

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA PEMIKIRAN

2.1 Tinjauan Pustaka

2.1.1 Hubungan Internasional

Studi tentang Ilmu Hubungan Internasional banyak diartikan sebagai suatu studi tentang interaksi antar aktor yang melewati batas-batas negara. Terjadinya Hubungan internasional merupakan suatu keharusan sebagai akibat adanya saling ketergantungan dan bertambah kompleksnya kehidupan manusia dalam masyarakat internasional sehingga interdependensi tidak memungkinkan adanya suatu negara yang menutup diri terhadap dunia luar (Perwita & Yani, 2005 : 3-4).

Akan tetapi, selama 1950-an, 1960-an, dan 1970-an, sejumlah besar Hubungan internasional menyangkut pada perdagangan dan investasi, perjalanan dan komunikasi, dan isu-isu serupa yang terutama lazim dalam hubungan antar negara-negara demokrasi liberal barat (Jackson & Sorensen, 2013:78).

Secara luas pengertian hubungan internasional meliputi semua aspek yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang yang melampaui batas-batas negara. Lebih khusus Suwardi Wiriaatmadja mengemukakan bahwa hubungan internasional adalah mencakup segala macam hubungan antar kelompok bangsa.

McClelland dalam bukunya *Pengantar Ilmu Hubungan International* juga berpendapat bahwa hubungan internasional adalah sebagai studi tentang interaksi antara jenis dan kesatuan-kesatuan sosial tertentu, termasuk studi tentang keadaan-keadaan relevan yang mengelilingi interaksi. Hubungan internasional berkaitan

dengan segala bentuk interaksi antara masyarakat, negara-negara, baik yang dilakukan oleh pemerintah ataupun warga Negara. Hubungan Internasional mencakup kajian politik luar negeri dan politik Internasional dan meliputi segala segi hubungan diantara berbagai negara (Perwita & Yani, 2005:4).

Luasnya cakupan studi hubungan internasional tersebut menyebabkan hubungan internasional sebagai studi ilmu yang berdiri sendiri membutuhkan pendekatan yang bersifat interdisipliner. Penekanan kepada semua aspek kehidupan internasional, menurut para peneliti hubungan internasional untuk memiliki kemampuan interdisipliner.

Secara ideal, karakteristik interdisipliner dalam hubungan internasional dapat terwujud secara penuh bila hanya memiliki satu teori saja sebagai sebuah persepsi yang dominan. Dalam kenyataannya, hubungan internasional memiliki banyak teori dan tidak memungkinkan secara naif hanya menerima satu paradigma sebagai yang benar dan salah (Hermawan, 2007:283)

Hubungan internasional sebagai studi yang berdiri membutuhkan disiplin-disiplin ilmu lain. Oleh karena itu studi hubungan internasional yang menekankan pada semua aspek kehidupan internasional merupakan studi yang bersifat interdisipliner, yang antara lain mencakup ilmu politik, ekonomi, hukum, sosiologi, antropologi, serta ilmu sosial lainnya sampai ilmu pengetahuan alam seperti fisika, kimia, sibernetika dan lain-lain (Couloumbis & Wolfe, 2004:21).

2.1.2 Kerjasama Internasional

Idealnya sebuah negara tidak dapat berdiri sendiri, oleh karena itu diperlukan kerja sama internasional, dengan tujuan mempercepat peningkatan kesejahteraan bersama. Menurut KJ.Holsti, Proses kerjasama atau kolaborasi terbentuk dari perpaduan berbagai macam permasalahan nasional, regional, global yang muncul dan memerlukan perhatian dari lebih satu negara. Masing-masing pemerintah saling melakukan pendekatan yang membawa usul penanggulangan masalah, mengumpulkan bukti-bukti tertulis untuk membenarkan suatu usul atau yang lainnya dan mengakhiri perundingan dengan suatu perjanjian atau pengertian yang memuaskan semua pihak. K.J Holsti juga mendefinisikan kerjasama internasional sebagai berikut :

- a. Pandangan bahwa dua atau lebih kepentingan, nilai, atau tujuan saling bertemu dan dapat menghasilkan sesuatu, di promosikan atau di penuhi oleh semua pihak sekaligus.
- b. Pandangan atau harapan dari suatu negara bahwa kebijakan yang di putuskan oleh negara lainnya akan membantu negara itu untuk mencapai kepentingan dan nilai-nilainya.
- c. Persetujuan atau masalah-masalah tertentu antara dua negara atau lebih dalam rangka memanfaatkan persamaan kepentingan atau benturan kepentingan.
- d. Aturan resmi atau tidak resmi mengenai transaksi dimasa depan yang dilakukan untuk melaksanakan persetujuan.

- e. Transaksi antar negara untuk memenuhi persetujuan mereka (Perwita & Yani,2005:85)

Pola kerjasama merupakan bentuk dari interaksi dari masyarakat internasional, negara-negara (*state actor*) ataupun bukan negara (*non-state actor*) yang tidak dapat di pisahkan selain dari persaingan dan konflik. Tentu yang diharapkan adalah pola kerjasama, tinggal masalahnya bagaimana mempertahankan, memelihara dan meningkatkan kerjasama yang berlangsung secara adil dan saling menguntungkan (Rudy,2003 : 2).

Dalam hubungan internasional, Kerjasama internasional menjadi suatu keharusan yang dilakukan oleh setiap negara untuk menjamin kelangsungan hidup bangsa dan negara. Dalam kerjasama internasional juga bertemu berbagai macam kepentingan nasional dari berbagai negara dan bangsa yang tidak dapat dipenuhi oleh negerinya sendiri (Perwita & Yani, 2005). Dengan kata lain jika suatu negara tidak dapat memenuhi terpenuhi kebutuhan didalam negerinya maka harus melakukan kerjasama internasional.

Hal yang terpenting dari kerjasama internasional adalah sejauhmana keuntungan bersama yang diperoleh melalui kerjasama dapat mendukung konsepsi dari kepentingan tindakan yang unilateral dan kompetitif (Perwita & Yani,2005). Itu artinya dengan kerjasama internasional dapat berbentuk kehidupan internasional meliputi bidang ideologi, politik, ekonomi, sosial, lingkungan hidup, kebudayaan, pertahanan dan keamanan. Dengan begitu memunculkan kepentingan yang beraneka ragam sehingga mengakibatkan berbagai macam masalah sosial dan untuk

mencari solusinya maka beberapa negara membentuk kerjasama internasional (Perwita & Yani, 2005).

2.1.3 Peranan

Peranan dapat dikatakan sebagai pelaksanaan dari fungsi-fungsi oleh struktur-struktur tertentu. Peranan ini tergantung juga pada posisi atau kedudukan struktur itu dan harapan lingkungan sekitar terhadap struktur tadi. Peranan juga dipengaruhi oleh situasi dan kondisi serta kemampuan dari aktor tersebut (Perwita & Yani, 2005:31).

Sedangkan pengertian peranan itu sendiri merupakan aspek dinamis kedudukan (*status*). Apabila seseorang melakukan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya, dia menjalankan suatu peranan. Perbedaan antara kedudukan dan peranan adalah untuk kepentingan ilmu pengetahuan. Keduanya tidak dapat dipisahkan karena yang satu tergantung pada yang lain dan sebaliknya. Tidak ada peranan tanpa kedudukan atau kedudukan tanpa peranan. Sebagaimana dengan kedudukan, peranan juga mempunyai dua arti. Setiap orang mempunyai macam-macam peranan yang berasal dari pola-pola pergaulan hidupnya. Hal itu sekaligus berarti bahwa peranan menentukan apa yang diperbuatnya bagi masyarakat serta kesempatan-kesempatan apa yang di berikan oleh masyarakat kepadanya (Soekanto, 2001:212)

Hal ini menegaskan bahwa perilaku yang dilakukan aktor internasional merupakan indikasi adanya tuntutan dari lingkungannya ataupun pihak lain untuk menjalankan pola yang sudah tersusun sesuai dengan kedudukannya dalam struktur sosial atau dalam suatu organisasi.

Struktur yang terdapat dalam organisasi memiliki fungsi-fungsi yang harus mereka jalankan agar tercapai tujuan dari pembentukan organisasi tersebut, dan apabila semua fungsi tersebut telah dijalankan dengan baik maka organisasi tersebut dapat dikatakan telah menjalankan peranan. Peranan tersebut selain ditentukan oleh pelaku peran pihak lain, termasuk juga kemampuan, keahlian, serta kepekaan pelaku peran tersebut terhadap tuntutan dan situasi yang mendorong dijalankannya peranan. Peranan juga bersifat dinamis, dimana dia akan menyesuaikan diri terhadap kedudukan yang lebih baik agar kedudukannya dapat di akui oleh masyarakat (Soekanto,2001:221).

2.1.3.1 Peranan Nasional

Sebagai suatu unit politik, negara memiliki kebutuhan dan tujuan yang dapat dicapai dengan mempengaruhi perilaku negara lain. Secara konseptual, konsep tujuan dalam politik luar negeri dipahami sebagai serangkaian kepentingan dan nilai-nilai kolektif yang berkaitan dengan perilaku negara lain. Seringkali, tujuan dalam politik luar negeri dirumuskan secara sederhana dengan konsep kepentingan nasional (K.J Holsti:130).

Dengan kata lain, tujuan politik luar negeri itu merupakan fungsi dari proses-proses tujuan negara baik dalam jangka panjang, menengah dan pendek yang dirumuskan secara konkrit dengan mempertimbangkan situasi internasionalnya dan kapabilitas yang di milikinya.

Bersama dengan konsep orientasi dan peranan nasional yang disebutkan sebelumnya, ketiga komponen ini berbeda dengan komponen tindakan dalam politik luar negeri. Orientasi, peranan nasional, dan tujuan tersusun dalam bentuk

citra dalam pikiran para aktor pembuat keputusan luar negeri. Sedangkan tindakan dalam politik luar negeri adalah segala sesuatu yang dilakukan pemerintah yang berkuasa kepada aktor Hubungan Internasional lainnya untuk mempengaruhi orientasi tertentu, memenuhi peranan nasional, dan atau mencapai serta mempertahankan tujuan politik luar negerinya.

Lebih jelas lagi Holsti dalam buku Rudy, membagi peranan nasional menjadi 16 tipe yang menjadi komponen luar negeri suatu negara. Yaitu :

1. *Bastion of the revolution, liberator*. Beberapa pemerintah merasa mempunyai tugas untuk mengorganisasikan atau memimpin berbagai gerakan revolusi di luar negeri. Salah satu tugas yang diembannya menurut mereka ialah untuk membebaskan pihak lain atau bertindak sebagai pelindung gerakan revolusi asing, yaitu dengan menyediakan tempat yang dapat dianggap sebagai dukungan fisik maupun moral oleh pemimpin revolusi dan juga sebagai pengilham ideologi. Pidato-pidato politik luar negeri Cina banyak mengindikasikan peranan internasional seperti itu. Hal seperti itu banyak ditemui pada pidato para pemimpin negara baru merdeka.
2. *Regional leader*, Tema dalam peranan ini merujuk pada tugas atau tanggung jawab khusus yang didasari oleh sebuah negara dalam hubungannya dengan Negara-negara lain dikawasan yang sama. Tema ini nampak jelas dalam pidato Mesir tentang posisinya di Timur Tengah, juga pada konsep Amerika Serikat akan tugas internasionalnya.
3. *Regional Protector*. Walaupun nampaknya peran ini mengimplikasikan

tanggung jawab kepemimpinan tertentu dalam sebuah kawasan atau *issue-area*, peranan ini menekankan pentingnya pemberian perlindungan bagi kawasan sekitarnya. Konsep peranan ini rutin dinyatakan dalam pidato politik luar negeri Australia, New Zeland, Uni Soviet, Inggris Raya, dan Amerika Serikat.

4. *Active Independent*. Kebanyakan pernyataan pemerintah yang mendukung strategi non-blok tidak lebih hanya berupa penegasan peran 'kemerdekaan' dalam politik luar negeri. Beberapa Negara mengatakan bahwa kemerdekaan tidak hanya mengimplikasikan isolasi ataupun keacuhan. Tema dalam peran ini menekankan pentingnya peningkatan keterlibatan mengenai hubungan diplomatik dengan negara-negara lain sebanyak mungkin dan biasanya bertindak sebagai penengah dalam konflik antar blok. Peranan ini sering ditemukan pada pernyataan politik luar negeri Yugoslavia, India, Perancis, Indonesia, Malaysia, Rumania, dan Turki dalam periode tertentu.
5. *Liberation Supporter*. Tidak seperti peran *Bastion of the Revolution*, peran ini tidak mengindikasikan tanggung jawab formal untuk mengorganisasi, memimpin atau mendukung secara fisik gerakan kemerdekaan di luar negeri. Kebanyakan negara belum berkembang menempatkan dirinya sebagai pendukung gerakan kemerdekaan atau anti kolonialisme di luar negeri. Mereka adalah simpatisan gerakan-gerakan ini. Maka dalam pertemuan di PBB mereka biasanya mengambil sikap anti kolonialisme.

6. *Anti-imperialist Agent*. Di mana imperialisme dilihat sebagai ancaman serius, banyak negara memandang dirinya sebagai ‘agen’ dalam perjuangan melawan imperialisme. Uni Soviet, Cina, Syria, Vietnam Utara, dan Rumania adalah negara-negara yang bertindak sebagai agen anti imperialisme.
7. *Defender of the Faith*. Beberapa pemerintah memandang kebijakan luar negerinya dalam *term* nilai-nilai pelindung (tapi tidak dalam batas wilayah tertentu) dari serangan. Presiden Kennedy dalam pidatonya inauguralnya (1960), misalnya, menyatakan bahwa Amerika akan “membayar berapapun, membawa beban seberat apapun, menghadapi segala rintangan, mendukung teman atau melawan semua musuh untuk memastikan bertahannya dan berhasilnya kemerdekaan”.
8. *Mediator-integrator*. Beberapa pemerintahan kontemporer memandang dirinya mampu atau bertanggungjawab untuk memenuhi atau menjalankan tugas sebagai penengah untuk menyelesaikan masalah di negara lain. Mereka menganggap dirinya sebagai penyelesaian masalah di kawasan regional maupun global. Pernyataan seperti itu biasanya datang dari Kanada, Perancis, Rumania, Amerika dan Yugoslavia.
9. *Regional-subsystem collaboration*. Tema peranan ini berbeda dari peran *Mediator-integrator* karena peran ini tidak menghadapi konflik yang sama. Peran ini mengindikasikan komitmen yang lebih jauh terhadap kerjasama dengan negara lain untuk membangun masyarakat luas yang bersatu, bekerjasama, dan berintegrasi dengan berintegrasi dengan unit

politik lainnya. Hal-hal seperti ini biasa ditemukan pada negara-negara Eropa.

10. *Developer*. Tema dalam peranan ini mengindikasikan tugas atau kewajiban tertentu untuk membantu negara-negara berkembang. Untuk menjalankan peranan seperti ini dibutuhkan kemampuan atau kelebihan tertentu. Kebanyakan negara industri, baik di barat maupun di timur, merasa inilah tugas regional atau internasional mereka.
11. *Bridge*. Peran ini biasanya muncul dalam bentuk yang unik, dan nampaknya tidak, menstimulasi tindakan tertentu. Contohnya Indonesia memprakarsai *Jakarta Informal Meeting*, lalu menengahi pertikaian Filipina-Moro (MNLF), sebagai penyambung lidah atau jembatan antara negara lain. Peranana ini biasanya tidak berlangsung lama, hanya ad-hoc saja.
12. *Faithful ally*. Yang dimaksud dengan *faithful ally* ialah, bila pembuat kebijakan suatu negara menyatakan bahwa mereka akan mendukung sekutu (*fraternal ally*) mereka dengan segala cara. Mereka tidak terlalu mengharapkan bantuan dari luar seperti yang mereka berikan pada pihak lain.
13. *Independent*. Peran ini dijalankan oleh sebagian besar para pemimpin negara di dunia. Mereka hanya menyatakan dalam keadaan apapun, pemerintah mereka akan mengejar kepentingan mereka, jika tidak mereka tidak akan bertindak atau menjalankan fungsi apapun dalam sistem

internasional. Kebanyakan negara-negara kecil yang tidak banyak terlibat dalam kancah politik dunia yang mengklaim peran ini.

14. *Example* (keteladanan). Peran ini menekankan pentingnya mempromosikan prestise dan mempunyai pengaruh dalam sistem internasional dengan cara menjalankan kebijakan dalam negeri tertentu. Ia menjadi contoh (teladan) bagi negara-negara lain.
15. *Internal development*. Konsep peranan ini tidak merujuk pada tugas atau fungsi tertentu dalam sistem internasional tetapi pada kesadaran bahwa kepentingan negara adalah membangun negaranya sendiri. Peran ini juga menyiratkan rendahnya partisipasi dalam politik internasional.
16. *Other role*. Peranan ini mengimplikasikan adanya sumber-sumber lain yang melatarbelakangi tindakan suatu negara dalam politik luar negerinya selain yang telah disebutkan diatas (Rudy, 2002:144).

2.1.5 Bantuan Luar Negeri

Bantuan luar negeri (*Foreign Aid*) merupakan salah satu instrumen kebijakan yang di sering digunakan dalam hubungan luar negeri, secara umum bantuan luar negeri dapat di definisikan sebagai transfer sumber daya dari suatu pemerintah ke pemerintah lain yang dapat berbentuk barang atau jasa (Perwita & yani , 2005: 81).

Bantuan luar negeri merupakan tindakan-tindakan masyarakat atau lembaga terhadap masyarakat atau lembaga-lembaga lainnya di luar negeri dengan maksud sekurang-kurangnya untuk membantu (Ikbar, 2002:205).

Terdapat dua syarat aliran modal dari luar negeri merupakan bantuan luar negeri, yaitu :

1. Aliran modal dari luar negeri tersebut bukan di dorong untuk mencari keuntungan
2. Aliran modal dari luar negeri atau dana tersebut diberikan kepada negara penerima atau di pinjamkan dengan syarat yang lebih ringan daripada yang berlaku dalam pasar internasional (Perwita & Yani, 2005:49)

Karena itu, aliran modal dari luar negeri yang tergolong sebagai bantuan luar negeri dapat berupa pemberian (*grant*) dan pinjaman luar Negeri (*loan*) yang diberikan negara pendonor atau badan-badan Internasional yang khusus Bank Dunia (*World Bank*), Bank Pembangunan Asia (*Asian Development Bank*), Dana Moneter Internasional (*International Monetary Fund*), dan sebagainya.

Hal itu dikarenakan sebagai instrumen kebijakan luar negeri, bantuan luar negeri merupakan tindakan yang memiliki sifat dan efektifitas yang berbeda dibandingkan diplomasi dan propaganda. Diplomasi dan propaganda mengandalkan personel untuk memanfaatkan situasi dan tatanan internasional yang ada, sedangkan bantuan luar negeri lebih mengandalkan kapabilitas dalam bentuk modal, sumber daya serta kemampuan manajerial (Perwita & Yani, 2005 : 83).

Teknik pemberian bantuan luar negeri dapat dilakukan secara bilateral maupun multilateral. Dengan kata lain pemberian bantuan luar negeri dapat dilakukan antar pemerintah (*Government to Government*), atau melalui lembaga keuangan internasional, seperti *International Monetary Fund*, *World Bank*, *Asian Development Bank*, dan sebagainya. Namun jika dikaji secara urgensinya bantuan luar negeri secara billateral memiliki ikatan politik yang lebih kuat dari pada

bantuan luar negeri secara multilateral dan juga secara khusus lebih sensitif terhadap kondisi domestik .

Sifat urgensi diatas tidak lepas dari motivasi para pemberi bantuan luar negeri (negara pendonor). Terdapat empat kategori motivasi negara Pendonor, yaitu :

1. Motif Kemanusiaan yang bertujuan untuk mengurangi kemiskinan dinegara dunia ketiga melalui dukungan kerjasama ekonomi.
2. Motif Politik yang memusatkan tujuan untuk meningkatkan image negara pendonor. Peraihan pujian menjadi tujuan dari pemberian bantuan luar negeri baik dari politik domestik dan hubungan luar negeri Donor.
3. Motif Keamanan Nasional, yang mendasarkan pada asumsi bahwa bantuan luar negeri dapat menghasilkan pertumbuhan ekonomi yang akan mendorong stabilitas politik dan akan memberikan keuntungan pada kepentingan negara donor. Dengan Kata lain, motif keamanan memiliki sisi ekonomi.
4. Motif Berkaitan dengan kepentingan nasional negar pendonor (Perwita & Yani , 2005 :84)

Dari keempat motif tersebut dapat disimpulkan bahwa bantuan luar negeri bukan hanya mencakup bantuan ekonomi, sosial, kemanusiaan dan militer saja tapi ada tujuan lain dari negara pendonor memberikan bantuan luar negeri seperti dukungan ideologis, memperoleh bahan baku ekonomi, memperoleh bahan baku strategis yang dibutuhkan, serta menyelamatkan kehidupan bangsa dari keruntuhan ekonomi.

2.1.5.1 Bentuk-Bentuk Bantuan Luar Negeri

Menurut Yanuar Ikbar memang motif ekonomilah yang paling rasional untuk dipahami, sejalan dengan konsep dasarnya yaitu : (1) Sumber daya dan kapabilitas keuangan dari luar (untuk pinjaman dan hibah) (2) Bantuan luar negeri kebanyakan diberikan untuk mempercepat pertumbuhan dan pemerataan di negara-negara berkembang atau negara yang diberi bantuan (3) Bantuan luar negeri tidak hanya berbentuk modal, tetapi juga tenaga ahli dan manajemen dan alih teknologi (4) Pengalihan investasi untuk tujuan mendekati pasar, perluasan industrialisasi internasional di luar negeri pemberi bantuan dan pengalihan industri (Ikbar, 2007:192)

Hal ini diperjelas oleh Holsti yang secara luas bantuan luar negeri dapat diartikan sebagai transfer uang, teknologi, ataupun nasihat-nasihat teknis dari negara donor ke negara penerima. Menurut Holsti ada empat tipe utama bantuan luar negeri, yaitu:

1. Bantuan teknis

Berupa pengiriman personil dengan kualifikasi khusus dari negara pendonor kepada negara berkembang, untuk memberikan pelatihan kepada berbagai proyek dengan maksud menyebarkan pengetahuan dan keahlian.

2. Hibah dan program impor komoditas

Berupa hadiah langsung dimana pembayaran kembali secara ekonomi tidak diminta.

3. Pinjaman pembangunan

Berupa transaksi komersial dengan syarat pembayaran kembali dan tingkat pinjaman suku bunga pinjaman yang lebih rendah dibandingkan dengan institusi perbankan komersial.

4. Bantuan Kemanusiaan

Berupa sumbangan dana dan tenaga kerja untuk menolong negara penerima yang sedang mengalami bencana.

Dalam hal ini peneliti berfokus pada bantuan luar negeri negara pendonor (Amerika Serikat) kepada negara penerima donor (Indonesia), tipe pemberian ini berupa hibah dalam bantuan secara teknis. Hibah merupakan segala bentuk penerimaan negara baik devisa ataupun non-devisa yang dirupiahkan maupun dalam bentuk barang dan jasa. Bentuk penerimaan termasuk bantuan tenaga ahli dan pelatihan yang dibiayai oleh dan hibah itu sendiri. Dan pemberian bantuan dalam bentuk hibah tidak perlu dibayar kembali kepada negara pemberi hibah.

Bantuan luar negeri yang diberikan negara pendonor dalam hal ini (Amerika Serikat) kepada negara penerima donor (Indonesia) salah satunya berbentuk hibah. Menurut Ariandi bentuk bantuan luar negeri bagi dua bentuk dalam pemberian dan hibah, indikator tersebut yaitu :

A. Hibah menurut skema atau bentuknya

1. Hibah dalam bentuk *cash*, hibah ini sangat terbatas dan diberikan kepada negara-negara yang sangat miskin (pendapatan perkapita pertahun kurang dari USD 200). Tujuannya untuk memperbaiki neraca pembayaran negara-negara tersebut. Indonesia pernah dua kali menerima hibah dalam skema ini meskipun Indonesia pada saat menerimanya tidak

tergolong sebagai negara sangat miskin. Cara penarikan dana Hibah tersebut dengan menunjukkan bukti impor atas komoditas yang *eligible* sesuai kesepakatan dengan pemberi hibah.

2. Hibah dalam bentuk barang dan jasa dalam rangka bantuan proyek (*project assistance*) atau kerjasama keuangan (*keuangan cooperation*), Hibah dalam bentuk barang dan jasa yang berdiri sendiri secara mudah dapat dikatakan hibah dalam skema ini sama dengan pinjaman luar negeri untuk proyek-proyek pembangunan (pengadaan barang dan jasa). Yang membedakan adalah sumber dana dalam skema ini tidak perlu dikembalikan. Pengadaan barang dan jasa dalam rangka hibah skema ini diproses sebagaimana halnya dalam rangka pinjaman luar negeri. Hibah dalam bentuk barang dan jasa untuk mendukung atau sebagai bagian *project assistance* yang di biayai pinjaman. Hibah seperti ini berupa dana dan diberikan bersama-sama dengan pinjaman untuk pembiayaan suatu proyek pengadaan barang dan jasa. Meskipun hibah yang diberikan berupa dana, seperti halnya skema butir 2.a, pembayaran tetap dilakukan oleh pihak pemberi hibah sesuai dengan *progres* proyek melalui mekanisme *direct payment*. Pihak peminjam (pemerintah Indonesia) hanya menerima barang dan jasa.
3. Hibah dalam rangka bantuan teknik (*technical assistance*) atau kerjasama teknik (*technical cooperation*) seperti hibah untuk mendukung proyek-proyek yang di biayai pinjaman hibah bentuk ini umumnya berupa studi untuk persiapan, *appraisal* ataupun *monitoring* proyek-proyek

pengadaan barang dan jasa yang dibiayai pinjaman. Dalam hal ini pihak pemberi dana menyediakan tenaga ahli dan membiayai seluruh kegiatan yang dilakukan tenaga ahli tersebut. Pihak penerima hibah hanya memfasilitasi kegiatan tenaga-tenaga ahli tersebut dan menerima hasil studi, *appraisal* atau *monitoring*

4. Hibah dalam rangka *technical assistance* yang berdiri sendiri, hibah dalam skema ini pada dasarnya berupa penyediaan tenaga ahli dan atau konsultan untuk melaksanakan suatu proyek atau kegiatan tertentu. Lingkup pekerjaan konsultan berbeda-beda bergantung pada jenis proyek/kegiatan dan kontrak yang mengikatnya. Hibah bentuk inilah yang lazim diberikan oleh semua negara dan lembaga donor. Dalam skema ini dimungkinkan adanya pengadaan barang namun sifatnya hanya pendukung pekerjaan tenaga ahli seperti pengadaan mobil, mesin fotokopi dan peralatan kerja lainnya. Semua pembayaran/pembiayaan tenaga ahli dilakukan sepenuhnya oleh pihak donor. Penerima hibah umumnya hanya menyediakan fasilitas pendukung (*in-kind*) seperti ruang kantor, personal pendamping, kendaraan agar tenaga ahli tersebut dapat bekerja dengan baik.
5. Beasiswa dan pelatihan, bentuk hibah ini yang juga lazim diberikan adalah beasiswa untuk bergelar maupun non-gelar didalam maupun diluar negeri, pelatihan didalam dan diluar negeri, magang dinegara atau lembaga pemberi hibah, dan pertukan pemuda. Masalah administrasi

keuangan skema ini dikelola langsung oleh negara atau lembaga pemberi hibah.

6. Hibah dalam rangka bantuan kemanusiaan (*humanitarian aids*), hibah ini sifatnya lebih merupakan bantuan darurat. Hibah yang diberikan biasanya berupa bahan esensial yang sangat diperlukan seperti pangan, obat-obatan atau selimut serta ada kalanya uang tunai. Perwakilan-perwakilan negara donor umumnya mempunyai *reserve* untuk bantuan-bantuan kemanusiaan.

B. Hibah menurut peruntukan dan penyalurannya

1. Hibah untuk pemerintah (*government to government*), hibah jenis ini adalah hibah dalam berbagai skema di atas yang diperlukan bagi proyek-proyek pemerintah atau kegiatan-kegiatan dalam rangka program atau proyek pemerintah dan umumnya dilaksanakan oleh instansi-instansi pemerintah atau lembaga bentukan (semi) pemerintahan seperti Komnas HAM. Hibah ini diberikan oleh donor atas dasar usulan resmi pemerintah Indonesia dan dalam kerangka kerjasama pembangunan bilateral atau dalam kerangka kerjasama dengan lembaga multilateral/internasional yang bersangkutan
2. Hibah untuk non-pemerintah (*government to private*). Hibah ini diberikan dan disalurkan langsung oleh pemerintah atau lembaga donor kepada lembaga-lembaga non pemerintah. Persoalan yang sering muncul dalam kaitan ini adalah dimasukkannya alokasi hibah untuk lembaga-lembaga non-pemerintah (lembaga swadaya

masyarakat) sebagai bagian dari bantuan pembangunan resmi donor atau *official development assistance* (ODA) kepada Indonesia yang berarti juga dimasukan langsung oleh donor dan pemanfaatnya diserahkan sepenuhnya kepada lembaga atau organisasi penerima. Kesulitan yang dihadapi adalah dilaman pemerintah dituntun (khususnya oleh Dewan Perwakilan Rakyat) untuk memberikan informasi yang rinci mengenai arah penggunaan hibah atau *pledge* yang telah diterima.

3. *Trust fund* dan *partnership Trust fund* adalah suatu mekanisme dimana beberapa donor (umunya bilateral) menyalurkan hibahnya melalui satu donor lembaga multilateral (internasional/regional) seperti UNDP atau Uni Eropa yang bertindak sebagai pengelola. Hibah, baik berupa dana maupun tenaga ahli, “dipercayakan” oleh pemberi hibah kepada lembaga pengelola tersebut untuk membiayai atau mendukung program-program yang telah disusun oleh lembaga yang bersangkutan. Dana dan tenaga ahli ini akan dimanfaatkan/dipekerjaan dibawah bendera lembaga pengelola(https://www.bappenas.go.id/files/6313/5185/0724/kurniawan_20091015125220/2355/0.pdf (Diakses 18 Februari 2018)).

Terkait dengan *trust fund* adalah pola yang dikenal dengan *partnership*. Pada dasarnya *partnership* menyerupai *trust fund*. Hal yang sedikit membedakan adalah dalam *partnership* menyerupai *trust fund*. Hal yang sedikit membedakan adalah dalam *partnership* dana dan tenaga ahli yang “dipercayakan” dipergunakan untuk

membiyai/mendukung suatu kegiatan tertentu (lebih spesifik sifatnya) yang telah disepakati bersama oleh para negara pendonor. Disamping itu dalam pelaksanaannya pada *partnership* tidak hanya melibatkan lembaga pemerintah namun lembaga-lembaga non-pemerintah yang berkompeten. Dengan demikian pola *partnership* sesungguhnya adalah juga pola *trust fund*.

Pada umumnya bantuan luar negeri umumnya tidak ditujukan untuk kepentingan politik jangka pendek melainkan untuk prinsip-prinsip kemanusiaan atau pembangunan ekonomi jangka panjang. Dalam jangka panjang bantuan luar negeri dimaksudkan untuk membantu menjamin beberapa tujuan politik negara donor yang tidak dapat dicapai hanya melalui diplomasi, propaganda, atau kebijakan publik.

Sedang bentuk lain bantuan luar negeri menurut Jamieson ada tiga yaitu (1) *Humanitarian Aid*, yaitu pemberian bantuan kemanusiaan yang dilakukan dengan aksi-aksi galang dana, kemudian dan yang terkumpul akan disumbangkan kepada negara-negara yang sedang dilanda konflik. Peranan aksi galang dana yang dilakukan juga tidak terlepas dari peranan media yang selalu memberitakan kejadian-kejadian penyebab krisis kemanusiaan. (2) Bantuan luar negeri dapat diberikan berupa (DA) *Development Assistance*. DA memiliki perbedaan yang sangat tipis dengan *Humanitarian Intervention*. Bentuk dari DA adalah dengan memberikan bantuan bukan hanya keuangan melainkan juga dengan 'Intervensi pembangunan jangka panjang'. (3) *Humanitarian Intervention* yaitu bantuan yang diberlakukan dalam keadaan mendesak, dan diperlukan sebuah pemulihan sesegera mungkin. Ada media yang berbeda yang dilakukan selama terjadinya

humanitarianisme intervention juga menggunakan instrumen militer. Penggunaan instrumen militer sesungguhnya masih menjadi perdebatan, tapi walaupun seperti itu militer digunakan sebagai misi kemanusiaan, fungsi dari tentara adalah untuk menhancurkan para musuh, sehingga bertentangan dengan misi kemanusiaan (Jamieson, 2005:163).

2.1.6 Pembangunan Pertanian dan *Global Value Chain*

Pembangunan yang dihadapi saat ini dan masa depan adalah lingkungan ekonomi baru yang di cirikan oleh menguatnya globalisasi produksi, perdagangan bebas, keuangan, dan integrasi ekonomi kawasan, yang di perkuat oleh liberalisasi perdagangan dunia. Globalisasi produksi ditandai dengan oleh makin terkaitnya suatu negara dengan negara lain dalam satu alur produksi untuk menghasilkan suatu produk akhir yang di perdagangkan secara internasional. Globalisasi produksi ini mengambil bentuk perusahaan MNC (*Multinational Corporation*), perusahaan global (*global firms*), dan aliansi strategis (*strategi Aliance*), dalam hal ini pembangunan pertanian yang berbasis agribisnis sebagai globalisasi produksi (Saragih, 2001: 98)

Pembangunan pertanian dapat didefinisikan sebagai suatu proses perubahan sosial. Implementasinya tidak hanya ditunjukan untuk meningkatkan status dan kesejahteraan petani semata, tetapi sekaligus juga dimaksudkan untuk mengembangkan potensi sumberdaya manusia baik secara ekonomi, sosial, politik, budaya, lingkungan, maupun melalui perbaikan (*improvement*), pertumbuhan (*growth*) dan perubahan (*change*) (<http://journal.trunojoyo.ac.id/dinar/article/download/2701/2173> (Diakses 21 November 2017)).

Pembangunan berkelanjutan (*Sustainable Development*) termasuk pembangunan pertanian berkelanjutan merupakan komitmen negara-negara di dunia yang harus dipatuhi dan dilaksanakan. Pelaksanaan pembangunan pada masa lalu yang hanya menekankan tujuan kemajuan ekonomi telah berdampak kepada kerusakan lingkungan dan timbulnya masalah sosial. Pendekatan pembangunan berkelanjutan pada hakekatnya adalah kegiatan pembangunan yang memadukan aspek ekonomi, sosial dan lingkungan. Namun demikian dalam implementasinya konsep ini belum dilaksanakan oleh semua negara sesuai kesepakatan. Hal ini tercermin dari masih banyaknya ditemukan masalah-masalah yang berkaitan dengan kerusakan lingkungan dan degradasi sumber daya alam. Masih banyak dijumpai permasalahan dalam implementasi pembangunan pertanian berkelanjutan terutama dinegara yang sedang berkembang termasuk Indonesia.

Pendekatan dan praktek pertanian konvensional yang dilaksanakan disebagian besar negara maju dan negara sedang berkembang termasuk Indonesia merupakan praktek pertanian yang tidak mengikuti prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan (<http://kasumbogo.staff.ugm.ac.id/index.php> (Diakses 28 Februari 2018)).

Dalam Literatur klasik pembangunan pertanian karya Arthur Mosher yang berjudul “*Getting Agriculture Moving*” dijelaskan secara sederhana dan gamblang tentang syarat pokok dan syarat pelancar dan pembangunan pertanian. Syarat pokok pembangunan pertanian meliputi : (1) adanya pasar untuk hasil-hasil usaha tani (2) teknologi yang senantiasa berkembang (3) tersedianya bahan-bahan dan alat-alat produksi lokal (3) adanya perangsangan produksi bagi petani dan (5) perencanaan

nasional pembangunan pertanian. Beberapa negara berkembang, termasuk Indonesia mengikuti saran dan langkah dan kebijakan yang disarankan oleh Mosher.

Selama periode orde baru, industri dan pertanian merupakan dua sektor prioritas. Untuk mendukung pembangunan sektor pertanian, pemerintah pada waktu itu melaksanakan modernisasi atau intensifikasi, dikenal dengan sebutan 'Revolusi Hijau', sebagai strateginya. Strategi ini di tandai dengan pemakaian input-input yang lebih baik, sering disebut dengan input pertanian 'Modern' (seperti pupuk buatan pabrik atau non-organik dan bibit yang disempurnakan), teknologi baru (termasuk irigasi teknis), cara pemasaran yang modern, dan proses produksi dengan tingkat mekanisasi yang tinggi. Ada beberapa alasan kenapa pembangunan sektor pertanian yang kuat dan esensial dalam proses industrialisasi di negara berkembang seperti Indonesia, yaitu :

1. Sektor pertanian yang kuat , berarti ketahanan pangan terjamin. Hal ini merupakan salah satu prasyarat penting agar proses industrialisasi pada khususnya dan pembangunan ekonomi pada umumnya bisa berlangsung dengan baik. Ketahanan pangan berarti tidak ada kelaparan dan ini menjadi kestabilan sosial dan politik, yang selanjutnya menjamin proses pembangunan ekonomi atau industrialisasi dapat berlangsung tanpa gangguan-gangguan.
2. Dari segi permintaan agregat, pembangunan sektor pertanian yang kuat membuat tingkat pendapatan riil perkapita disektor tersebut tinggi. Hal ini merupakan salah satu sumber permintaan terhadap barang-barang

nonmakanan, khususnya manufaktur (terkait konsumsi dan pendapatan). Di Indonesia, dimana sebagian penduduk tinggal di pedesaan dan memiliki sumber pendapatan langsung maupun tidak langsung dari kegiatan pertanian, jelas sektor ini merupakan motor utama penggerak industrialisasi, terutama pedesaan. Selain lewat keterkaitan konsumsi atau pendapatan, sektor pertanian juga berfungsi sebagai sumber pertumbuhan disektor industri manufaktur lewat *intermediate demand effect* atau keterkaitan produksi: *output* dari industri menjadi *input* bagi pertanian .

3. Dari sisi penawaran, sektor pertanian merupakan salah satu sumber *input* bagi industri manufaktur yang mana Indonesia memiliki keunggulan komparatif. Dengan kata lain, lewat keterkaitan produksi, pertumbuhan produktivitas atau *output* disektor pertanian bisa menjadi sumber pertumbuhan *output* disektor industri manufaktur. Selain itu, pembangunan yang baik di sektor pertanian bisa menghasilkan *money surplus* di sektor tersebut, dan ini bisa menjadi sumber investasi di sektor manufaktur, khususnya industri skala kecil di pedesaan. Dengan kata lain, dari sisi penawaran agregat, selain lewat keterkaitan produksi, pertumbuhan *output* disektor pertanian juga bisa menjadi sumber pertumbuhan *output* disektor industri manufaktur lewat keterkaitan investasi (Tambunan,2001: 122).

Diantara pilihan strategi pembangunan ekonomi yang ada, strategi pembangunan yang memenuhi karakteristik negara Indonesia adalah pembangunan

agribisnis (*Agribusiness development*) yaitu strategi pembangunan ekonomi yang mengintegrasikan pembangunan pertanian berkelanjutan (perkebunan, peternakan, perikanan dan kehutanan) dengan pembangunan hulu dan hilir pertanian serta sektor-sektor jasa yang terkait didalamnya (Saragih, 2001:78)

Dalam pengertian umum yang saat ini digunakan, sistem agribisnis terdiri dari lima bentuk kegiatan, yaitu (1) kegiatan pertanian (budidaya) sebagai kegiatan utama dan di dukung oleh (2) pengadaan sarana produksi pertanian (3) argoindustri pengolahan, (4) pemasaran, dan (5) jasa-jasa penunjang. Membangun agribisnis berarti mengintegrasikan pembangunan pertanian, industri dan jasa, sedangkan membangun pertanian saja menyebabkan pertanian, industri dan jasa saling terlepas. Membangun pertanian saja tidak mungkin mewujudkan perekonomian modern yang berdaya saing. Oleh karena itu, membangun agribisnis berarti juga membangun perkeekonomian rakyat khususnya di Jawa Barat, membangun usaha kecil menengah, koperasi, membangun dan melestarikan lingkungan hidup, serta membangun bangsa dan negara ini seutuhnya (Saragih, 2001:198)

Pengeluaran terbesar penduduk dunia adalah untuk barang-barang pangan (makanan, minuman), papan (bahan bangunan dari kayu, kertas), energi serta produk farmasi dan kosmetika. Kelima kelompok produk tersebut merupakan kebutuhan dasar bagi masyarakat dunia. Sebagian besar dari kelompok produk tersebut dihasilkan dari agribisnis. Bahkan melihat kecenderungan perubahan dimasa depan, agribisnis merupakan satu-satunya harapan untuk menyediakan kelima kelompok produk tersebut (<https://ojs.unud.ac.id/index.php/soca/article/view/3998/2988> (Diakses 26 Feb 2018)).

Menurut Jusup Sutanto dalam bukunya "*The Dancing Leader*" dijelaskan bahwa :

“Perhatian negara dan upaya membangun *political capital* yang lebih serius memberikan perhatian pada investasi pembangunan pertanian pada berbagai sektor mulai dari hulu sampai ke hilir yang akan menentukan apakah kita sanggup menjamin kedaulatan dan keamanan pangan nasional dimasa mendatang serta meningkatkan kemakmuran petaninya” (Sutanto, 2011: 328).

Pembangunan pertanian bukan hanya proses bercocok tanam saja tapi juga sebagai komponen penggerak ekonomi bangsa dan juga meningkatkan martabat bangsa dalam geopolitik internasional. Para partisipan petani juga bukan hanya terus meningkatkan produksinya tetapi juga harus menyesuaikan dengan isu global seperti mempersiapkan dirinya dalam menghadapi perdagangan bebas di era globalisasi.

Selain itu Jusup sutanto juga menambahkan bahwa :

“ Dalam dunia perdagangan bebas, spesialisasi memegang peran yang penting, semakin suatu negara mampu memproduksi komoditas spesial, maka peluangnya untuk memenangkan persaingan pasar bebas sangat besar. Spesialisasi dapat terbentuk karena keunikan produk dan kualitasnya. Selain spesialisasi, efisiensi dan produktivitas tinggi menjadi kunci memenangkan persaingan. Tidak ada pilihan lagi bagi Indonesia, selain secara serius mendukung penuh produsen pertanian dengan berbagai program yang mengarah pada efisiensi dan produktivitas yang tinggi” (Sutanto, 2011:346).

Indonesia sebagai bangsa yang besar dengan potensi sumber daya melimpah memiliki peluang dan kesempatan yang besar menjadi salah satu pemasok utama pangan dunia. Upaya pembaharuan secara terus menerus terhadap potensi sumber daya nasional memiliki implikasi untuk memperkuat posisi sosial, ekonomi, dan politik bangsa di era globalisasi ataupun di masa mendatang.

Globalisasi yang juga melibatkan petani pada abad ke-21, dalam sistem perdagangan internasional memiliki konsekuensi bahwa Indonesia bukan hanya sebagai penghasil produk-produk pertanian dari negara lain (pasar bebas). Hal ini berarti bahwa globalisasi adalah persaingan petani antar negara. Globalisasi tidak mengizinkan suatu negara untuk menutup pasar dalam negeri mereka bagi produk-produk pertanian dari negara lain. Permasalahan mulai muncul karena pertanian negara maju lebih modern dan efisien jika dibandingkan dengan pertanian di negara-negara berkembang, sehingga ketika pasar negara berkembang harus membuka diri bagi produk-produk pertanian dari negara maju, maka yang akan terjadi adalah persaingan yang tidak seimbang antara dua jenis sektor pertanian dari dua negara dengan kemampuan ekonomi dan kemajuan teknologi yang berbeda. Sehingga pasar dalam negeri produk-produk pertanian dari negara berkembang akan terdesak oleh produk-produk pertanian dari negara maju. Keberhasilan suatu proses pembangunan pertanian di era globalisasi akan sangat bergantung pada penguasaan teknologi petani, kemampuan modal para petani dan juga akses pasar (http://www.academia.edu/33285476/pengelolaan_pertanian_tanaman_pangan_di_Indonesia_berbasis_pembangunan_berkelanjutan (Diakses 25 Agustus 2018)).

Pembangunan pertanian saat ini mengacu pada pengembangan agribisnis (*agribusiness development*), pengembangan pertanian ini berfokus dari hulu ke hilir dan diantara kedua itu ada peran GVC (*Global Value chain*) adalah mata rantai produk/bisnis yang menghubungkan sebuah produk dari penghasil, pengolah, distributor, hingga konsumen akhir pada skala internasional.

Pada tahun 1990an, dunia telah memasuki fase baru globalisasi. Informasi dan teknologi komunikasi, liberalisasi perdagangan, dan biaya transportasi yang lebih murah telah memungkinkan perusahaan dan negara untuk memecah proses produksi menjadi rantai nilai global (GVCs).

Konsep rantai nilai global (*Global Value Chain*) atau selanjutnya disingkat menjadi RNG adalah proses urutan aktivitas ekonomi yang terhubung dimulai dari rangkaian proses produksi sampai dengan konsumsi dikelola bukan oleh transaksi pasar langsung, tetapi oleh suatu pengaturan kontraktual jangka panjang dimaknai kekuatan ekonomi terpusat dipelaku ekonomi pada setiap tahapan rantai nilai. Rantai nilai global juga sering di istilah sebagai jaringan produksi internasional(https://www.researchgate.net/publication/280013825_Rantai_Nilai_Global_Penunjang_Ketahanan_Pangan (Di akses 02 Maret 2018)).

Value Chain dengan kata lain produksi barang atau jasa sesuai dengan peran dan fungsinya, terkadang melibatkan hasil terwujud atau tidak terwujud. *Value chain* juga mengacu pada aktivitas *value add* (nilai tambah) yang diperlukan untuk dibawa kedalam konsep produk, didesign, sumber bahan baku dan diantara pemasukan, produksi, marketing, didistribusikan dan mensupport sampai ditangan konsumen (Abonyi, 2007:4)

Terdapat dua faktor tumbuhnya *Global Value chain* di bidang pertanian, pertama didorong oleh penghasil (produsen) dan kedua di dorong oleh pasar pembeli (*market*). Untuk produk seperti pertanian yang bersifat umum dan banyak bisa menghasilkan maka akan dipengaruhi oleh *market*, sehingga perlu bagi pemerintah dan swasta untuk memahami peta pasar diberbagai negara untuk

menyusun *Global Value Chain* ini dari lokasi produksi ke agribisnis ke negara pembeli. GVC menodorong hadirnya standarisasi dalam produk yang dihasilkan. Untuk produk pertanian, standar akan di perhatikan seputar kesehatan dan bentuk produk. Pada pasar Internasional, semakin maju masyarakat sebuah Negara, mereka semakin peka terhadap standarisasi proses (<https://www.selasar.com/jurnal/25020/Agropolitan-dan-Global-Value-Chain>) (diakses 23 Feb 2018)

Dalam menata tata rantai GVC ini, perlu kolaborasi pihak pemerintah dan swasta. Pemerintah akan banyak terlibat dalam negosiasi kuota, tarif dan standarisasi. Sedangkan swasta akan berfokus pada pemenuhan standarisasi, menguatkan jaringan *business to business* antara Indonesia dengan negara tujuan, perusahaan ataupun kebutuhan nasional dalam meningkatkan nilai tambah produk pertanian. Indonesia sebagai negara agraris mempunyai peran dalam mendorong *Global Value Chain* dari pusat-pusat pertanian diberbagai daerah menuju kebutuhan negara di dunia.

2.1.7. Ketahanan Pangan

Definisi ketahanan pangan menurut *World Bank* (1986) adalah akses oleh semua orang sepanjang waktu terhadap pangan yang cukup untuk hidup aktif dan sehat. Sementara itu menurut FAO (1996), ketahanan pangan ada ketika semua orang, setiap saat, memiliki akses fisik dan ekonomi yang memadai terhadap makanan yang aman dan bergizi untuk memenuhi kebutuhan pangan mereka sesuai dengan preferensi pangan untuk hidup aktif dan sehat. Sedangkan konsep ketahanan pangan menurut UU pangan No. 7/1996 dan PP No. 68/2002 adalah kondisi terpenuhinya pangan bagi rumah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan

yang cukup, baik jumlah dan mutunya, aman, merata dan terjangkau. Dari rumusan tersebut, setidaknya ada empat aspek atau pilar ketahanan pangan: aspek ketersediaan (*food availability*), aspek stabilitas atau pasokan (*stability of supplies*), aspek keterjangkauan (*access to supplies*), dan aspek konsumsi pangan (*food utilization*) (Arifin, 2007: 82)

Semua negara sekarang ini menghadapi sejumlah persoalan sulit terkait ketahanan pangan. Tidak cukup dengan revolusi hijau untuk menjawabnya karena persoalan bukan hanya dari sisi pasokan saja, tetapi juga dari sisi distribusi, akses, keterjangkauan, harga, subsidi, proteksi dan masih banyak lagi. Ada sejumlah negara yang dulu berhasil mencapai swasembada tetapi sekarang tidak bisa lagi melakukannya. Tidak lagi negara yang benar-benar merasa swasembada dan tidak bergantung pada negara lain untuk semua jenis pangan. Yang terjadi hanyalah saling ketergantungan pangan semua negara merasa khawatir akan ketahanan pangannya jika tidak bergejolak. Negara seperti Thailand dan Vietnam misalnya yang berhasil mengekspor sebagian berasnya, ternyata juga mengimpor produk pangan dari negara lain untuk memenuhi kebutuhan pangan dan industri mereka yang sedang tumbuh (Khaeron, 2012: 177)

Dari perspektif sejarah istilah ketahanan pangan (*food security*) muncul dan dibangkitkan karena kejadian krisis pangan dan kelaparan. Istilah ketahanan pangan dalam kebijakan pangan dunia pertama kali digunakan pada tahun 1971 oleh PBB untuk membebaskan dunia terutama negara – negara berkembang dari krisis produksi dan suplay makanan pokok.

Upaya memenuhi kebutuhan pangan bagi setiap individu manusia yang ada di seluruh dunia sudah menjadi komitmen masyarakat internasional. Hal ini tercermin dari pernyataan berbagai negara yang tergabung dalam *Food and Agriculture Organization* (FAO) yang pada intinya menghendaki perlunya upaya untuk mencapai ketahanan pangan bagi setiap orang dan menghilangkan adanya kelaparan diseluruh wilayah. Bahlan sudah diakui bersama bahwa hak untuk terbebas dari kelaparan merupakan salah satu hak azasi manusia (Tampubolon,2002:66).

Pada tahun 1987, *World Commision on Environment and Development* (WCED) menyerukan perhatian pada masalah besar dan tantangan yang dihadapi pertanian dunia, jika kebutuhan pangan saat ini dan mendatang harus terpenuhi, dan perlunya suatu pendekatan baru untuk pengembangan pertanian, dan pada beberapa tahun terakhir ini perhatian dunia terhadap ketahanan pangan dirasakan semakin meningkat, oleh karena pangan merupakan kebutuhan dasar yang permintaannya terus meningkat seiring dengan perkembangan jumlah penduduk dunia. Pangan diproduksi secara luas sehingga dunia surplus pangan, tetapi mengapa banyak orang yang masih kelaparan (<http://aic.ucdavis.edu/research1/BerlinBarichello.pdf> (Diakses 17 November 2017)).

Ketahanan pangan pada tataran nasional merupakan kemampuan suatu bangsa untuk menjamin seluruh penduduknya memperoleh pangan dalam jumlah yang cukup, mutu yang layak, aman, dan juga halal, yang didasarkan pada optimalisasi pemanfaatan dan berbasis pada keragaman sumber daya domestik. Salah satu indikator untuk mengukur ketahanan pangan adalah ketergantungan

ketersediaan pangan nasional terhadap impor (<http://www.litbang.pertanian.go.id/special/komoditas/files/BukuRoadMap.pdf> (Diakses 15 Desember 2017)).

Menurut Prof.Dr Bungaran Saragih, Ketahanan pangan suatu negara dikatakan baik jika semua penduduk disuatu negara setiap saat dapat memiliki akses terhadap makanan dalam volume dan mutu yang sesuai bagi suatu kehidupan yang produktif dan sehat. Akses setiap Individu terhadap pangan yang cukup merupakan hak asasi warganya juga dapat diukur dari ketahanan pangan yang dimilikinya. Bahkan ketahanan pangan dapat dijadikan salah satu indikator penting bagi keberhasilan Pembangunan Nasional, disamping indikator pertumbuhan ekonomi dan pemerataan pendapatan (Saragih,2001:35)

Terwujudnya ketahanan pangan merupakan hasil kerja dari suatu sistem yang terdiri dari berbagai subsistem yang saling berinteraksi, yaitu subsistem ketersediaan mencakup pengaturan kestabilan dan kesinambungan penyediaan pangan. Ketersediaan pangan menyangkut masalah produksi, stok, impor dan ekspor, yang harus dikelola sedemikian rupa, sehingga walaupun produksi pangan sebagian bersifat musiman, terbatas dan tersebar antar wilayah, pangan yang tersedia bagi keluarga harus cukup volume dan jenisnya, serta stabil dari waktu ke waktu. Sementara itu subsistem distribusi mencakup upaya memperlancar proses peredaran pangan antar wilayah dan antar waktu serta stabilitas harga pangan. Hal ini ditujukan untuk meningkatkan daya akses masyarakat terhadap pangan yang cukup. Surplus pangan tingkat wilayah, belum menjamin kecukupan pangan bagi individu/masyarakatnya.

Selanjutnya dikaitkan dengan petani sebagai produsen pangan, dimana pada kondisi sekarang, skala usaha tani di pedesaan dicirikan oleh usaha kecil, sehingga sulit bagi petani untuk tetap *survive* apabila hanya mengandalkan pada usaha taninya (*on farm*) sebagai sumber utama pendapatannya. Dengan demikian petani harus menganeekaragamkan sumber pendapatannya, mungkin menanam komoditas pertanian bernilai ekonomi tinggi, dan atau bekerja di luar usaha tani dan diluar pertanian (*off farm* dan *nonfarm*). Bagi masyarakat pedesaan, dengan semakin berkembangnya kegiatan non pertanian di pedesaan, maka diharapkan pendapatannya semakin tinggi dan semakin baik aksesnya terhadap bahan pangan. Untuk itu, pemerintahan harus mengupayakan terwujudnya pedesaan sebagai kawasan pemukiman yang produktif, selalu mengembangkan diversifikasi ekonomi, dan mengembangkan infrastruktur pedesaan.

Dalam era globalisasi dan perdagangan bebas yang sangat kompetitif dipasar internasional, Indonesia menghadapi tantangan berat dalam merumuskan kebijakan pangan penduduk. Kebijakan pangan yang dimaksud diantara lain adalah upaya mempertahankan dan meningkatkan ketersediaan ragam komoditas pangan. Dengan sumberdaya yang terbatas, kebijakan untuk meningkatkan pangan dalam kaitannya mempertahankan ketahanan pangan, berbagai sumberdaya perlu digunakan untuk menghasilkan komoditas pangan yang kompetitif dalam harga dan mutu terhadap produk impor. Dalam kondisi demikian kegiatan produksi pangan harus berorientasi pada pasar internasional (Saragih,2001:191).

Dalam tatanan internasional, ketahanan pangan merupakan upaya masyarakat global untuk mengurangi kemiskinan, malnutrisi dan kebutuhan dasar manusia di

seluruh dunia. Rejim pangan global lahir setelah Perang Dunia II dalam proses rekonstruksi dan dekolonisasi dunia ketiga dengan mencontoh pola produksi, distribusi, dan konsumsi Amerika Serikat dimana perdagangan internasional berperan penting dalam ketahanan pangan sebagai reaksi terhadap prinsip ‘*every man for himself*’ (larangan ekspor) yang meluas setelah Perang Dunia II berakhir. Pelaksanaan konsep ini dilakukan melalui liberalisasi perdangan, privatisasi, deregulasi industri nasional, pasar bebas dan reformasi pertanian dengan memanfaatkan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi yang menjadi prinsip dari kerjasama multilateral untuk terciptanya pertumbuhan ekonomi melalui mekanisme pasar (Schanbacher, 2010:23).

Ketahanan pangan merupakan isu non-tradisional dalam konteks hubungan internasional, dampak dari krisis ekonomi global 2008 sudah bukan menjadi tanggung jawab individu lagi, karena sudah menyangkut hajat orang banyak yang melewati batas teritori negara disamping terus meningkatnya harga pangan yang menjadi ancaman pertumbuhan ekonomi nasional dan keamanan global.

Sebagaimana yang dijelaskan dalam jurnal ilmu politik dan komunikasi Dewi tiwahyuni, keamanan ekonomi nasional menjadi bagian dari ketahanan pangan dalam beberapa hal, diantaranya :

1. Ketika kapabilitas kebebasan negara untuk melakukan mobilisasi terkena dampak dari globalisasi produksi.
2. Ketika ketergantungan ekonomi dalam pasar global tereksplorasi oleh tujuan eksternal.

3. Kekhawatir bahwa pasar global akan menghasilkan lebih banyak yang kalah dibandingkan yang menang sehingga akan mengancam kebutuhan dasar manusia.
4. Kekhawatiran bahwa ekonomi internasional akan jatuh pada krisis (Triwahyuni & Putri,2017:48).

Sebagaimana dalam undang-undang no.7 tahun 1996 tentang pangan mengamankan kepada negara untuk bertanggung jawab dan berkewajiban dalam memenuhi hak atas pangan bagi setiap warga negara Indonesia. Ketersediaan pangan disuatu negara bukan hanya menyangkut kesehatan tetapi juga berkorelasi dengan keamanan ekonomi, perdagangan bebas, pembangunan berkelanjutan, lingkungan dan yang menjadi masalah paling penting distribusi yang tidak merata sehingga berdampak pada ketimpangan yang mengancam keamanan manusia (*human security*) di suatu negara.

Di satu sisi terdapat negara yang kelebihan produksi pangan, tetapi disisi lain terdapat negara yang kekurangan yang malah tidak memiliki akses sama sekali terhadap pangan yang berimplikasi pada kelaparan. Perlu di ingat bahwa populasi dunia saat ini cenderung terus meningkat sedangkan ketersediaan pangan yang tersedia cenderung tetap atau bahkan menurun. Hal ini menjadi tanda bahwa keamanan internasional bukan hanya berfokus pada basis militer saja tetapi juga pada ketersediaan pangan yang menjadi kebutuhan dasar manusia di seluruh dunia (<http://www.who.int/trade/glossary/Story028/eng> (Diakses 26 Agustus 2018)).

Upaya sungguh-sungguh untuk mewujudkan ketahanan pangan berkelanjutan sangat diperlukan mengingat ancaman krisis pangan global masih tetap ada dan

dapat secara tiba-tiba menjadi kenyataan. Dengan membangun ketahanan pangan baik untuk ketersediaan pangan nasional ataupun global berbasis sumber dan kearifan lokal, memanfaatkan teknologi untuk meningkatkan produksi dan produktivitas pangan secara efisien dan berdaya saing dengan praktek agribisnis (ejurnal.litbang.pertanian.go.id/index.php/fae/article/view/3813/3162 (Diakses 26 Agustus 2018)).

2.2 Kerangka Pemikiran

Isu ketahanan pangan (*food security*) telah cukup lama dibicarakan oleh masyarakat internasional, baik secara praktis maupun teoritis. Definisi ketahanan pangan pun telah diinterpretasikan dengan banyak cara, sehingga pemakaian istilahnya pun seringkali menimbulkan perdebatan. Pada tahun 1950 sampai 1960-an, pasca Perang Dunia ke II, isu pangan menjadi perhatian setiap negara dan bangsa. Pada periode ini, definisi ketahanan pangan lebih ditekankan kepada ketersediaan pangan, baik pada tingkat nasional maupun global.

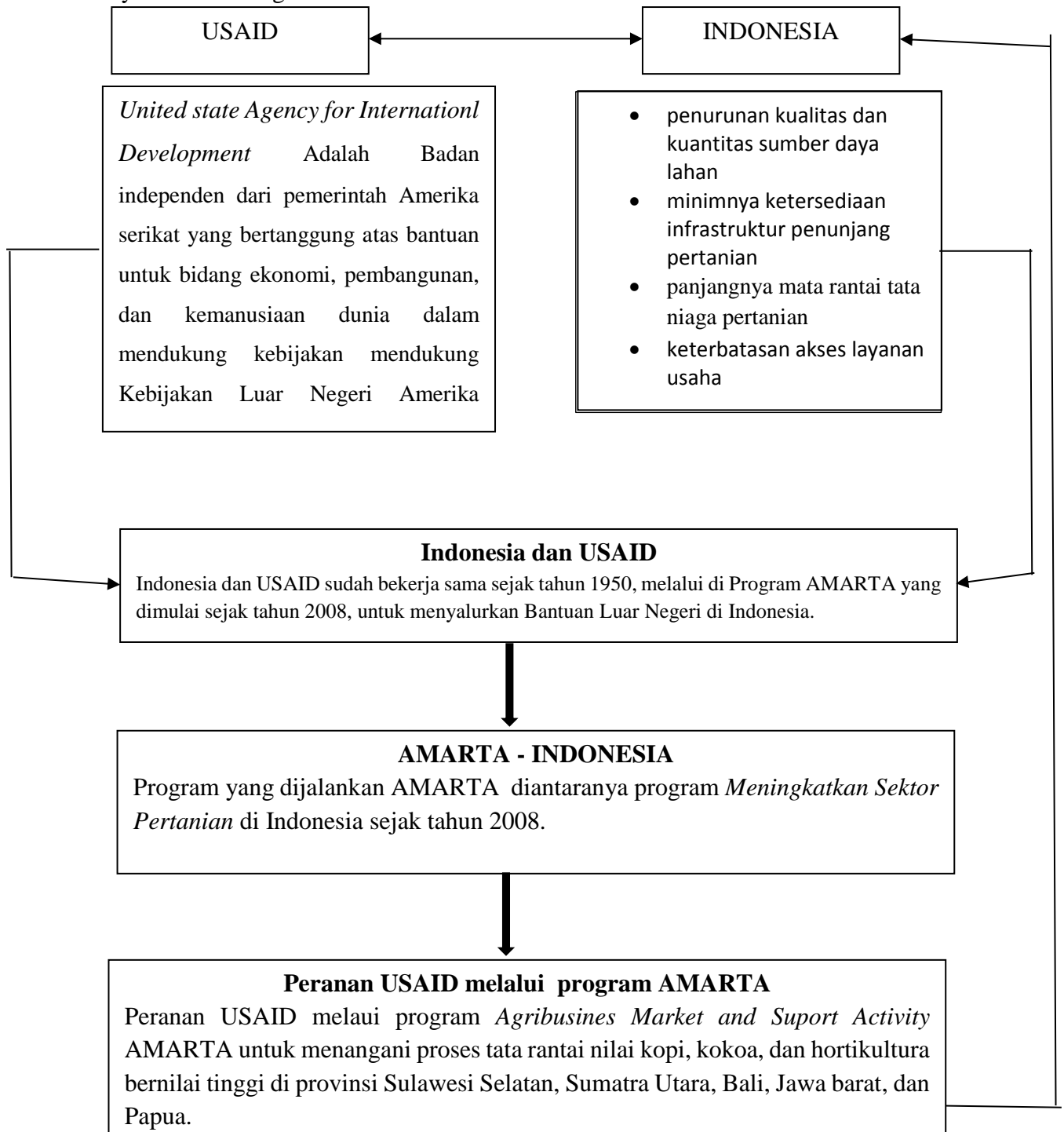
Badan Pembangunan Internasional Amerika Serikat (USAID) membuat program bernama *Agribusiness Market and Support Activity* (AMARTA) sebagai bentuk komitmen AS terhadap Indonesia untuk memajukan ketahanan pangan Indonesia. Program senilai US \$ 15 juta selama lima tahun ini akan menitik beratkan pada peningkatan produksi komoditas bernilai tinggi seperti cokelat, kopi, dan tanaman hortikultura, perluasan akses kredit bagi wilayah pedesaan, dan dukungan reformasi peraturan yang memihak pada petani. Program AMARTA akan lebih memperluas jenis kegiatan dan kerja sama antara Amerika Serikat dan Indonesia di bidang pertanian dan ketahanan pangan.

Permasalahan pertanian di Indonesia saat ini masih terkait dengan pertanian berupa kesenjangan ekonomi, penurunan kualitas dan kuantitas sumber daya lahan, minimnya ketersediaan infrastruktur penunjang pertanian, lemahnya sistem alih teknologi, keterbatasan akses layanan usaha, panjangnya mata rantai tata niaga pertanian dan lain sebagainya. lebih dari 60 % penduduk Indonesia hidup dari sektor pertanian, berdiam di pedesaan dan merupakan golongan masyarakat yang berpenghasilan rendah, maka golongan masyarakat inilah yang harus menjadi titik sentral pembangunan nasional terutama dalam pengarahannya investasi.

Kerjasama AS – Indonesia dalam hal keamanan pangan Indonesia sudah terjalin cukup lama, di antaranya adalah program USAID seperti *Agribusiness Market and Support Activity* (AMARTA) yang telah membantu meningkatkan produk-produk pertanian Indonesia. Program *Agribusiness Market and Support Activity* (AMARTA) dari lembaga USAID sejak akhir 2007 telah membantu menghasilkan pendapatan hingga sebesar US\$ 370 juta bagi para petani di berbagai daerah di Indonesia.

Program AMARTA yang dibuat sejak november 2007 itu dibuat oleh *United States Agency for International Development* (USAID) dengan memfokuskan pada peningkatan produktivitas dan kualitas yang bernilai merupakan kunci untuk meningkatkan rantai nilai agribisnis Indonesia. Selain itu, pemerintah Amerika juga mendukung upaya pemerintah Indonesia memitigasi perubahan iklim di sektor pertanian melalui investasi baru, dan teknologi, termasuk budidaya tanaman bioteknologi yang meningkatkan kesinambungan tanaman dan pendapatan pedesaan. Untuk memperjelas USAID melalui program AMARTA serta

penyelesaian permasalahan pertanian di Indonesia, maka peneliti menggambarkan nya ke dalam bagan dibawah ini.



Gambar 2.1 Kerangka Pemikiran