BAB I

PENDAHULUAN

1 Latar Belakang Penelitian

Era globalisasi telah membawa transformasi di berbagai bidang kehidupan. Hal tersebut sedikitnya telah menimbulkan berbagai permasalahan baru dalam dunia internasional, terlebih kini interdepedensi dunia semakin terjalin maka masalah yang timbul pun telah melintasi batas-batas nasional maupun regional. Sejumlah persoalan internasional tersebut telah mempengaruhi masyarakat dunia sebagai bagiannya, sehingga memerlukan solusi global dalam menyelesaikannya. Hal tersebut diperlukan karena seringkali sumber daya nasional ataupun regional yang ada tidak memadai untuk mengatasi masalah-masalah yang terjadi dalam skala nasional maupun regional. Salah satu masalah tersebut adalah masalah pangan.

Masalah pangan bukanlah hal yang baru. Mengutip pernyataan Soetriono dalam "Pengantar Ilmu Pertanian", sejarah manusia hampir selalu berkisar pada usaha mereka untuk memperoleh pangan. Bahkan kebutuhan manusia terdahulu hanya dua, yaitu mempertahankan hidup dan mempertahankan keturunan. Dalam kebutuhan mempertahankan hidup dilakukan dengan makan sedangkan untuk mempertahankan keturunan, manusia melakukannya dengan seks. Dalam hal pemenuhan kebutuhan mempertahankan keturunan, manusia tidak mengalami kesulitan sehingga dapat

dengan mudah memperbanyak spesiesnya. Berbanding terbalik dengan kebutuhan mempertahankan keturunan, pemenuhan untuk mempertahankan hidup jauh lebih sulit. Hal tersebut dikarenakan sumber daya alam yang tersedia tidak sebanding dengan pertambahan jumlah spesies manusia tadi. Selain itu, bertambahnya jumlah manusia telah mempercepat habisnya pangan yang tersedia.

Menurut Suhardjo dalam buku "Pangan, Gizi dan Pertanian", pangan merupakan bahan yang dimakan guna memenuhi keperluan tubuh untuk tumbuh, bekerja dan perbaikan jaringan. Manusia sebagai makhluk hidup mempunyai tiga kebutuhan pokok, dimana pangan (makanan) salah satunya selain sandang (pakaian) dan papan (tempat tinggal). Dengan kata lain pangan pada manusia dapat digambarkan sebagai kebutuhan untuk terus tumbuh dan berkembang demi kelangsungan hidup. Dari pemahaman pangan diatas maka merupakan masalah besar bagi suatu negara apabila dihadapkan pada krisis pangan.

Krisis pangan terjadi akibat dari kurangnya ketahanan pangan yang dimiliki oleh suatu negara. ketahanan pangan adalah akses bagi semua penduduk atas makanan yang cukup untuk hidup sehat dan aktif. Kebalikan dari ketahanan pangan adalah ketidaktahanan pangan, yaitu dimana setiap orang mengalami kesulitan dalam pemenuhan kebutuhan akan makanan yang diakibatkan oleh kemiskinan, konflik dan pencemaran lingkungan (Http://www.ginandjar. com/public/unpas26nov.pdf [diakses 8 Desember 2008]).

Namun dalam memahami krisis pangan, sejatinya kita tidak hanya menilai sebagai permasalahan domestik saja, karena munculnya masalah pangan dewasa ini bukan hanya disebabkan oleh persoalan internal suatu negara semata. Terdapat beberapa faktor yang menyebabkan krisis pangan terjadi, yaitu faktor-faktor seperti kebutuhan objektif, permintaan efektif dan kemungkinan produksi. Kebutuhan objektif pangan dalam skala global adalah fungsi dari kebutuhan pangan pokok. Akibat dari perbaikan kondisi kehidupan manusia, penduduk dunia telah meningkat dengan cepat dan hal ini mendorong peningkatan kebutuhan objektif akan bahan pangan secara cepat pula.

Faktor yang kedua yang menyebabkan terjadinya krisis pangan adalah permintaan efektif**.** Kebutuhan objektif harus diubah menjadi permintaan efektif dalam pasar bahan bahan pangan dunia dan pasar diorganisasikan berdasar pada daya beli dalam bentuk mata uang kuat terutama US dollar. Kebutuhan objektif hanya hanya akan menjadi permintaan efektif jika seseorang mempunyai uang yang dapat dipakai untuk membeli bahan pangan. Selain faktor-faktor diatas, sejumlah kendala fisik maupun ekonomik dalam upaya meningkatkan produksi pertanian menjadi faktor selanjutnya yang telah menimbulkan masalah pangan dunia. Ketiga faktor tersebut telah menciptakan masalah-masalah yang besar yakni kelangkaan bahan pangan kronis, ketidakstabilan pasar, jaminan impor bahan pangan, produktivitas pertanian yang rendah serta malnutrisi kronis (Wahidin, 2005:4).

Pemenuhan pangan bagi manusia sangat krusial adanya, hal ini dikarenakan masalah tersebut selalu berkaitan erat dengan hak asasi manusia, yaitu untuk mendapatkan kehidupan yang layak, termasuk didalamnya untuk memiliki hidup yang sejahtera, baik secara jasmani maupun rohani. Bahkan jika berbicara dalam skala nasional, masalah pangan ini memiliki dampak yang sangat besar terhadap kualitas hidup seseorang dalam memaksimalkan perannya sebagai bagian dari masyarakat yang mana hal ini sangat berpengaruh terhadap kualitas suatu negara tersebut. Maka dari itu masalah pangan telah menjadi perhatian dunia bahkan menjadi isu keamanan non-tradisional dalam hubungan internasional. Isu keamanan non-tradisional tersebut mulai mengemuka pada akhir dekade 1990-an yang dimana mencoba memasukan aspek-aspek diluar hirauan tradisional kajian keamanan, seperti masalah kerawanan pangan, kemiskinan, kesehatan, lingkungan hidup, perdagangan manusia, terorisme dan bencana alam. Berangkat dari hal tersebut maka konsep keamanan pun tidak lagi berbicara mengenai keamanan negara namun juga mengenai keamanan manusia (Hermawan, 2007:13).

Kepedulian terhadap keamanan manusia pun semakin meningkat, terutama setelah laporan tahunan UNDP, *Human Development Report 1994* yang mencoba mengetengahkan tujuh dimensi untuk menciptakan ketahanan manusia yang mencakup keamanan ekonomi, keamanan pangan, keamanan kesehatan, keamanan lingkungan, keamanan individu, keamanan komunitas dan keamanan politik. Sejak saat itu

penanganan masalah kemanusiaan seperti masalah pangan yang terjadi di berbagai belahan dunia gencar dilaksanakan oleh berbagai pihak, diantaranya oleh organisasi internasional.

Salah satu organisasi internasional yang menaruh perhatian besar terhadap masalah kemanusiaan dalam hal pangan adalah *Food and Agriculture Organization* (FAO). Organisasi internasional ini berada dibawah naungan Perserikatan Bangsa-bangsa (PBB). Awalnya organisasi ini dibentuk atas dasar adanya kepedulian dari PBB terhadap kualitas masyarakat desa yang semakin mengalami penurunan sebagai akibat dari terkonsentrasinya investasi dan perhatian dunia terhadap industrialisasi, sementara bidang pertanian yang merupakan sektor penting masyarakat pedesaan semakin tersisihkan dan kurang mendapat perhatian.

Semenjak berdiri pada tahun 1945 FAO telah memberikan kontribusi yang berarti dalam upaya peningkatan produksi makanan agar sejalan dengan peningkatan populasi jumlah penduduk dunia yang terjadi. Tercatat pada tahun 1960, jumlah penduduk dunia yang menderita kelaparan di negara-negara berkembang mengalami penurunan dari sekitar 50% menjadi kurang lebih 20% (Http://www.fao.org [diakses 31 Agustus 2008]).

Yang menjadi prioritas utama dari FAO adalah mendorong terjadinya *sustainable agriculture and rural development*. Ini merupakan strategi jangka panjang untuk meningkatkan produksi makanan dan keamanan pangan atau *food security*

dengan memelihara dan mengolah sumber daya alam. Tujuannya adalah untuk memenuhi kebutuhan baik di masa sekarang ataupun di masa yang akan datang, dengan mendorong dilakukannya pembangunan yang tidak merusak lingkungan, dengan teknik yang tepat dan cocok, secara ekonomi dapat dijalankan dan secara sosial dapat diterima (Http://www.fao.org/UNFAO/e/wmain-e.html [diakses 10 Desember 2008]).

Salah satu bentuk perhatian FAO terhadap masalah pangan dunia adalah dengan mengadakan *World Food Summit* pada tahun 1974. Dalam kesempatan tersebut negara-negara di dunia dan masyarakat internasional secara keseluruhan berupaya untuk menghapuskan kelaparan dan kekurangan gizi dalam waktu satu dekade. Namun tampaknya hal tersebut belum terwujud karena adanya masalah ketidakseimbangan distribusi, daya beli dan pertumbuhan penduduk.

Dalam kesempatan lain, FAO kembali mengadakan *World Food Summit* pada tahun 1996 untuk membahas tentang ketahanan pangan bagi setiap individu dan untuk melanjutkan upaya menghapus kelaparan di semua negara anggota dengan mengurangi separuh jumlah penderita kekurangan pangan pada tahun 2015. Dari *World Food Summit* 1996 dihasilkan komitmen bersama yang tertuang dalam *Declaration of Rome Plan of Action* yang berisi komitmen dari negara-negara anggota FAO untuk meningkatkan ketahanan pangan di negaranya. Selain itu *World Food Summit* tersebut pun menghasilkan rencana kerja mengenai pembangunan ketahanan pangan yang

dianjurkan untuk dilaksanakan oleh seluruh negara anggota. Diantara rencana kerja tersebut adalah terdapat resolusi nomor 176 tahun 1996 yang menjadi acuan dalam menjalankan konsep keamanan pangan atau *Food Security*. Prinsip-prinsip yang terkandung dalam konsep resolusi 176 adalah bahwa FAO memiliki keyakinan akan kemampuan manusia dalam mengatasi bahaya kelaparan, yaitu dengan cara meningkatkan kemampuan teknologi pertanian untuk meningkatkan produksi pangan (Hayati & Yani, 2007:94).

Peran serta organisasi internasional dalam mengatasi masalah pangan, menegaskan bahwa masalah tersebut telah menimpa negara manapun di dunia, tidak hanya negara berkembang yang sebagian besar hasil pangannya dijadikan komoditas ekspor, namun dapat juga menimpa negara maju. Hal tersebut terjadi karena dimana pada suatu waktu terjadi kelangkaan bahan pangan di pasar internasional, yang menyebabkan adanya pembatasan bagi suatu negara untuk mengimpor bahan pangan.

Salah satu negara berkembang yang mengalami masalah pangan adalah Cina. Menurut data statistik yang dikeluarkan oleh FAO, dari sekitar 70% orang kelaparan di dunia berada di kawasan Asia Pasifik, yaitu diantaranya 24% di Asia Selatan, 17% Asia Tengah, dan 16% terdapat di Cina (Http://www.cafod.org.uk/archive.policy/ wtofoodsecurity.html, [diakses 31 Agustus 2008]).

Cina merupakan negara berkembang dengan jumlah penduduk sekitar 1,3 milyar jiwa. Luas lahan pertanian Cina dirasa kurang memadai bagi pemenuhan

kebutuhan pangan penduduknya. Dalam 25 tahun terakhir lahan pertanian Cina menurun sebesar 0,6%, dari 36,5 juta ha pada tahun 1975 menjadi 30,5 juta ha di tahun 2000 (Http//:www.trubus-online.co.id.php.htm [diakses tanggal 31 Juli 2008]). Jaminan suplai makanan menjadi isu yang penting di Cina, dengan iklim yang buruk, perusakan lingkungan yang terus meningkat, itu semua menjadi rintangan bagi pertumbuhan pertanian Cina. Masalah kerusakan yang terjadi di Cina antara lain *desertification* dan polusi (baik polusi air maupun polusi udara yang diakibatkan kegiatan industri. Menteri ilmu pengetahuan dan teknologi Cina mengatakan bahwa *disertification* di Cina menghabiskan biaya sekitar 2-3 milyar dolar setiap tahunnya dan sekitar 2500 km persegi dari luas Cina berubah menjadi padang pasir. Penyebab dari *disertification* itu sendiri adalah penebangan pohon, *overgrazing* dan *wind erotion* (Http://www.gluckman.com./china.desert.html [diakses 10 Desember 2008]).

Hampir sepertiga dari lahan pertanian di Cina tidak dapat ditanami lagi dan mengalami ketandusan. Oleh karena itu dalam usaha pemenuhan kebutuhan pangan penduduknya, Cina melakukan impor bahan pangan. Namun hal tersebut masih belum cukup untuk meningkatkan pemenuhan kebutuhan pangan, karena pasar internasional membatasi suatu negara untuk mengimpor bahan pangan maksimal 10-20% dari total produksi dunia.

Melihat kenyataan yang ada, maka Cina berkonsentrasi penuh untuk berusaha meningkatkan produksi pangannya secara mandiri. Bahkan beberapa tahun

kebelakang, Cina menjadikan isu-isu peningkatan produksi pangan sebagai fokus utama dari pemerintahnya. Salah satu langkah Cina dalam hal peningkatan pangan adalah dengan menetapkan tarif yang rendah bagi impor produk-produk pertanian, yaitu hanya sebesar 1%. Tarif rendah ini dikenakan bagi impor gandum, jagung dan beras (Wibowo, 2004:67). Langkah tersebut diambil guna mengantisipasi kerawanan pangan dan memastikan ketahanan pangan di negaranya, tidak hanya masa sekarang namun juga masa akan datang, mengingat besarnya jumlah penduduk tetapi tidak tersedianya lahan pertanian yang cukup dan tidak pula didukung oleh tenaga kerja petani yang terampil. Oleh karena itu Cina sebagai negara maju dihadapkan pada tantangan baru dalam ketahanan pangan karena disamping populasi penduduknya yang terus meningkat, Cina juga dibayang-bayangi oleh sumber daya alam yang terbatas.

Pemerintah Cina juga berencana meningkatkan produksi padi yang merupakan makanan pokok penduduk Cina untuk memenuhi kebutuhan pangan penduduknya. Dalam upayanya untuk meningkatkan produksi pangan, Cina telah meningkatkan dana untuk pertanian, bioteknologi, dan metode pertanian modern. Berdasarkan *China Bio-Industrial Report*, yang dikeluarkan oleh *China National Center of Biotechnology Development* (CNCBD), Kementrian Pertanian Cina telah menyetujui percobaan 585 tanaman pertanian pada pertengahan 2003 (www.chinadaily.com.cn [diakses 31 Agustus 2008]). Namun untuk itu Cina membutuhkan tenaga kerja tani yang terampil dan handal serta memiliki keahlian tinggi dalam bertani. Jumlah tenaga tani yang

dibutuhkan tersebut pun tidak sedikit guna membantu menjalankan program yang diadakan pemerintah Cina.

Selain melakukan upaya internal dalam meningkatkan ketahanan pangannya, Cina juga bekerjasama dengan FAO. Cina merupakan salah satu negara anggota FAO yang bergabung pada tahun 1973. Semenjak tergabung dalam keanggotaan, Cina telah banyak mendapatkan bantuan dari FAO. Cina telah menerima bantuan dana sebesar $30 juta melalui *Technical Assistance*. Selain itu FAO juga menerapkan beberapa program terkait masalah pangan Cina, seperti *Regular Programme* dan *Field Programme.* Kedua Program ini merupakan program kegiatan peningkatan pangan FAO di kawasan Asia Pasifik. (Http://www.fao.org/UNFAO/e/wmain-e.htm, [diakses 31 agustus 2008[).

Dalam *Regular Programme,* sedikitnya FAO telah memberikan bantuan berupa kegiatan internal, yaitu meneliti, mengumpulkan data dan menganalisis masalah pangan yang terjadi di Cina, sehingga dapat diterapkan program lapangan yang tepat untuk menaggulangi masalah tersebut. Selain itu, melalui program ini, FAO juga membantu dalam memberikan saran kepada pemerintah Cina agar tidak gegabah dalam membuat kebijakan pangannya melalui forum-forum internasional yang diadakan FAO. Salah satu saran FAO bagi pertanian Cina adalah perlunya peningkatan kesejahteraan dan sumber daya petani, dengan demikian produktivitas petani dan pangan Cina pun akan

meningkat Program ini dilakukan secara berkelanjutan guna memantau sejauhmana Cina mengalami perkembangan dalam bidang pangan.

Berbeda dengan *Regular Programme*, *Field Programme* memfokuskan pada bagaimana mengimplementasikan strategi pembangunan FAO di Cina. Biasanya bantuan tersebut berupa proyek yang dilakukan melalui kerjasama dengan pemerintah nasional dan badan-badan lainnya. Melalui program ini, pada tahun 2001, FAO telah memberikan bantuan dalam pemetaan pembangunan pedesaan, yang meliputi pembangunan saluran irigasi dan pemberian alat-alat pertanian bagi ribuan petani Cina. Yang menjadi fokus dari kegiatan lapangan program ini adalah *Special Programme for Food Security* (SPFS). Program SPFS ini dilakukan di 19 negara dan diantaranya adalah Cina. Dengan demikian diharapkan keberadaan FAO dapat memudahkan Cina untuk mencapai ketahanan pangan.

Berdasarkan pada latar belakang penelitian yang telah dipaparkan sebelumnya, maka penulis merasa tertarik untuk mengadakan penelitian yang lebih mendalam terhadap masalah tersebut karena penulis menilai diperlukannya penanganan yang lebih serius dari berbagai pihak.

Dengan demikian penulis mengukuhkan untuk menulis dalam bentuk skripsi dengan judul:

"PERANAN *FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION* (FAO) DALAM MEMBANTU PEMERINTAH CINA MENINGKATKAN KETAHANAN PANGAN DI CINA"

Ketertarikan penulis terhadap penelitian ini didukung oleh beberpa mata kuliah Ilmu Hubungan Interasional antara lain:

1. Organisasi dan Administrasi Internasional, mata kuliah ini telah memberikan kajian mendalam mengenai struktur dan fungsi suatu organisasi internasional, latar belakang dan perkembangan organisasi internasional serta jenis-jenis organisasi internasional itu sendiri.
2. Pengantar Ilmu Hubungan Internasional, mata kuliah ini membantu dalam memberikan gambaran mengenai dinamika hubungan internasional, konsep-konsep dasar dan umum mengenai Ilmu Hubungan Internasional.
3. Politik Internasional, mata kuliah ini membantu penulis dalam memahami pola interaksi terutama interaksi internasional yang terjadi di kawasan asia pasifik dimana Cina merupakan bagiannya.
4. Studi Ekonomi Politik Negara Berkembang, mata kuliah ini membantu penulis dalam memberikan gambaran mengenai dinamika ekonomi dan politik yang terjadi di negara berkembang.

2 Identifikasi Masalah

Identifikasi masalah merupakan tahap permulaan dari penguasaan suatu masalah. Identifikasi masalah bisa dikatakan sebagai adanya upaya untuk menjelaskan suatu fenomena pada situasi tertentu (Suriasumantri, 1996:309).

Dengan demikian melihat adanya berbagai masalah pangan di Cina yang memerlukan penanganan secara serius dengan pihak-pihak terkait agar ketahanan pangan tercapai, maka penulis akan mengidentifikasikan masalah kedalam bentuk beberapa pertanyaan, diantaranya:

1. Upaya-upaya apakah yang dilakukan FAO untuk membantu meningkatkan ketahanan pangan di Cina?
2. Bagaimana usaha internal, dalam hal ini pemerintah Cina dalam mendukung upaya-upaya FAO untuk meningkatkan ketahanan pangan di negaranya?
3. Kendala apakah yang dihadapi FAO dalam upayanya membantu ketahanan pangan di Cina?
4. Sejauhmana keberhasilan FAO dalam meningkatkan ketahanan pangan di Cina?

3 Pembatasan Masalah

Pembatasan masalah merupakan upaya untuk menetapkan batas-batas permasalahan dengan jelas yang memungkinkan kita untuk mendefinisikan faktor mana

saja yang masuk ke dalam lingkup permasalahan dan faktor mana saja yang tidak (Suriasumantri, 1996; 311).

Berdasarkan pemaparan dari latar belakang masalah yang telah diuraikan di atas, maka penulis akan membatasi permasalahan pada pelaksanaan program FAO di Cina sejak tahun 1998 sampai dengan tahun 2000. Dipilihnya tahun tersebut karena program FAO yaitu *Special for Food Security* (SPFS) di Cina mulai menunjukan hasil. Pembatasan waktu dilakukan untuk menghindari luasnya rentang waktu yang diteliti sehingga mempermudah penelitian.

4 Perumusan Masalah

Perumusan masalah ini diajukan untuk memudahkan menganalisis yang didasarkan pada identifikasi masalah dan pembatasan masalah yang telah penulis kemukakan diatas.

Secara definisi, perumusan masalah merupakan suatu upaya untuk menyatakan secara tersurat pertanyaan-pertanyaan apa saja yang ingin kita ketahui jawabannya (Suriasumantri, 1996:312).

Maka penulis merumuskan masalah yang akan diteliti dalam skripsi ini adalah:

"Bagaimana peranan *Food and Agriculture Organization* (FAO) dalam membantu pemerintah Cina meningkatkan ketahanan pangan di Cina"?

5 Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1 Tujuan Penelitian

1. Mengetahui upaya-upaya yang dilakukan FAO dalam meningkatkan ketahanan pangan Cina.
2. Mengetahui usaha internal yang dilakukan Cina dalam mendukung program-program FAO terkait ketahanan pangan di negaranya.
3. Melihat apa saja kendala yang dihadapi FAO dalam meningkatkan ketahanan pangan Cina.
4. Melihat sejauhmana keberhasilan FAO dalam meningkatkan ketahanan pangan di Cina.

2 Kegunaan Penelitian

1. Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan wawasan mengenai kerjasama internasional, peranan organisasi internasional dan pentingnya ketahanan pangan, bagi penulis khususnya dan masyarakat luas umumnya.
2. Secara praktik, penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi perkembangan Ilmu Hubungan Internasional.

5 Kerangka Pemikiran

1 Kerangka Pemikiran

Agar penelitian memenuhi kaidah-kaidah keilmuan, perlu diungkap teori-teori dan konsep-konsep yang dapat menjadi landasan teoritis bagi penelitian yang dilakukan. Oleh karena itu untuk mempermudah penelitian, penulis menggunakan kerangka konseptual yang akan mengutip dari teori-teori atau pendapat para ahli sehingga menjadi landasan bagi pembangunan hipotesis yang akan diajukan untuk kemudian diuji kebenarannya dalam penelitian ini.

Secara umum, Hubungan Internasional meliputi segala aspek yang dilakukan seseorang atau sekelompok orang yang dalam tindakannya melewati batas-batas nasional maupun regional. Hubungan Internasional mencakup berbagai interaksi diantara suatu negara dengan negara lainnya , baik yang disponsori oleh negara maupun tidak. DR. Anak Agung Banyu Perwita dalam bukunya "Pengantar Ilmu Hubungan Internasional" mendefinisikan Hubungan Internasional adalah:

> "Hubungan Internasional adalah studi tentang interaksi antar beberapa aktor yang berpartisipasi dalam politik internasional, yang meliputi negara-negara, organisasi internasional, organisasi pemerintah, kesatuan sub-nasional seperti birokrasi dan pemerintah domestik serta individu-individu" (2005:4)**.**

Sedangkan menurut K.J Holsti dalam bukunya "Politik Internasional Suatu Kerangka Analisis" mendefinisikan Hubungan Internasional sebagai:

> "Hubungan Internasional akan berkaitan erat dengan segala bentuk interaksi diantara masyarakat, negara, baik yang dilakukan pemerintah maupun warga

> negaranya. Pengkajian Hubungan Internasional yang meliputi segala segi hubungan diantara berbagai negara di dunia meliputi kajian terhadap Lembaga Perdagangan Internasional, Palang Merah Internasional, Pariwisata, Transportasi, Komunikasi serta perkembangan nilai-nilai dan etika internasional" (1992:27).

Selain konsep diatas, terdapat pendapat hubungan internasional menurut kaum pluralisme bahwa Hubungan Internasional didasarkan pada empat asumsi yaitu:

Empat asumsi Paradigma Pluralis, yaitu:

1. Aktor-aktor non-negara adalah entitas penting dalam Hubungan Internasional yang tidak dapat diabaikan, contohnya Organisasi Internasional baik yang pemerintahan maupun non-pemerintahan, aktor transnasional, kelompok-kelompok bahkan individu.

2. Negara bukanlah aktor Unitarian, melainkan ada aktor-aktor lainnya yaitu individu-individu, kelompok kepentingan dan para birokrat. Dalam hal ini dalam pengambilan keputusan atau kebijakan suatu negara, tidak semata-mata absolut berdasarkan kepentingan negara tersebut, namun juga dalam pembuatan kebijakan atau keputusan dapat juga dipengaruhi oleh individu-indivu, kelompok kepentingan dan para birokrat. Hal tersebut terjadi karena suatu kebijakan yang diambil oleh suatu negara mewakili masyarakatnya.

3. Menentang asumsi realis yang menyatakan negara sebagai aktor rasional, dimana pluralis menganggap pengambilan keputusan oleh suatu negara tidak selalu didasarkan pada pertimbangan yang rasional, akan tetapi demi kepentingan-kepentingan tertentu.

4. Agenda dalam Politik Internasional adalah luas, pluralis menolak bahwa ide Politik Internasional sering didominasi dengan masalah militer. Agenda Politik Luar Negeri saat ini sudah berkembang dan militer bukanlah satu-satunya hal yang paling utama, tetapi ada hal-hal utama lain didalam Hubungan Internasional seperti ekonomi dan sosial. Contoh perhatian dari pluralis adalah dalam bidang perdagangan, keuangan, dan isu energi sehingga bagaimana hal-hal tersebut dapat menjadi perhatian utama dalam agenda politik internasional. Hal lain yang mempengaruhi dunia internasional menurut kaum pluralis adalah bagaimana mengatasi permasalahan populasi dunia di bagian negara-negara dunia ketiga.

> Masalah populasi tersebut dapat mempengaruhi keberadaan sumber daya alam yang berkaitan dengan isu ketahanan nasional suatu negara. (Viotti dan Kauppi, 1990:215).

Dengan demikian pada hakekatnya Hubungan Internasional merupakan suatu bentuk interaksi dan tindakan yang dilakukan tidak hanya oleh negara sebagai aktor namun juga oleh individu perseorangan maupun berkelompok yang melewati batas-batas negara sehingga melahirkan kerjasama internasional. Melihat dinamika internasional yang terjadi kini, dimana sifat interdepedensi antar negara semakin tidak dapat dihindarkan, maka suatu hal yang tidak mungkin bagi satu negara dapat berdiri sendiri tanpa bantuan atau kerjasama baik dengan negara lain maupun dengan organisasi internasional. Seperti yang diungkapkan oleh T.May Rudy dalam "Teori Etika dan Kebijakan Hubungan Internasional" yang menyatakan, "Kerjasama adalah pembangunan yang dewasa ini merupakan tujuan utama setiap negara karena setiap negara memiliki keterbatasan sumber daya, kemampuan administrasi dan keterampilan teknik" (1995:5).

Oleh karena itu suatu negara perlu melakukan kerjasama yang dalam hal ini kerjasama internasional dengan negara lain ataupun organisasi internasional untuk mencapai kepentingannya. Adapun konsep kerjasama internasional menurut Koesnadi Kartasasmita dalam bukunya "Organisasi Internasional" adalah:

> "Kerjasama dalam masyarakat internasional merupakan suatu keharusan sebagai terdapatnya hubungan interdepedensia dan bertambah kompleksnya kehidupan manusia dalam masyarakat internasional. Kerjasama Internasional terjasi karena *National Understanding* dimana mempunyai corak dan tujuan yang sama; keinginan yang didukung untuk kondisi internasional yang saling

> membutuhkan. Kerjasama itu didasari oleh kepentingan bersama diantara negara-negara, namun kepentingan itu tidak identik" (1983:20).

Pengertian lain mengenai kerjasama internasional dikemukakan oleh K.J Holsti dalam bukunya "Hubungan Internasional Suatu Kerangka Analisis", yaitu:

> "Kerjasama dilakukan oleh pemerintah yang saling berhubungan dengan mengajukan alternatif pemecahan, perundingan atau pembicaraan mengenai masalah yang dihadapi, mengemukakan berbagai bukti teknis untuk menopang pemecahan masalah tertentu dan mengakhiri perundingan dengan membentuk beberapa perjanjian atau saling pengertian yang memuaskan bagi semua pihak" (1992:65).

Kerjasama yang dilakukan oleh suatu negara merupakan keharusan bagi negara tersebut. Hal itu mengingat terbatasnya kemampuan suatu negara untuk memenuhi kebutuhan nasionalnya dan agar negara tersebut tidak tersisihkan dari pergaulan internasional.

Berdasarkan keterbatasan yang dimiliki negara untuk memenuhi kepentingan masyarakatnya, maka Cina melakukan kerjasama dengan salah satu organisasi internasional untuk menangani masalah pangan di negaranya. Cina memang merupakan negara penghasil beras, telur, dan daging ranking pertama di dunia, namun tetap saja Cina mengalami kesulitan dalam hal pemenuhan pangan bagi penduduknya, sehingga perlu adanya bantuan dari organisasi internasional untuk menanganinya.

Organisasi internasional secara sederhana mencakup 3 (tiga) unsur yang diantaranya keterlibatan negara dalam suatu pola kerjasama, adanya pertemuan-pertemuan secara berkala dan adanya staf yang bekerja sebagai "pegawai

sipil internasional (Rudy, 2005:3). Organisasi internasional tumbuh karena adanya kepentingan dan kebutuhan masyarakat internasional, baik antar negara maupun non-negara sebagai wadah untuk melaksanakan kerjasama internasional demi mencapai tujuan bersama.

Dengan demikian yang dimaksud Organisasi Internasional menurut T.May Rudy, dalam "Administrasi dan Organisasi Internasional" adalah:

> "Pola kerjasama yang melintasi batas-batas negara, dengan didasari struktur organisasi yang jelas dan lengkap serta diharapkan atau diproyeksikan untuk berlangsung serta melaksanakan fungsinya secara berkesinambungan dan melembaga guna mengusahakan tercapainya tujuan-tujuan yang diperlukan serta disepakati bersama, baik antara pemerintah maupun antara sesama kelompok non-pemerintah pada negara yang berbeda" (2005:3).

Salah satu organisasi internasional yang melakukan kerjasama dengan Cina adalah *Food and Agriculture Organization* (FAO). FAO merupakan organisasi yang bergerak dibidang pangan dan pertanian, yang didirikan di Quebec, Kanada pada tanggal 16 oktober 1945. FAO dibentuk atas inisiatif 44 negara yang hadir dalam *United Nation Conference on Food and Agriculture* di Hotspring, Virginia, Amerika Serikat. FAO awalnya bermarkas di Washington D.C. namun terhitung tanggal 26 November 2005 markasnya dipindahkan ke Roma. Anggota FAO sendiri berjumlah 189 negara anggota (Http://www.fao.org diakses tanggal 23 Juli 2008).

Pengertian FAO menurut Sapuan dan Noer Soetrisno, dalam bukunya "Pangan", adalah:

> "*Food and Agriculture Organization* (FAO) atau organisasi pangan dan pertanian adalah badan khusus PBB yang membaktikan dirinya untuk

> memperbaiki gizi dan meningkatkan produksi, pemrosesan, pemasaran dan distribusi semua jenis pangan dan hasil pertanian, serta menggalakan pembangunan pedesaan dan memperbaiki kehidupan penduduk" (1998:64).

Masih menurut Sapuan dan Noer Soetrisno dalam buku yang sama, peranan FAO adalah "Kewajibannya untuk memerangi kemiskinan dan kelaparan melalui promosi pengembangan pertanian, meningkatkan nutrisi dan pencarian ketahanan pangan, bahwa setiap orang setiap waktu membutuhkan makanan untuk kesehatan dan kehidupan yang aktif" (1998: 64). Peranan FAO di Cina adalah kewajibannya untuk membantu Cina dalam pengembangan pembangunan pangan dan pertanian yang berfokus pada program FAO.

Pengertian pangan sendiri menurut Suhardjo dalam "Pangan, Gizi dan Pertanian" adalah "Pangan merupakan bahan yang dimakan guna memenuhi keperluan tubuh untuk tumbuh, bekerja dan perbaikan jaringan" (1985:252).

Namun demikian Bustanul Arifin dalam bukunya "Pangan", membatasi pengertian pangan, yaitu "Pangan khususnya adalah beras, disamping sebagai bahan pemenuh kebutuhan makan, juga mempunyai arti ekonomis yang penting dan strategis, bahkan dapat bersifat emosional atau politis" (1989:67).

Batasan pangan yang dikemukakan Bustanul Arifin diatas sejalan dengan konsep negara Cina mengenai pangan. Pangan di Cina dapat diidentikan dengan beras, karena beras merupakan makanan pokok bagi sebagian besar penduduknya.

Berbicara masalah pangan di Cina, terdapat permasalahan besar yang perlu ditanggulangi secara serius. Menurut laporan *World Bank* 1997 yang berjudul *China 2020* yang dikutip oleh I.Wibowo dalam buku "Belajar dari Cina" menyatakan:

> "…mencoba meramalkan apa yang akan terjadi di Cina pada tahun 2020 ada enam masalah yang akan dihadapi Cina. Salah satu masalah itu adalah masalah jaminan pasokan pangan. Masalah pangan di Cina adalah masalah abadi di Cina dengan situasi pasar internasional yang sulit dan penduduk yang semakin makmur, pemerintah Cina dihadapkan pada masalah yang besar yaitu bagaimana mempertahankan kemampuan untuk menjamin ketahanan pangan bagi rakyatnya" (2004:60).

Menanggapi ramalan *World Bank* diatas maka masalah pangan merupakan masalah yang kompleks bagi Cina karena berkaitan dengan ketahanan nasional negaranya. Terdapat tiga elemen pokok keamanan nasional yang menjadi objek acuan dalam sebuah negara, yaitu:

1. *Idea of State*, ialah gagasan yang mengikat seluruh warga negara menjadi suatu entitas politik yang independen.
2. *The Institutional expression of the State,* yang merupakan lembaga pemerintahan dan penegakan hukum.
3. *Physical Base of State,* ialah sumberdaya untuk menunjang kelangsungan hidup dari negara tersebut (Buzan, 1991:65).

Dari konsep mengenai ketahanan nasional tersebut, maka pangan merupakan bagian dari ketahanan nasional. Dengan terbentuknya ketahanan pangan maka terdapat jaminan pemenuhan sumberdaya guna menunjang kesejahteraan dan kelangsungan hidup suatu negara.

Ketahanan pangan menurut FAO adalah akses bagi semua penduduk atas makanan yang cukup untuk hidup sehat dan aktif (Http://www.ginandjar. com/public/unpas26nov.pdf [diakses 8 Desember 2008]).

Terdapat tiga konsep mengenai ketahanan pangan menurut FAO, yaitu:

1. *Food availability,* ialah ketersediaan makanan secara fisik yang dapat dikonsumsi untuk memenuhi kebutuhan dan pilihan makanan pada manusia.
2. *Food entitlement,* yang merupakan kemampuan seseorang untuk mendapatkan makanan yang cukup untuk dikonsumsinya.
3. *Food utilization,* adalah penggunaan secara tepat dari makanan yang didapatkan oleh setiap orang. Hal ini berkaitan dengan gizi yang terkandung di dalam makanan (Simatupang & Stoltz, 2001:15).

Bagi negara berkembang seperti Cina merupakan tantangan yang sangat besar untuk menjaga dan meningkatkan ketahanan pangan. Cina dituntut tidak harus selalu tergantung pada impor baik bahan baku, barang, modal, tenaga ahli maupun pembiayaan sehingga tidak akan menambah beban utang luar negeri yang sudah sangat besar. Oleh karena itu Cina sangat mengharapkan bantuan yang diberikan FAO melalui program-programnya.

Adapun program-program FAO lebih menekankan pada usaha memajukan pembangunan pedesaan melalui pengembangan pangan, industri dan swasembada ekonomi. Yang menjadi fokus kegiatan FAO adalah *Special Programme For Food Security* (SPFS). Program ini bertujuan untuk meningkatkan ketahanan pangan di daerah *Low Income Food Deficit Countries* (LIFDCs), yaitu negara-negara yang tidak mampu meningkatkan produksi pangannya sendiri dibandingkan dasar impornya

seperti Cina (Http://www.fao.org/tc/tci/update/update7.htm#ART704 [diakses 31 agustus 2008]).

Dari kerjasama yang telah terjalin antara Cina dengan FAO, maka dapat dilihat peranan FAO di Cina. Peranan sendiri menurut K.J Holsti dalam "Politik Internasional Suatu Kerangka Analisis" adalah:

> "Konsep peranan bisa dianggap definisi yang dikemukakan oleh para pengambil keputusan terhadap bentuk-bentuk umum, keputusan, aturan dan fungsi negara dalam suatu atau beberapa masalah internasional. Peranan juga merefleksikan kecenderungan pokok, kekhawatiran serta sikap terhadap lingkungan eksternal dan variabel sistematik geografi dan ekonomi" (1992:159).

Namun dalam hal ini, konsep peranan mengenai Organisasi Internasional dikemukakan oleh T. May Rudy dalam buku Organisasi dan Administrasi Internasional, yakni :

a) Wadah atau forum untuk menggalang kerjasama serta untuk mencegah atau mengurangi intensitas konflik (sesama anggota).
b) Sebagai sarana untuk perundingan dan menghasilkan keputusan bersama yang saling menguntungkan.
c) Sebagai lembaga yang mandiri untuk melaksanakan kegiatan yang diperlukan (antara lain kegiatan sosial kemanusiaan, bantuan untuk pelestarian lingkungan hidup, pemugaran monumen bersejarah, *peace keeping operation* dan lain-lain (1998:27).

Mengacu pada konsep peranan diatas maka peranan yang dilakukan FAO di Cina adalah berupa upaya-upaya yang dilakukan FAO untuk membantu Cina dalam ketahanan pangannya. Definisi dari *Upaya* itu sendiri menurut Kamus Lengkap Bahasa

Indonesia adalah, “Melakukan sesuatu untuk mencari jalan keluar” (Prihadi, 2004:395).

Dengan demikian peranan FAO memang sangat dibutuhkan oleh Cina guna mencari jalan keluar atas masalah pangan terutama dalam meningkatkan produksi dan teciptanya ketahanan pangan yang merupakan masalah abadi bagi Cina.

2 Hipotesis

Hipotesis secara umum merupakan jawaban sementara yang perlu dibuktikan kebenarannya melalui suatu penelitian. Definisi hipotesis secara khusus dapat diartikan sebagai jawaban sementara atau dugaan terhadap pertanyaan-pertanyaan yang sudah diajukan, dimana materinya merupakan kesimpulan dari kerangka berfikir yang dikembangkan (Suriasumantri, 1996:312).

Berdasarkan perumusan masalah, identifikasi masalah dan kerangka teoritis maka penulis menarik hipotesis:

“*Food and Agriculture Organization* (FAO) memiliki peranan dalam meningkatkan ketahanan pangan di Cina melalui *Special Programme for Food Security* (SPFS) yang ditandai adanya ketersediaan pangan yang meningkat”.

3 Definisi Operasional

Berdasarkan hipotesis di atas dan judul yang penulis ambil dalam penelitian ini yaitu: **Peranan *Food and Agriculture Organization* (FAO) Dalam Membantu Pemerintah Cina Meningkatkan Ketahanan Pangan di Cina**, maka terdapat beberapa definisi operasional yang terkait dengan judul tersebut, yaitu:

1. *Food and Agriculture Organization* (FAO) merupakan salah satu badan Perserikatan Bangsa-bangsa yang bertujuan untuk meningkatkan taraf hidup negara-negara di dunia, dalam hal produksi, proses, pemasaran, dan distribusi pangan dan pertanian, serta mempromosikan pembangunan di pedesaan dan menghapuskan kelaparan.
2. ketahanan pangan menurut FAO adalah akses bagi semua penduduk atas makanan yang cukup untuk hidup sehat dan aktif (Http://www.ginandjar.com/public/unpas26nov.pdf [diakses 8 Desember 2008]).
3. Pangan merupakan bahan yang dimakan guna memenuhi keperluan tubuh untuk tumbuh, bekerja dan perbaikan jaringan (Suhardjo, 1985:252).
4. *Special Programme For Food Security* (SPFS). Program ini bertujuan untuk meningkatkan ketahanan pangan di daerah *Low Income Food Deficit Countries* (LIFDCs), yaitu negara-negara yang tidak mampu meningkatkan produksi pangannya sendiri dibandingkan dasar impornya.

6 Metodologi Penelitian

1 Metode Penelitian

Metode penelitian bermakna sempit maupun luas. Dalam artian sempit, metode penelitian berhubungan dengan rancangan penelitian dan prosedur-prosedur pengumpulan data serta analisis data. Dalam artian luas, metode penelitian merupakan cara yang teratur (sistematis dan terorganisir) untuk mendapatkan informasi yang berhubungan dengan masalah yang diselidiki, yang dibutuhkan sebagai solusi atas masalah tersebut (Silalahi, 1999:6). Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode historis analitis, yaitu prosedur pemecahan masalah dengan menggunakan data masa lalu atau peninggalan-peninggalan, baik untuk memahami kejadian atau suatu keadaan yang berlangsung pada masa lalu terlepas dari keadaan masa sekarang maupun untuk memahami kejadian atau keadaan masa sekarang dalam hubungannya dengan kejadian atau keadaan masa lalu, selanjutnya kerap kali hasilnya dapat dipergunakan untuk meramalkan kejadian atau keadaan masa yang akan datang.

2 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang dilakukan oleh penulis adalah melalui teknik studi kepustakaan *(library research)*, yaitu teknik pengumpulan data melalui dokumentasi dan informasi yang didapat berdasarkan penelaahan referensi dari buku-buku, media massa, akses internet, jurnal-jurnal yang berkaitan.

7 Lokasi dan Waktu Penelitian

1 Lokasi Penelitian

Untuk menunjang penelitian yang dilakukan, penulis mencari data dan bahan penulisan di beberapa tempat, antara lain:

1. Kantor Perwakilan *Food and Agriculture Organization* (FAO) Jl. M.H. Thamrin, Menara Thamrin Lantai 7, Jakarta 10250, Indonesia
2. *United Nations Information Centre* (UNIC), Jl. M.H. Thamrin, Menara Eksekutif lantai 14, Kav-9, Jakarta
3. Kedutaan Besar Cina, Jl. Mega Kuningan No. 2, Jakarta
4. Perpustakaan Universitas Komputer Indonasia, Jl. Dipati Ukur 112-116
5. Perpustakaan Universitas Katolik Parahyangan, Jl. Ciumbuleuit No. 94, Bandung
6. Perpustakaan Universitas Pasundan, Jl. Lengkong Besar No. 68, Bandung

2 Waktu Penelitian

Waktu yang dibutuhkan untuk melakukan penelitian ini yang mencakup tahap pengenalan, pemahaman dan pendalaman masalah yaitu selama enam bulan yaitu dari bulan Juli 2008 sampai dengan bulan Januari 2009. Adapun rencana kegiatan

penelitian yang akan dilakukan, penulis jelaskan pada tabel waktu penelitian dibawah ini.

Tabel 1.1

Waktu Penelitian

No	Aktivitas	Waktu penelitian						
		Agst 2008	Sept 2008	Okt 2008	Nov 2008	Des 2008	Jan 2009	Feb 2009
1	Pencarian data							
2	Pengajuan Judul							
3	Pembuatan Usulan Penelitian							
4	Seminar Usulan Penelitian							
5	Pengumpulan Data							
6	Bimbingan Skripsi							
7	Rencana Sidang							

8 Sistematika Penulisan

Untuk mempermudah di dalam penyusunan penelitian ini, maka penulis menjabarkan sistematika penulisan sebagai berikut:

BAB I

Pendahuluan, pada bab ini merupakan bagian awal dimana peneliti memaparkan latar belakang ketertarikannya mengambil masalah ini sehingga layak dijadikan sebagai karya ilmiah. Bab ini meliputi latar belakang penelitian, identifikasi masalah, pembatasan masalah, perumusan masalah, tujuan dan kegunaan penelitian, kerangka teoritis, hipotesis penelitian, metode penelitian, teknik pengumpulan data, lokasi dan lamanya penelitian serta sistematika penulisan.

BAB II

Tinjauan Pustaka, pada bab ini memaparkan teori-teori yang relevan dengan subjek yang diteliti. Tinjauan pustaka yang dijelaskan dalam bab ini berisi uraian tentang data sekunder yang diperoleh dari referensi buku-buku, dan jurnal-jurnal ilmiah atau hasil penelitian. Teori-teori yang digunakan adalah Hubungan Internasional, Paradigma Pluralis, Kerjasama Internasional, Peranan Organisasi Internasional dan ketahanan pangan dalam dinamika Hubungan Internasional.

BAB III

Objek Penelitian, bab ini memberikan gambaran mendalam mengenai objek penelitian, yang berkaitan dengan judul karya ilmiah atau permasalahan yang diteliti. Dalam penelitian ini, objek penelitian menyajikan tentang FAO yang mencakup stuktur organisai, fungsi organisasi dan kegiatan FAO terkait ketahanan pangan.

BAB IV

Dalam bab ini peneliti menjelaskan tentang pembahasan dari hasil penelitian yang merupakan jawaban dari identifikasi masalah dan hipótesis serta menganalisis peranan FAO dalam meningkatkan ketahanan pangan di Cina.

BAB V

Bab ini merupakan bab terakhir, dimana penulis menarik kesimpulan dan saran-saran dari pembahasan (BAB IV). Kesimpulan ditulis dalam bentuk rangkuman singkat namun berdasarkan fakta dan data selama proses penelitian. Pada bagian terakhir ini juga diikuti dengan daftar pustaka, lampiran-lampiran dan surat keterangan penelitian.