembaga pemerintah, dengan swasta, ataupun dengan masyarakat sipil. Pada kenyataannya dunia politik membuat suatu kebijakan dan impelementasinya penuh dengan jaringan. Kemitraan dan jaringan adalah salah satu instrument untuk mencapai tujuan dan cara politik dalam memberi pelayanan kepada masyarakat. Salah satu kelebihan dari *network governance* adalah melibatkan berbagai aktor dalam proses kebijakan, seperti warga negara yang dapat memenuhi syarat yang melegitimasi hasil kebijakan. Pengambilan keputusan yang interaktif semacam itu

adalah babak baru dimana aktor publik melibatkan pemangku kepentingan yang berbeda dalam pembentukan dan implementasi kebijakan publik (Klijn & Koppenjan, 2015). Selain itu *network governance* memiliki potensi untuk menciptakan tata kelola pemerintahan yang lebih efektif karena mereka menyediakan ruang untuk interaksi diantara berbagai pemangku kepentingan. *Network governance* dapat memecah kebuntuan kebijakan, memberikan solusi yang dinegosiasikan untuk masalah tertentu atau membuat tantangan sosial-ekonomi menjadi lebih kreatif. Selanjutnya kritik terhadap *network governance* datang karena sebagian besar variabel tampaknya hanya berada di tingkat aktor alih-alih ditingkat jaringan. Kritik lain terhadap jaringan menyangkut demokrasi, dalam *network governance* jaringan diartikan sebagai pusat kekuasaan dan hak istimewa dimana aktor tertentu memiliki keunggulan yang membahayakan kesejahteraan publik.

2.2.3 Indikator Network Governance

Sebagai salah satu teori menjelaskan dalam penyelenggaraan pemerintah, *Network Governance* memiliki bentuk konkrit dalam kerjasama antar lembaga Pemerintahan yang berbasis jejaring untuk penyelenggaraan pemerintah. Teori ini pertama kali dicetuskan oleh *Keith G Provan* dan *Patrick Kennis* yang terdiri dari interaksi antar peserta focus dalam urusan pemerintahan yang biasa melibatkan fungsi institudi dan struktur yang berwenang dan kerjasama untuk mengalokasikan sumberdaya dan untuk mengkoordinasikan serta mengendalikan aksi seluruh jaringan secara keseluruhan. Dalam teorinya *Keith G Provan* dan *Patrick Kennis* mengerucut kepada tiga indikator utama yaitu (Provan & Kennis, 2015):

A. Jumlah Aktor yang terlibat

Dalam teorinya *Keith G Provan* dan *Patrick Kennis* menyatakan bahwa aktor yang terlibat akan berpengaruh kepada hasil yang hendak dicapai nantinya. Dalam indikator ini dijelaskan juga bahwa jumlah aktor yang terlibat dengan keahliannya masing-masing akan menciptakan sebuah jejaring yang dengan cepat dapat menyelesaikan permasalahan yang ada. Dengan demikian maka secara sederhana dapat dikatakan bahwa dalam jejaring pemerintah harus bekerjasama dengan instansi yang sesuai dengan bidang yang dikerjakan.

B. Kewenangan masing-masing aktor

Kewenangan masing-masing aktor ini dijelaskan bahwa setiap instansi yang tergabung didalam jaringan memiliki wewenang masing-masing sesuai dengan tupoksi mereka. Misalnya dalam konteks ketahanan pangan maka terdapat Dinas Perdagangan yang mengawasi distribusi bahan pokok di pasar, Dinas Ketahanan Pangan yang bertugas untuk mengawasi sector produksi, dan Perum Bulog yang bertugas sebagai penyuplay kebutuhan pokok. Kewenangan masing-masing aktor ini juga meminimalisis kerja berlebihan yang dilaksanakan oleh salah satu aktor. Pembagian kewenangan yang terdapat dalam jejaring ini juga memastikan bahwa pembagian kerja dilaksanakan oleh institusi yang memang berkompeten di bidangnya.

C. Tujuan *Network Governance*

Network Governance dilaksanakan oleh beberapa institusi pemerintah untuk menyelesaikan permasalahan yang ada. Beberapa instansi pemerintah akan berkempul sesuai dengan keahlian masing-masing guna mengatasi

permasalahan yang ada. Dalam suatu contoh untuk menangani permasalahan ketahanan pangan tidak hanya Dinas Ketahanan Pangan saja yang bisa berwenang, tetapi ada Dinas Perdagangan, Perum Bulog dan beberapa instansi lainnya yang memiliki tujuan yang sama, yaitu mewujudkan ketahanan pangan perkotaan.

Selanjutnya teori dari *Keith G Provan* dan *Patrick Kennis* dikembangkan oleh *Klijin* dan *Koppenjan*. *Klijin* dan *Koppenjan* menyatakan bahwa teori *network governance* berhubungan dengan kompleksitas, ketergantungan antar lembaga, dan bagaimana penyelesaian masalah yang dihadapi. Teori *network governance* ditandai dengan penggunaan konsep inti sebagai berikut (Siti Aisyah, 2015):

A. *Network management*

Kompleksitas proses dalam jaringan membutuhkan panduan dan pengelolaan interaksi, hal ini biasanya disebut dengan manajemen jaringan. Kegiatan ini bertujuan untuk memfasilitasi interaksi, mengeksplorasi konten, dan mengatur interaksi antar actor. Pengelolaan interaksi disini dimaksudkan bahwa bagaimana jaringan memfasilitasi pemangku kepentingan yang ada untuk duduk bersama dan berdialog guna mencapai tujuan yang telah disepakati, kondisi ini biasanya dilaksanakan dengan mengadakan rapat bersama.

B. *Actors, Interdependency, and frames*

Penyampaian kebijakan dan pelayanan dibentuk dan diimplementasikan dalam jaringan pelaku yang bergantung satu sama lain. Dalam indikator ini tersirat makna bahwa setiap institusi yang berada dalam jaringan memiliki wewenang dan tanggung jawab masing-masing. Tanggung jawab yang

dimiliki harus dikerjakan dengan komitmen yang baik yang berdampak kepada tercapainya tujuan bersama yang telah disepakati diawal. Dalam penelitian ini, peneliti akan menjelaskan bagaimana setiap wewenang dari masing-masing instansi yang berada dalam jaringan. Instansi yang ada dalam jaringan antara lain adalah Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan Kota Malang, Dinas Perdagangan Kota Malang, serta Perusahaan Umum Bulog Sub Divisi Regional Malang. Setiap instansi memiliki kewenangan yang berbeda, misalnya Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan Kota Malang yang memiliki wewenang disektor produksi pertanian, sementara Dinas Perdagangan memiliki peran dalam menganalisis kestabilan harga beras di Kota Malang, serta peran dari Perum Bulog untuk melakukan distribusi kebutuhan pokok.

C. *Institusional features*

Hubungan antar kelembagaan juga akan menyebabkan munculnya peraturan yang mengatur perilaku organisasi di dalam jaringan, ataupun jika tidak dimungkinkan tata kelola jaringan yang dijalankan harus mengacu kepada peraturan yang ada di atasnya, sehingga tata kelola jaringan yang digunakan tidak akan keluar dari kaidah-kaidah yang telah ditentukan. Dalam tata kelola jaringan terdapat peraturan yang berada di atasnya untuk mengatur tata kelola jaringan sehingga tetap pada koridor untuk mencapai tujuan bersama. Dalam penelitian ini, peneliti menganalisis bagaimana peraturan yang ada di atasnya untuk menjaga agar tindakan yang dilakukan oleh peserta dalam tata kelola jaringan tetap pada koridor yang telah ditentukan. Pada penelitian ini akan dianalisis mulai dari Undang-undang

kemudian Peraturan menteri sampai dengan peraturan daerah provinsi atau kabupaten/kota guna mewujudkan ketahanan pangan di Kota Malang.

D. *Interactions and complexity*

Sebagai konsekuensi dari saling ketergantungan antar actor dan perbedaan persepsi, maka akan muncul interaksi dan pola negosiasi dalam pemecahan masalah. Pendekatan *network governance* menekankan bahwa implementasi suatu kebijakan merupakan campur tangan banyak actor, bukan merupakan tindakan dari satu actor tunggal. Negosiasi dan pemecahan masalah ini muncul dengan sebuah program yang akan dihasilkan nanti. Dalam tata kelola antar tiga instansi seperti yang dijelaskan sebelumnya, akan berdampak kepada program apa yang dihasilkan guna mengatasi permasalahan yang ada. Diketahui bahwa program yang dihasilkan dari tata kelola jaringan tersebut adalah program Operasi Pasar. Program operasi pasar adalah program yang dilakukan dengan cara mendatangi pasar tradisional untuk menjual kebutuhan pangan dengan harga yang murah. Program ini dilakukan untuk mengantisipasi kenaikan harga yang akan terjadi akibat dari produksi hasil pertanian pangan di Kota Malang yang rendah.

Selanjutnya *Martinez* dengan pandangan barunya menjelaskan bahwa penggunaan tata kelola dalam jaringan pemerintah untuk membuat suatu kebijakan yang mandiri. Untuk alasan itu tata kelola jaringan pemerintah membutuhkan reputasi, kepercayaan, timbal balik, saling ketergantungan dan saling menguntungkan. Jaringan pemerintahan terkait dengan kebijakan public, keputusan yang diambil beserta dengan implementasinya menawarkan cara baru untuk

menghubungkan pembuatan kebijakan public kepada warga negara dan pemangku kepentingan terkait. Karakteristik utama tentang jaringan pemerintah yang dijelaskan oleh *Martinez* adalah sebagai berikut (Barata, 2015):

- A. *Interdependency of actors*. Aktor dalam *Governance Network* merupakan hubungan yang saling bergantung baik dari segi kapasitas mereka maupun sumberdaya yang dimiliki oleh masing-masing instansi.
- B. *The necessity of exchange for resources*. Dalam konsep jaringan pemerintah, pertukaran sumberdaya yang dimiliki oleh masing-masing instansi adalah motor utama dalam interaksi antar actor. Dengan kata lain jaringan pemerintah dibuat oleh satu organisasi dengan organisasi lain yang ingin dan perlu untuk bertukar sumber daya misalnya uang, informasi, dan keahlian.
- C. *The interaction between the actors*. Interaksi antar actor yang berpartisipasi dalam jaringan seringkali bernegosiasi untuk memikirkan tujuan bersama yang ingin dicapai. Interaksi didasarkan pada kepercayaan dan diatur oleh aturan yang disepakati dari para pelaku atau actor yang ada di dalam jaringan.
- D. *Governance network have a degree of autonomy*. Dalam jaringan pemerintah, setiap institusi negara memiliki wewenang untuk mengambil keputusan sendiri berdasarkan aturan yang mereka buat sendiri.
- E. *Governance network contribute to the production of a public purpose (set visions, values, plans, policies, rulels, and actions)*

F. *The relatively institutionalized framework*. Kerangka kerja kelembagaan dibangun oleh pola interaksi para actor serta memandu interaksi jaringan di masa depan.

G. *Diversity of the actors*. Keanekaragaman adalah salah satu fitur inti dari *Governance Network*. Actor yang berada dalam jaringan bisa dari sektor pemerintah atau bahkan tidak. Tidak semua actor jaringan memiliki kepentingan yang sama.

Dalam penelitian ini nantinya peneliti menggunakan teori yang dicetuskan oleh *Keith G Provan* dan *Patrick Kennis*. Dengan pertimbangan bahwa teori tersebut sesuai dengan penelitian yang dilakukan. Indikator yang diterangkan dalam teori tersebut juga mencakup seluruh kegiatan yang dilaksanakan oleh jejaring antara Dinas Ketahanan Pangan, Dinas Perdagangan, serta Perum Bulog Subdivre Malang. Dalam teori yang dicetuskan *Keith G Provan* dan *Patrick Kennis* mencakup mulai dari Jumlah actor yang terlibat, kewenangan masing-masing actor, serta tujuan dari jejaring yang dilaksanakan.

2.2.4 Pengertian Ketahanan Pangan.

Pangan sendiri merupakan kebutuhan untuk setiap manusia yang harus dipenuhi setiap waktu. Setiap manusia berhak untuk untuk mendapatkan pangan yang merupakan salah satu hak asasi manusia yang tercantum dalam pasal 27 UUD 1945. Ketersediaan pangan yang lebih kecil dibandingkan dengan kebutuhannya dapat menciptakan ekonomi yang tidak stabil (Mayrowani, 2016). Bagi negara Indonesia, pangan diartikan sebagai beras. Karena tidak dapat dibantah bahwa beras merupakan makanan pokok masyarakat Indonesia. Pengalaman telah membuktikan

bahwa naiknya harga beras akan berpengaruh kepada krisis ekonomi yang berkembang menjadi krisis multidimensi. Dengan pertimbangan itu, pemerintah berusaha untuk meningkatkan ketahanan pangan yang berasal dari produksi di dalam negeri. Untuk pertimbangan tersebut sangat penting untuk Indonesia, mengingat cakupan geografis yang tersebar cocok digunakan untuk mengoptimalkan industri pertanian. Berawal dari kebutuhan pangan masyarakat, maka muncullah beberapa definisi mengenai kebutuhan pangan sebagai berikut (Mulyani, Ritung, & Las, 2020):

- a. Ketahanan pangan dalam Undang-undang Nomor 18 tahun 2012 terkait tentang pangan, konsep ketahanan pangan yakni tersedianya kebutuhan pangan bagi negara sampai dengan individunya baik dilihat dari segi mutu, aman, beragam, bergizi, merata, terjangkau, dan secara berkelanjutan.
- b. Kedaulatan pangan. Kedaulatan pangan adalah hak negara dan bangsa yang secara mandiri menentukan kebijakan pangan yang menjamin hak atas pangan bagi masyarakat.
- c. Kemandirian pangan dapat diartikan sebagai kekuatan bagi negara yang bisa memproduksi pangan dalam bentuk beraneka ragam di dalam negeri dan bisa menjamin ketersediaan pangan sampai dengan individunya.
- d. Keamanan pangan dapat diartikan sebagai suatu kondisi dan upaya yang dilakukan untuk menjamin pangan dari kemungkinan pencemaran biologis bahan kimia dan benda-benda yang bisa mengancam kesehatan manusia.

Disini Ketahanan pangan merupakan arti kata terjemahan dari *food security* yang telah mencakup banyak pengertian sesuai dengan tujuan dan ketersediaan data. Pada awal dibentuknya konsep ketahanan pangan, pertanyaan mengenai ketahanan pangan hanya sebatasn “mampukan dunia memproduksi pangan yang cukup untuk dikonsumsi oleh masyarakat?”. Selanjutnya *Food Policy Research Institute* (FRRI) mengembangkan lagi pertanyaan tersebut menjadi seperti ini, “Bisakah dunia memproduksi pangan yang cukup untuk harga yang terjangkau pada kelompok miskin dan yang tidak merusak lingkungan?”. Apa bila di sederhana ketahanan pangan merupakan terjaminnya suatu akses bagi setiap individu untuk dan rumah tangga setiap waktu agar dapat bekerja dan hidup sehat. Berbicara terkait ketahanan pangan intinya juga berbicara mengenai hal membuat setiap individu tidak bisa memenuhi kebutuhan gizinya. Dengan adanya hal ini mulai dari lapangan pekerjaan, tersedianya pasokan pangan hingga pendapatan per kapita. Pendapatan lain juga mengungkapkan bahwa cukup atau tidaknya persediaan pangan yang di pasar bisa berpengaruh terhadap kondisi harga, logika yang digunakan adalah apabila pasar kekurangan pasokan pangan maka harga akan semakin melambung. Naiknya harga kebutuhan pangan untuk masyarakat yang tidak bekerja, atau yang telah bekerja tetapi pendapatannya tidak mencukupi maaka hal tersebut dapat mengancam ketahanan pangan yang ada pada keluarga mereka.

Konsep ketahanan pangan berasal dari isu internasional yang berkaitan dengan kemanan manusia, kemanan manusia sendiri merupakan reaksi terhadap masalah-masalah yang berkaitan dengan kekerasan fisik, penjualan anak-anak, kelaparan, dan lain sebagainya. Selanjutnya UNDP memberikan definisi tentang keamanan manusia sebagai berikut (Gasper, 2015):

“First, safety from such chronic threats such as hunger, disease, and repression. And second, it means protection from sudden and hurtful disruptins in the patterns of daily life whether in homes, in jobs or in communities. Such the treath can exist at all levels of national income and development”

Selanjutnya United Nations Development Programme (UDNP) telah membagi beberapa konsep keamanan manusia menjad tujuh ketegori, diantaranya kemanan pangan, ekonomi, kesehatan, lingkungan, personal politik dan komunitas. Berikut adalah table yang menjelaskan mengenai keamanan pangan menurut UNDP (Gasper, 2015):

Tabel 2.2: keamanan pangan menurut UNDP

Type of security	Definition	Threats
Economic security	An assured basic income	Poverty, unemployment
Food security	Physical and economic access to basic food	Hungers, famines
Health security	Protection from disease and ulhealthy lifestyle	Pandemics, poor nutrition, and unsafe lifestyle
Environmental security	Healthy physical environmental	Environmental degradations, natural disaster, pollutions

Personal security	Security from physical violence	From the state, other states, individual or groups, etc
Community security	Safe membership in the groups	From the group, between group, from dominant group
Political security	Living in society that honors basic human rights	Political or state repression, including torture, human rights violations

Sumber lain menjelaskan bahwa konsep ketahanan pangan atau yang sering disebut dengan *food security* mulai menuju permukaan saat krisis pangan dan kelaparan mulai menimpa dunia pada tahun 1971. Konsep ketahanan pangan dicetuskan PBB untuk membebaskan dunia dari kelaparan, terutama pada negara berkembang yang tidak memiliki sistem produksi pangan berkelanjutan. Pada masa itu fokus dari ketahanan pangan yang dicetuskan PBB hanya sebatas bagaimana membebaskan dunia dari krisis pangan.

Pada tahun 1984 *FAO* mengemukakan konsep utama ketahanan pangan yang intinya akan menjamin ketersediaan pangan untuk setiap individu agar tidak kekurangan gizi. Konsep ini kemudian dikembangkan pada *international conference of nutrition* pada tahun 1992 yang telah disepakati seluruh pimpinan negara yang menitik beratkan pada pemenuhan pangan bagi setiap individu, baik dari sisi jumlah maupun mutu. Konsep yang dijelaskan diatas kembali berubah

ketika terjadi pada Deklarasi Roma terkait ketahanan pangan dunia dan rencana tersebut tidak berlanjut pada konferensi tinggi yang di adakan pada tahun 1996 yang menjadikan konsep ketahanan pangan menjadi lebih luas. Ketahanan pangan dapat diwujudkan jika semua orang memiliki akses baik secara fisik dan ekonomi pada kebutuhan pangan yang sudah tercukupi, yang aman dan bergizi untuk memenuhi kebutuhan yang sudah sesuai dengan kebutuhan yang dikehendaki.

Seperti yang telah dijelaskan diatas, bahwa untuk mengukur ketahanan pangan berubah-ubah sesuai dengan cara, data serta cara pandang untuk mengukur ketahanan pangan. Soekirman menjelaskan, untuk mengukur ketahanan pangan yang di Indonesia tidak hanya dilihat pada tingkatan regional saja tetapi juga harus bisa diukur melalui bagaimana tingkat kebutuhan rumah tangga dan juga tingkat individunya. Secara umum ketahanan pangan di Indonesia bisa disimpulkan melalui beberapa hal berikut diantaranya : (a) Tingginya kerusakan tanaman; (b) Penurunan hasil produksi pangan; (c) Ketersediaan pangan pada rumah tangga; (d) Harga pangan utama; (e) Perubahan kehidupan sosial; (f) Status gizi.

2.2.5 Ketahanan Pangan di Indonesia

Tidak dapat dipungkiri bahwa ketersediaan pangan disebuah negara tergantung dari beberapa faktor yang ada, misalnya faktor iklim, sistem irigasi, bencana alam, khususnya di wilayah penghasil tanaman pangan. Persoalan ketahanan pangan di Indonesia selalu menjadi persoalan yang menarik untuk dibahas. Kemampuan Indonesia untuk memenuhi kebutuhan pangan bagi masyarakat terus menurun, fakta menunjukkan bahwa nagara Indonesia harus impor bahan pangan untuk mencukupi kebutuhan pangan masyarakat. Hal ini

dikarenakan pergeseran paradigmbangunan dari investasi pertanian menuju sektor pariwisata atau industry(Gu, Bai, & Chen, 2019).

Selain itu permasalahan yang terjadi di Indonesia adalah akses pangan, akses pangan yang dimaksud adalah bagaimana cara mendistribusikan pangan sehingga dapat dijangkau oleh semua kalangan masyarakat. Akses pangan ini juga telah berkaitan erat dengan kondisi sosial ekonomi yang ada pada masyarakat, sering kali terjadi bahwa pendistribusian pangan di Indonesia tidak dapat dijangkau oleh seluruh kalangan masyarakat. Dalam artian bahwa hanya masyarakat yang memiliki sumberdaya yang memadai yang bisa mendapatkan akses pangan. Untuk itu sebagai upaya untuk mengatasi masalah ketahanan pangan di Indonesia adalah melaksanakan investasi yang mendorong pertumbuhan ekonommi serta meningkatkan pendapatan, secara khusus diwilayah pedesaan. Hal ini dikarenakan banyak masyarakat miskin di desa yang secara langsung maupun tidak langsung dalam industry pertanian. Sehingga dalam mengatasi kerawanan pangan pemerintah harus menciptakan suatu kebijakan yang benar-benar mampu untuk mendorong investasi dibidang pangan.

Pada saat ini kerawanan pangan tidak hanya dipengaruhi oleh faktor produksi dan distribusi, akan tetapi faktor kemiskinan yang dialami oleh masyarakat juga menyumbang angka dalam kerawanan pangan. Hal ini dikarenakan daya beli masyarakat akan semakin meluas, sehingga masyarakat miskin akan kekurangan akses untuk mendapatkan bahan pangan. Terutama jika terjadi kelangkaan pangan sehingga menyebabkan melonjaknya harga. Selanjutnya focus penelitian ini adalah di Kota Malang, seperti yang diketahui bersama bahwa Kota Malang adalah salah satu kota yang tidak dapat memproduksi kebutuhan

pangan pokok seperti beras untuk kebutuhan masyarakat mereka. Sehingga Kota Malang mengandalkan mekanisme pasar untuk memenuhi kebutuhan masyarakat mereka. Dengan kondisi sedemikian rupa maka membutuhkan tata kelola jaringan dari beberapa lembaga terkait yang ada di Kota Malang guna menjalankan mekanisme pasar tersebut.

Sebagaimana dijelaskan indikator tentang ketahanan pangan Indonesia diatas, kota besar di Indonesia yang mulai meninggalkan lahan pertaniannya guna memenuhi kebutuhan industry dan pemukiman akan berdampak pada produksi pangan. Tidak hanya sampai disitu, penurunan produksi pangan ini juga akan berdampak kepada kestabilan kebutuhan pokok yang ada dipasaran. Secara logika harga yang dihasilkan akan berbeda ketika suatu daerah memiliki produksi beras sendiri daripada mendatangkan beras dari daerah lain. Mendatangkan beras dari daerah lain akan menimbulkan kenaikan harga akibat campur tangan dari banyak orang. Selanjutnya ketika suatu daerah tidak mampu untuk memproduksi kebutuhan pangan bagi masyarakat akan berdampak kepada keterjangkauan harga dan berimbas kepada kualitas barang yang diterima. Dengan harga yang sama, masyarakat di daerah penghasil beras akan mendapatkan beras yang lebih baik daripada daerah yang bukan pengasil beras. Perum Bulog sebagai sentra BUMN di bidang logistic juga tidak mampu memberikan beras dengan kualitas premium dengan harga yang terjangkau, mereka hanya mampu mensuplay beras dengan kualitas medium untuk dikonsumsi masyarakat. Sehingga disini pemerintah hanya mementingkan ketersediaan dan keterjangkauan pangan dengan mengabaikan status gizi daripada kebutuhan pangan tersebut.