BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Kerjasama Internasional.

Sejak semula, fokus dari teori hubungan internasional adalah mempelajari tentang penyebab-penyebab dan kondisi-kondisi yang menciptakan kerjasama. Kerjasama dapat tercipta sebagai akibat dari penyesuaian-penyesuaian perilaku aktor-aktor dalam merespon atau mengantisipasi pilihan-pilihan yang di ambil oleh aktor-aktor dalam merespon atau mengantisipasi pilihan-pilihan yang diambil oleh aktor-aktor lainnya. Kerjasama dapat dijalankan dalam suatu proses perundingan yang diadakan secara nyata atau karena masing-masing pihak saling tahu sehingga tidak lagi diperlukan suatu perundingan (Dougherty & Pfaltzgraff,1997:418).

> Kerjasama dapat didefinisikan sebagai serangkaian hubungan-hubungan yang tidak didasarkan pada kekerasan atau paksaan dan disahkan secara hukum, seperti dalam sebuah organisasi internasional seperti PBB atau Uni Eropa. Aktor-aktor negara membangun hubungan kerjasama melalui suatu organisasi internasinal dan rezim internasional, yang didefinisikan sebagai seperangkat aturan-aturan yang disetujui, regulasi-regulasi, norma-norma, dan prosedur-prosedur pengambilan keputusan, dimana harapan-harapan para aktor dan kepentingan-kepentingan negara bertemu dalam suatu lingkup hubungan internasional (Dougherty&Pfaltzgraff,1997:418-419).

Kerjasama dapat tumbuh dari suatu komitmen individu terhadap kesejahteraan bersama atau sebagai usaha pemenuhan kepentingan pribadi. Kunci dari perilaku kerjasama ada pada sejauh mana setiap pribadi percaya bahwa yang lainnya akan bekerja sama. Sehingga isu utama dari teori kerjasama adalah didasarkan pada pemenuhan kepentingan pribadi, dimana hasil yang

menguntungkan kedua belah pihak dapat diperoleh dengan bekerja sama dari pada dengan usaha sendiri atau dengan persaingan (Dougherty&Pfaltzgraff,1997:419)

Ada beberapa alasan mengapa negara melakukan kerjasama dengan negara melakukan kerjasama dengan negara lainnya:

1. Dengan alasan demi meningkatkan kesejahteraan ekonominya banyak negara yang melakukan kerjasama dengan negara lainnya untuk mengurangi biaya yang harus ditanggung negara tersebut dalam memproduksi suatu produk kebutuhan bagi rakyatnya karena adanya keterbatasan yang dimiliki negara tersebut.
2. Untuk meningkatkan efisiensi yang berkaitan dengan pengurangan biaya.
3. Karena adanya masalah-masalah yang mengancam keamanan bersama.
4. Dalam rangka mengurangi kerugian negatif yang diakibatkan oleh tindakan-tindakan individual negara yang memberi dampak terhadap negara lain (Holsti,1995:362-363).

Kerjasama internasional pada umumnya berlangsung pada situasi-situasi yang bersifat desentralisasi yang kekurangan institusi-institusi dan norma-norma yang efektif bagi unit-unit yang berbeda secara kultur dan terpisah secara geografis, sehingga kebutuhan untuk mengatasi masalah yang menyangkut kurang memadainya informasi tentang motivasi-motivasi dan tujuan-tujuan dari berbagai pihak sangatlah penting. Interaksi yang dilakukan secara terus-menerus, berkembangnya komunikasi dan transpotasi antar negara dalam bentuk pertukaran informasi mengenai tujuan-tujuan kerjasama, dan pertumbuhan berbagai institusi

yang walaupun belum sempurna dimana pola-pola kerjasama menggambarkan unsur-unsur dalam teori kerjasama berdasarkan kepentingan sendiri dalam sistem internasional anarkis ini (Dougherty&Pflatzgraff,1997:419-420).

Diskusi kerjasama internasional secara teori meliputi hubungan antara dua negara atau hubungan antara unit-unit yang lebih besar disebut juga dengan multilateralisme. Walaupun bentuk kerjasama seringkali dimulai diantara dua negara, namun fokus utama dari kerjasama internasional adalah kerjasama multilateral. Multilateralisme didefinisikan oleh John Ruggie sebagai bentuk intstitusioanl yang mengatur hubungan antara tiga atau lebih negara berdasarkan pada prinsip-prinsip perilaku yang berlaku umum yang dinyatakan dalam berbagai bentuk institusi termasuk didalamnya organisasi internasional, rezim internasional, dan fenomena yang belum nyata terjadi, yakni keteraturan internasional (Dougherty&Pflatzgraff,1997:420).

Perilaku kerjasama dapat berlangsung dalam situasi institusional yang formal, dengan aturan-aturan yan disetujui, norma-norma yang disetujui, norma-norma yang diterima, atau prosedur-prosedur pengambilan keputusan yang umum. Teori kerjasama internasional sebagai dasar utama dari dari kebutuhan akan pengertian dan kesepakatan pembngunan politik mengenai dasar susunan internasional sebagai dasar utama dari kebutuhan akan pengertian dan kesepakatan pembangunan politik mengenai dasar susunan internasional dimana perilaku muncul dan berkembang. Melalui multilateralisme dari organisasi internasional, rezim internasional, dan aktor internasional meletakan konsep

masyarakat politik dan proses integrasi dimana kesatuan diciptakan (Dougherty&Pflatzgraff,1997:420).

Suatu kerjasama internasional didorong oleh beberapa faktor:

1. Kemajuan dibidang teknologi yang menyebabkan semakin mudahnya hubungan yang dapat dilakukan negara sehingga meningkatkan ketergantungan satu dengan yang lainnya.
2. Kemajuan dan perkembangan ekonomi mempengaruhi kesejahteraan bangsa dan negara. Kesejahteraan suatu negara dapat mempengaruhi kesejahteraan bangsa-bangsa.
3. Perubahan sifat peperangan dimana terdapat suatu keinginan bersama untuk saling melindungi dan membela diri dalam bentuk kerjasama internasional.
4. Adanya kesadaran dan keinginan untuk bernegosiasi, salah satu metode kerjasama internasional yang dilandasi atas dasar bahwa dengan bernegosiasi akan memudahkan dalam pemecahan masalah yang dihadapi (Kartasasmita,1997:19).

2.2 Organisasi Internasional.

Upaya mendefinisikan suatu organisasi internasional harus melihat tujuan yang ingin dicapai, intitusi-institusi yang ada, suatu proses perkiraan peraturan-peraturan yang dibuat pemerintah terhadap hubungan suatu negara dengan aktor-aktor non negara (Coulombis&Wolfe,1990:276).

Sehingga dengan demikian organisasi internasional dapat didefinisikan sebagai ssebuah struktur formal yang berkesinambungn yang pembentukannya berdasarkan pada perjanjian antar anggota-amggotanya (pemerintah dan atau bukan pemerintah) dari dua atau lebih negara berdaulat dengan tujuan mencapai tujuan bersama dari para anggotanya (Archer,1998:35).

Definsi dari 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 dengan pemerintah maupun antara sesama kelompok non-pemerintah pada negara yang berbeda (Rudy,1993:3).

Pada umumnya organisasi internasional dibentuk dalam rangka mencapai seluruh atau beberapa tujuan berikut:

1. Regulasi hubungan internasional terutama melalui teknik-teknik penyelesaian pertikaian antar negara secara damai.
2. Meminimalkan atau paling tidak mengendalikan perang atau konflik internasional.
3. Memajukan aktivitas-aktivitas kerjasama dan pembangunan antar negara demi keuntungan-keuntungan sosial dan ekonomi dikawasan tertentu atau untuk manusia pada umumnya.
4. Pertahanan kolektif sekelompok negara untuk menghadapi ancaman eksternal (Coulombis&Wolfe,1990:276).

2.2.1 Bentuk dan Keanggotaan Organisasi Internasional.

Bentuk-bentuk organsasi internasional dibagi berdasarkan tiga sifat keanggotaannya serta tujuan yang dimiliki. Berdasarkan sifat keanggotaannya, organisasi internasional terbagi menjadi dua, yaitu regional dan universal. Sedangkan berdasarkan tujuannya dibedakan atas dua bentuk, yakni tujuan khusus dan umum (Heurlin dalam Jackson&Sorensen,1999:20).

Keanggotaan dalam organisasi internasional terbuka bagi setiap negara yang dapat diklasifikasikan berdasarkan cakupan geografis, persetujuan prinsip-prinsip dan kegiatan organisasi, serta suatu standar politik tertentu (Rourke,1991:442).

Dari segi aktivitas politik yang dilakukan, organisasi internasional dapat dibagi menjadi dua tingkatan, yaitu:

1. Organisasi yang bersifat *high politics*, yaitu organisasi yang memiliki tingkat aktivitas politik tinggi, seperti; bidang diplomatik, militer yang dihubungkan dengan keamanan dan kedaulatan negara.
2. Organsasi yang bersifat *low politics*, yaitu organisasi yang memiliki aktivitas politik rendah yang meliputi bidang ekonomi, sosial, budaya dan terknologi (Rourke,1991:628).

Organisasi yang bersifat *high politics* dapat dibagi kedalam tiga sub kategori, yaitu:

1. Orgnisasi dengan peran utama dalam bidang manajemen ekonomi dan pembangunan, seperti: *World Bank*, UNDP, IMF, dan sebagainya.

2. Organisai dengan peran utama dalam bidang teknologi atau sector fungsional dalam hubungan internasional, seperti: ICAO, ITU, dan sebagainya.
3. Organisasi dengan peran utama dalam bidang sosial dan budaya, seperti: ILO, WHO, UNICEF, UNESCO, dan sebagainya (Rourke, 1991:628-629).

Menurut lembaga-lembaga internasional yang ada, terdapat dua kategori lembaga internasional yang utama, yaitu:

1. Organisasi antar pemerintah (*International Governmental Organization IGO*). Anggotanya terdiri dari delegasi resmi pemerintah negara-negara, contoh: PBB dan ITTO.
2. Organisasi antar non-pemerintah (*International Non Governmental Organiszation INGO*). Dikenal juga sebagai asosiasi swasta internasional, terdiri dari kelompok-kelompok swasta di bidang keagamaan, keilmuan, kebudayaan, bantuan, teknik atau ekonomi. Contohnya: Palang Merah International dan WWF.

Karakteristik umum yang terdapat dalam kedua jenis lembaga internasional tersebut meliputi:

1. Organisasi permanen untuk menjalankan fungsi-fungsi tertentu.
2. Keanggotaannya bersifat sukarela.
3. Instrument dasar yang menyatakan tujuan, struktur dan metode pelaksanaannya.
4. Badan konsultatif yang representatif, dan

5. Sekretariat permanen yang menjalankan fungsi administratif, penelitian dan informasi (Bennet,1995:2-3).

Konsep dan praktek dasar yang melandasi IGO modern melibatkan diplomasi, perjanjian, koferensi, aturan-aturan dan hukum perang, pengaturan penggunaan kekuatan, penyelesaian sengketa secara damai, pembangunan hukum internasional, kerjasama ekonomi internasional, kerjasama sosial internasional, hubungan budaya, perjalanan lintas negara, komunikasi global, kosmopolitanisme, universalisme, gerakan pedamaian, pembentukan federasi dan liga, administrasi internasional, keamanan kolektif, dan gerakan pemerintahan dunia (Bennet,1995:9).

Struktur lembaga IGO memiliki pola khas, misalnya dengan adanya pegawai-pegawai permanen yang dipimpin oleh orang-orang profesional yang bekerja secara penuh waktu, dimana birokrasi-birokrasi permanen ini disebut sekretariat. Karyawannya dapat dianggap sebagai pegawai sipil internasional, dan diharapkan dapat mengembangkan kesetiaan yang bersifat supranasional atau kesetiaan terhadap organisasi dan bukan warga negarnya. Tujuan jangka panjang IGO biasanya didefinisikan atau ditentukan oleh badan-badan yang disebut majelis dan konferensi. Mejelis Umum tersebut, dimana semua negara anggota terwakili, mengadakan pertemuan rapat paripurna atau pleno yang diadakan secara periodik untuk menentukan batas-batas kebijakan dan ruang lingkup tindakan IGO. IGO dipimpin oleh dewan eksekutif, yang terdiri dari sejumlah kecil delegasi pemerintah yang terpilih, beberapa diantaranya bersifat permanen dan beberapa selalu berganti. Dewan ini memiliki tanggung jawab lembaga

eksekutif untuk IGO dan sekretariat untuk melaksanakan fungsi-fungsi administrasi dalam pengimplementasian keputusan-keputusan dewan yang spesifik (Coulombis&Wolfe,1990,227-278).

IGO dapat diklasifikasikan menjadi empat ketegori berdasarkan keanggotaanya dan tujuannya, yaitu:

1. Organisasi yang keanggotannya dan tujuan bersifat umum.

   Organisasi yang ruang lingkupnya global dan melakukan berbagai fungsi, sperti keamanan, sosial-ekonomi, perlindungan hak-hak asasi manusia, dan pembangunan serta pertukaran kebudayaan. Contoh: PBB dan LBB.

2. Organisasi yang keanggotaan umum dan tujuannya terbatas.

   Organisasi ini dikenal sebagai organisasi fungsional karena organisasi tersebut diabdikan kepada suatu fungsi yang spesifik. Contoh: ILO dan WHO.

3. Organisasi yang keanggotaannya terbatas dan tujuannya umum.

   Organisasi seperti ini merupakan organisasi regional yang fungsi dan tanggung jawab keamanan, politik, dan sosial-ekonominya berskala luas. Contoh: Organisasi negara-negara Amerika (OAS), Masyarakat Eropa (EU), Liga Arab, dan Organisasi Persatuan Afrika (OAU).

4. Organisasi yang keanggotaan dan tujuannya terbatas.

   Organisasi ini dibagi atas organisasi sosial-ekonomi dan organisasi militer atau pertahanan. Contoh untuk sosial ekonomi adalah Asosiasi Perdagangan Bebas Amerika Latin (NAFTA); Organisasi militer atau

pertahanan regional seperti Pakta Pertahanan Atlantik Utara (NATO) dan Pakta Warsawa (Coulombis&Wolfe,1990:278).

2.2.2 Fungsi-Fungsi Organisasi Internasional.

Menurut Leroy Bennet, fungsi utama dari organisasi internasional yaitu untuk mengadakan upaya-upaya kerjasama antarnegara dalam bidang-bidang tertentu dimana kerjasama tersebut memberikan keuntungan-keuntungan bagi seluruh maupun sebagian besar anggotanya (1995:3).

Sedangkan menurut Peter Toma dan Robert F Gorman, suatu organisasi internasional mempunyai fungsi-fungsi utama yaitu untuk mengadakan suatu kontak diplomatik secara berkesinambungan antarnegara, mengontrol suatu konflik, serta sebagai fasilitator bagi interaksi ekonomi antar negara (1991:250-251).

Clive Archer membagi fungsi organisasi internasional kedalam sembilan fungsi, yaitu:

1. Artikulasi dan Agregasi,

   Organisasi internasional berfungsi sebagai instrumen bagi negara untuk mengartikulasikan dan mengagregasikan kepentingannya, dan organisasi internasional juga dapat mengartikulasikan kepentingannya sendiri. Organisasi menjadi salah satu bentuk kontak institusionalisme antara partisipan aktif dalam sistem internasional yaitu sebagai forum diskusi dan negosiasi.

2. Norma,

   Organisasi internasional sebagai aktor, forum, instrument, yang memberikan kontribusi yang berarti bagi aktivitas-aktivitas normatif dari sistem politik internasional. Misalnya dalam penetapan nilai-nilai atau prinsip-prinsip non-diskriminasi.

3. Rekruitmen,

   Organisasi internasional menunjang fungsi penting untuk menarik atau merekrut partisipan dalam sistem politik internasional.

4. Sosialisasi,

   Sosialisasi berarti upaya sistematis unutk mentransfer nilai-nilai kepada seluruh anggota sistem. Proses sosialisasi pada level internasional berlangsung pada tingkat nasional yang secara langsung mempengaruhi individu-individu atau kelompok-kelompok di dalam sejumlah negara-negara yang bertindak pada lingkungan internasional atau diantara wakil mereka di dlaam organisasi. Dengan demikian organisasi internasional memberikan kontribusi bagi penerimaan dan peningkatan nilai kerjasama.

5. Pembuat Peraturan,

   Sistem internasional tidak mempunyai pemerintahan dunia, karena itu pembuatan keputusan intenasional biasanya didasarkan pada praktek masa lalu, panjanjian ad hoc, atau oleh organisasi internasional.

6. Pelaksanaan Peraturan,

   Pelaksanaan keputusan organisasi internasional hampir pasti diserahkan kepada kedaulatan negara, karena tidak ada lembaga otoritatif organisasi yang melaksanakan tugas tersebut tersebut. Didalam prakteknya, fungsi aplikasi aturan oleh organisasi internasional seringkali lebih terbatas pada pengawasan pelaksanaannya karena aplikasi sesungguhnya ada di tangan negara anggota.

7. Pengesahan Peraturan,

   Organisasi intenasional bertugas untuk mengesahkan aturan-aturan dalam sistem internasional. Fungsi ajudikasi dilaksanakan oleh lembaga kehakiman, namun fungsi ini tidak dilengkapi dengan lembaga yang memadai dan tidak dibekali oleh sifat yang memaksa sehingga hanya terlihat jelas bila ada pihak-pihak negara yang bertikai.

8. Informasi,

   Organisasi internasional melakukan pencarian, pengumpulan, pengolahan, dan penyebaran informasi.

9. Operasional,

   Organisasi internasional menjalankan sejumlah fungsi operasioal di banyak hal yang sama seperti halnya pemerintahan. Fungsi pelaksanaan yang dilakukan organisasi internasional terlihat dari apa yang dilakukan oleh UNHCR yang membantu pengungsi,

World Bank yang menyediakan dana, UNICEF yang melakukan perlindungan terhadap anak-anak, dan sebagainya (Archer,1983)

2.3 Teori Peranan dalam Organisasi Internasional.

2.3.2 Teori Peranan.

Peranan merupakan seperangkat perilaku yang diharapkan dari seseorang atau dari struktur yang menduduki suatu posisi dalam sistem. Peranan dari struktur tunggal, maupun bersusun ditentukan oleh harapan orang lain atau perilaku peran itu sendiri, juga ditentukan oleh pemegang peran terhadap tuntutan dan situasi yang mendorong dijalankan perannya tadi. Peranan merupakan aspek dinamis kedudukan. Apabila seseorang melaksanakan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya, maka ia menjalankan suatu peranan (Soekanto,2001:268).

Mochtar Mas'oed menyatakan bahwa peranan adalah perilaku yang diharapkan akan dilakukan oleh seseorang yang menduduki suatu posisi. Ini adalah perilaku yang dilekatkan pada posisi tersebut, diharapkan berperilaku sesuai dengan sifat posisi tersebut (Mas'oed,1990:44).

Teori peranan menegaskan bahwa perilaku politik adalah perilaku dalam menjalankan peranan politik. Teori berasumsi bahwa sebagian besar perilaku politik adalah akibat dari tuntutan atau harapan terhadap peran yang kebetulan dipegang aktor politik. Seseorang yang menduduki posisi tertentu diharapkan atau diduga akan berperilaku tertentu pula. Harapan atau dugaan itulah yang membentuk peranan (Mas'oed,1990:45).

Mengenai sumber munculnya harapan itu, menurut Alan Isaak, bisa berasal dari dua sumber. *Pertama,* harapan yang dimiliki orang lain terhadap aktor politik. *Kedua,* harapan juga bisa muncul dari cara si pemegang peran menafsirkan peranan yang dipegangnya, yaitu harapannya sendiri yaitu tentang apa yang harus dan yang tidak boleh dilakukan. Sedangkan kegunaan teori peranan ini, sebagai alat analisis, yang paling penting adalah untuk menjelaskan dan meramalkan perilaku politik (Mas'oed,1990:46-47).

Jadi peranan dapat dikatakan sebagai pelaksanaan dari fungsi oleh struktur-struktur tertentu. Peranan ini bergantung pada posisi dan kedudukan struktur tersebut dan harapan lingkungan sekitar terhadap struktur tadi. Peranan juga dipengaruhi oleh situasi dan kondisi, serta kemampuan dari si pemegang peran.

2.3.3 Peranan Organisasi Internasional.

Suatu organisasi internasional memiliki struktur organisasi untuk mencapai tujuannya. Masing-masing struktur memiliki fungsinya sendiri yang mengacu pada tujuan dari organisasi yang telah disepakati bersama. Apabila struktur-struktur tersebut telah menjalankan fungsi-fungsinya, maka organisasi itu telah menjalankan peranan tertentu. Dengan demikian, peranan dapat dianggap sebagai fungsi baru dalam rangka pengejaran tujuan-tujuan kemasyarakatan. Peranan dapat dikatakan juga sebagai seperangkat perilaku yang diharapkan dari seseorang atau struktur tertentu yang menduduki suatu posisi dalam suatu sistem (Kantaprawira,1987:32).

Sejajar dengan negara, organisasi internasional dapat melakukan dan memiliki sejumlah peranan penting, yaitu:

1. Menyediakan sarana kerjasama diantara negara-negara dalam berbagai bidang dimana kerjasama tersebut memberikan keuntungan bagi sebagian basar ataupun keseluruhan anggotanya. Selain sebagai tempat dimana keputusan tentang kerjasama dibuat juga menyediakan perangkat admistratif untuk menerjemahkan keputusan itu menjadi tindakan.
2. Menyediakan berbagai jalur komunikasi antar pemerintah negara-negara sehingga dapat dieksplorasi dan akan mempermudah aksesnya apabila timbul masalah (Bennet,1995:3).

Peranan organisasi internasional ditujukan pada kontribusi organisasi didalam peraturan yang lebih luas selain daripada pemecah masalah, dan ia membagi peranan organisasi internasional dalam tiga kategori yaitu:

1. Orgnisasi internasional sebagai legitimasi kolektif bagi aktivitas-aktivitas organisasi dan atau anggota secara individual.
2. Organisasi internasional sebagai penentu agenda internasional.
3. Organisasi internasional sebagai wadah atau instrument bagi koalisi antar anggota atau koordinasi kebijakan antar pemrintah sebagai mekanisme untuk menentukan karakter dan struktur kekuasaan global (Bennet,1995:8).

2.4 Pangan dan Gizi dalam Konsep Keamanan Komprehensif

Isu keamanan yang muncul pada era pasca Perang Dingin, baik secara konseptual maupun faktual, telah berubah sacara drastik. Hal ini disebabkan semakin beragamnya aktor yang terlibat, dan semakin rumitnya proses interaksi yang terjadi dalam hubungan internasional. Isu-isu keamanan yang muncul kini lebih menonjolkan perhatian yang lebih dekat dengan mengenai semua dimensi keamanan merupakan suatu mutlak di tengah berbagai perkembangan dan perubahan yang kini sedang melanda dunia. Dengan kata lain, berbagai isu dan dimensi keamanan memiliki keterkaitan satu sama lain.

Barry Buzan menegaskan bahwa *"security is primarily about the fate of human collectivities… about the pursuit of freedom from threat. The bottom line is about survival, but it also includes a substantial range of concern about the condition of existence… security is affected by factors in five major sectors: military, political, economic, societal, and environmental"* (Buzan, 1991). Penegasan tersebut menunjukan bahwa konsep keamanan merujuk pada berbagai faktor lain dari kehidupan manusia, sehingga tidaklah berlebihan bila konsep keamanan (*security*) menjadi salah satu konsep yang paling sering digunakan dalam interaksi umat manusia di dunia ini. Konsep ini adalah konsep yang paling sering berubah sesuai dengan perkembangan interaksi sosial manusia.

Dalam konsep *Human Security* terdapat lima dimensi dimana dari konsep keamanan tradisional ke *Human Security*, dua diantara konsep tersebut merupakan salah satu isu yang sedang dihadapi oleh Indonesia saat ini yaitu mengenai HAM

yang mana terpenuhinya kebutuhan akan pangan dan gizi yang cukup serta layak adalah bagian dari hak setiap individu untuk memenuhinya.

Konsep tersebut yaitu pertama, *the nature of threats*. Secara tradisional dimensi ini menyoroti ancaman yang bersifat militer, namun berbagai perkembangan nasional dan internasional telah mengubah sifat ancaman menjadi lebih rumit. Dengan demikian persoalan keamanan menjadi lebih komprehensif kerena menyangkut aspek-aspek lain seperti ekonomi, sosial budaya, lingkungan hidup bahkan isu-isu lain seperti demokratisasi dan HAM. Kedua, berbeda dengan kaum tradisional yang memfokuskan pada *national independence*, kedaulatan, dan integritas teritorial, kaum modernis mengemukakan nilai-nilai baru baik dalam tataran individual maupun global yang perlu dilindungi. Nilai-nilai baru diantara lain penghormatan pada HAM, demokratisasi, perlindungan terhadap lingkungan hidup dan upaya-upaya memerangi kejahatan lintas batas (*transnational crime*) baik itu perdagangan narkotika, *money laundering* dan terorisme.

Dengan melihat terjadinya situasi pergeseran perubahan konsep keaamanan tradisional ke *Human Security* Dalam hal ini pangan dan gizi juga telah menjadi bagian dari konsep keamanan nasional maupun internasional yang mana pemenuhan akan kebutuhan pangan yang cukup akan memberikan dampak tingkat gizi seseorang merupakan bagian hak asasi manusia seperti yang telah tertera dalam Undang-undang Republik Indonesia nomor 7 tahun 1996 tentang pangan, BAB I pasal 2 dan 3.

- Pasal 2 : Pembangunan pangan diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia yang memberikan manfaat secara adil

dan merata berdasarkan kemandirian dan tidak bertentangan dengan keyakinan masyarakat.

- Pasal 3 : Tujuan pengaturan, pembinaan, dan pengawasan pangan adalah:
    a. Tersedianya pangan yang memenuhi persyaratan keamaman, mutu, dan gizi bagi kepentingan kesehatan manusia.
    b. Terciptanya perdagangan pangan yang jujur dan bertanggung jawab.
    c. Terwujudnya tingkat kecukupan pangan dengan harga yang wajar dan terjangkau sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Pada *World Food Summit* (WFS) *Food and Agriculture Organization* (FAO) bulan November 1996 di Roma, para pemimpin negara/pemerintah telah mengikrarkan kemauan politik dan komitmentnya untuk mencapai ketahanan pangan serta melanjutkan upaya menghapuskan kelaparan di semua negara anggota dengan mengurangi separuhnya jumlah penderita kekurangan pangan pada tahun 2015. Menurut FAO pada tahun 1996 terdapat 800 juta dari 5,67 milyar penduduk dunia yang menderita kurang pangan, diantaranya 200 juta balita menderita kurang gizi terutama energi dan protein. Laporan PBB juga mencatat bahwa 3-5 ribu orang mati setiap hari akibat kelaparan dan dampaknya. Angka ini lebih besar lagi di negara-negara sub sahara- Afrika, negara-negara miskin dan didaerah yang terlibat konflik perang.

Di Indonesia ancaman kelaparan dan kekurangan gizi pada bayi dan balita telah menjadi persoalan yang sampai saat ini belum bisa terselesaikan oleh negara. Contoh kasus, data dinas kesehatan kota Bogor menunjukan 317 balita (bayi di bawah tiga tahun) di Bogor kekurangan gizi, hal ini akibat orang tua tersebut tidak mampu memenuhi kebutuhan pangan akibat kemikinan, karena penghasilan yang tidak menentu seringkali anak-anak tersebut hanya makan 1 hari sekali (Kompas, 17 April 2002). Kasus lain, di kabupaten. Kutai, Kalimantan timur, yang dikenal dengan kabupaten kaya raya, ternyata banyak memiliki warga yang miskin, terutama di daerah pedalaman yang hanya menggantungkan hidupnya dengan makan 1 hari sekali (Kompas,16 April 2002).

Walaupun saat ini ancaman kelaparan itu belum begitu meluas, akan tetapi untuk kasus Indonesia bukanlah sesuatu yang mustahil, karena pada saat inipun Indonesia salah satu negara yang sangat besar tergantung pangannya dari luar negeri (*Food Trap*). Saat ini Inodnesia berada dalam status rawan pangan, bukan karena tidak adanya pangan tetapi lebih karena pangannya tergantung dari pihak lain.

Keseluruhan devisa yang di habiskan Rp. 16,62 triliyun, ditambah import buah-buahan sebanyak Rp.900 milyar (Kompas,16 oktober 2001). Hal ini menunjukan fakta yang sangat ironis, dimana Indonesia dikenal sebagai bangsa yang agraris dan berlahan subur ternyata kebutuhan pangannya sangat tergantung dari luar negeri. Belum tercapainya swasembada pangan dan belum adanya prioritas pemenuhan kebutuhan dalam negeri telah menempatkan nasib masyarakat Indonesia langsung di jalur kapitalisme dunia yang tidak penuh

kepastian. Dengan ketergantungan impor, setiap saat dapat terancam kepentingan-kepentingan pemodal dan industri global. Jika yang yang dipertaruhkan adalah kebutuhan pangan hal ini sangat berbahaya dan sangat tidak sepadan apabila dibandingkn tujuan jangka pendek kapitalisme. Untuk itu industri pertanian dan bahan pangan harus mendapat prioritas utama dan segera dilaksanakan dalam kebijakan ekomomi nasional, sehingga kecukupan akan kebutuhan gizi anak Indonesia dapat terjamin dan menciptakan generasi penerus bangsa yang memiliki kapabilitas dan kualitas yang baik.

2.4.1 Konsep Keamanan Pangan (*Food security*) Mengatasi Kelaparan Dunia.

Dalam upaya mengatasi kepalaran, *World Food Summit* (WFS) 1996 mengeluarkan berbagai pandangan dan rencana kerja harus di implementasikan seluruh negara-negara yang menjadi anggotanya. Diantara program tersebut adalah dikeluarkannya resolusi nomor 176 tahun 1996 yang isisnya menjadikan hari kelahiran PBB FAO pada tanggal 16 oktober sebagai hari pangan (*Food Security*) sebagai suatu upaya untuk mengatasi bahaya kelaparan yang menimpa dunia. Adapun prinsip-prinsip yang terkandung dalam konsep tersebut adalah sebagai berikut:

1. FAO percaya bahwa upaya mengatasi bahaya kelaparan bisa diatasi dengan cara-cara meningkatkan teknologi-teknologi pertanian untuk meningkatkan produksi pangan. Dalam menerapkan kebijakan itu, maka FAO setuju terhadap pengembangan rekayasa genetika.

2. FAO percaya bahwa kekuatan pasar bebas dapat membantu mengatasi kekurangan pangan dibeberapa wilayah dan negara di dunia ini.

Persoalan pangan bagi bangsa Indonesia, dan juga bangsa-bangsa lainnya di dunia ini adalah merupakan persoalan yang sangat mendasar, dan sangat menentukan nasib dari suatu bangsa, karena ketergantungan pangan dapat berarti terjadinya terbelenggunya kemerdekaan bangsa dan rakyat terhadap suatu kelompok, baik negara lain maupun kekuatan-kekuatan ekonomi lainnya. Bagi bangsa Indonesia, ketergantungan pangan akan menyebabkan persoalan-persoalan mendasar sebagai berikut:

1. Bagi negara Indonesia yang memiliki jumlah penduduk yang relatif besar merupakan suatu persoalan yang sangat berbahaya menggantungkan produksi pangannya terhadap produksi pangan negara lain.
2. Bagi negara Indonesia yang memiliki kekayaan sumber-sumber agrarian dan sebagai negara agraris merupakan suatu hal yang menunjukan rendahnya peradaban (tak bermartabat) dengan tetap mengimpor kebutuhan pokok pangannya dari luar negeri .
3. Indonesia akan menjadi sasaran empuk dari negara-negara produksi pangan, dan alat-alat produksi pertanian, rekayasa genetika dan alat-alat produksi lainnya.
4. Apabila Indonesia terus melakukan import kebutuhan pokok pangan akan mengurus cadangan devisa negara.

5. Tidak adanya jaminan pasokan produksi pangan dari suatu negara terhadap Indonesia, sehingga itu akan menyebabkan kemungkinan terjadinya kelangkaan stock pangan yang diperdagangkan di tingkat internasional.
6. Hilangnya sumber mata pencaharian penduduk dipedesaan dan terjadinya kesenjangan ekonomi dan sosial dipedesaan dan antar negara dunia ini, antara negara utara dengan negara selatan.

Dengan demikian pemerintah harus melakukan pembaharuan agrarian yang diinisiatif rakyat, *reclaim* terhadap tanah-tanah pertanian atau *landreform*, melakukan pertanian organik, menyelematkan benih-benih lokal yang diproduksi perusahaan-perusahaan transnasional dan internasional, dan membangun koperasi-koperasi petani.

2.4.2 Masalah Gizi dan Implikasinya Terhadap Kebijakan Pembangunan Kesehatan Nasional.

Sebagai negara yang sedang berkembang, bangsa Indonesia masih memiliki beberapa ketertinggalan dan kekurangan jika dibandingkan negara lain yang sudah lebih maju, salah satunya yaitu di bidang kesehatan , bangsa Inodnesia masih harus berjuang memerangi berbgai macam penyakit infeksi dan kurang gizi yang saling berinteraksi satu sama lain menjadikan tingkat kesehatan masyarakat Indonesia tidak kunjung meningkat secara signifikan. Di sebagian besar daerah Indonesia, penyakit infeksi seperti Infeksi Saluran Pernafasan Akut (ISPA), diare, dan campak masih merupakan 10 penyakit utama dan masih menjadi penyebab utama kematian. Tingginya angka kesakitan dan kematian ibu dan anak balita di

Indonesia sangat berkaitan dengan buruknya status gizi. Ironisnya, dibeberapa daerah lain atau pada sekelompok masyarakat utama justru dipicu dengan adanya kelebihan gizi, meledaknya kejadian obesitas dibeberapa daerah di Indonesia akan mendatangkan masalah baru yang mempunyai konsekuensi-konsekuensi serius bagi pembangunan bangsa Indonesia khususnya di bidang kesehatan. masih tingginya prevalensi kurang gizi dibeberapa daerah dan meningkatnya prevalensi obesitas yang dramatis di beberapa daerah yang lain akan bertambah beban yang lebih komplek dan harus di bayar mahal oleh bangsa Indonesia dalam upaya pembangunan bidan kesehatan, sumberdaya manusia dan ekonomi.

Saat ini Sekitar 37,3 juta penduduk hidup di bawah garis kemiskinan, separo dari total rumah tangga mengkonsumsi makanan kurang dari kebutuhan sehari-hari, lima juta balita berstatus gizi kurang, dan lebih dari 100 juta penduduk berisiko terhadap berbagai masalah kurang gizi. Itulah sebagian gambaran tingkat kesejahteraan rakyat Indonesia yang perlu mendapat perhatian sungguh-sungguh untuk diatasi. Perjalanan sejarah bangsa-bangsa di dunia menunjukkan bahwa kualitas sumber daya manusia terbukti sangat menentukan kemajuan dan keberhasilan pembangunan suatu negara-bangsa. Terbentuknya sumber daya manusia yang berkualitas, yaitu sumber daya manusia yang sehat, cerdas, dan produktif ditentukan oleh berbagai faktor. Salah satu faktor yang sangat esensial adalah terpenuhinya kebutuhan pangan yang bergizi.

Permintaan pangan yang tumbuh lebih cepat dari produksinya akan terus berlanjut. Akibatnya, akan terjadi kesenjangan antara kebutuhan dan produksi pangan domestik yang makin lebar. Penyebab utama kesenjangan itu adalah

adanya pertumbuhan penduduk yang masih relatif tinggi, yaitu 1,49 persen per tahun, dengan jumlah besar dan penyebaran yang tidak merata. Dampak lain dari masalah kependudukan ini adalah meningkatnya kompetisi pemanfaatan sumber daya lahan dan air disertai dengan penurunan kualitas sumber daya tersebut. Hal ini dapat menyebabkan kapasitas produksi pangan nasional dapat terhambat pertumbuhannya.

Rendahnya konsumsi pangan atau tidak seimbangnya gizi makanan yang dikonsumsi mengakibatkan terganggunya pertumbuhan organ dan jaringan tubuh, lemahnya daya tahan tubuh terhadap serangan penyakit, serta menurunnya aktivitas dan produktivitas kerja. Pada bayi dan anak balita, kekurangan gizi dapat mengakibatkan terganggunya pertumbuhan dan perkembangan fisik, mental dan spiritual. Bahkan pada bayi, gangguan tersebut dapat bersifat permanen dan sangat sulit untuk diperbaiki. Kekurangan gizi pada bayi dan balita, dengan demikian akan mengakibatkan rendahnya kualitas sumber daya manusia.

Masyarakat yang terdiri dari keluarga yang menderita masalah gizi, akan mengahadapi sumber daya manusia yang berkualitas rendah. Rendahnya kualitas sumber daya manusia merupakan tantangan berat dalam menghadapi persaingan bebas di era globlisasi. Untuk mencapai sasaran global dan perkembangunan gizi masyarakat, perlu ditingkatkan daya tangkal dan daya juang pembangunan melalui peningkatan kualitas sumber daya manusia yang dilakukan secara berkelanjutan.

2.5 Pangan dan Gizi.

2.5.1 Pangan

Pangan adalah bahan-bahan yang dimakan sehari-hari untuk memenuhi pemenuhan bagi pemeliharaan, pertumbuhan, kerja dan penggantian jaringan tubuh yang rusak (Harper at al,1986:12).

Rawan pangan: rawan pangan itu sendiri adalah situasi daerah, masyarakat atau rumah tangga yang tingkat ketersediaan dan keamanan pangannya tidak cukup untuk memenuhi standar kebutuhan fisiologis bagi pertumbuhan dan kesehatan sebagian masyarakat pertumbuhan dan kesehatan sebagian masyarakat (BPUPK, http://bukpd.ntb.go.id/web/content/view/79/1/in/).

Indikatornya yaitu: ketidakcukupan asupan makanan secara individu, efek fisik akibat kelaparan, rendahnnya ketersediaan pangan rumah tangga, rendahnya tingkat kecukupan zat gizi, ketidakpastian tambahan pangan mendatang, menurunya pilihan dan control terhadap pangan, dan menurunya kesepakatan penerimaan sosial (Dr.Tahlim Sudaryanto, Departemen Pertanian, 2007, http://pse.litbang.deptan.go.id/ind/pdffiles/tematik_Mewa_2007.pdf.)

Pangan menyediakan unsur-unsur kimia tubuh yang dikenal sebagai zat gizi. Pada gilirannya, zat gizi tersebut menyediakan tenaga bagi tubuh, mengatur proses dalam tubuh dan membuat lancarnya pertumbuhan serta memperbaiki jaringan tubuh. Beberapa di antara zat gizi yang disediakan oleh pangan tersebut disebut zat gizi esensial, mengingat kenyataan bahwa unsur-unsur tersebut tidak dapat dibentuk dalam tubuh, setidak-tidaknya dalam jumlah yang diperlukan untuk pertumbuhan dan kesehatan yang normal. Ada beberapa zat gizi lainnya

yang digunakan tubuh dikenal sbagai zat gizi tidak esensial. Bahan tersebut juga berasal dari unsure-unsur kimia yang disediakan pangan atau hasil pemecahan yang disintese menjadi zat gizi didalam tubuh. Jadi zat gizi esensial yang disediakan untuk tubuh yang dihasilkan dalam pangan, umumnya adalah zat gizi yang tidak dibentuk dalam tubuh dari unsur-unsur kimia yang disediakan pangan. Zat gizi dibagi dalam enam kelas utama, yaitu: karbohidrat, lemak, protein, vitamin, mineral, air (Harper at al,1986:41).

Pangan pokok atau pangan dikenal sebagai pangan pokok jika dimakan secara teratur oleh suatu kelompok penduduk dalam jumlah cukup besar untu menyediakan bagian terbesar dari konsumsi energi total yang dihasilkan oleh makanan (Harper at al,1986:13).

Pangan telah dikelompokan menurut berbagai cara yang berbeda. Salah satu cara mengelompokannya adalah:

1. Padi-padian.
2. Akar-akaran, umbi-umbian dan pangan berpati.
3. Kacang-kacangan dan biji-bijian.
4. Sayur-sayuran.
5. Buah-buahan.
6. Pangan hewani.
7. Lemak dan minyak.
8. Gula dan sirop (Harper,1986:47)

Kosumsi pangan dipengaruhi oleh banyak faktor dan pemilihan jenis maupun banyaknya pangan yang dimakan, dapat masyarakat ke masyarakat dan

dari negara ke negara. Akan tetapi, faktor-faktor yang sangat mempengaruhi konsumsi pangan dimana saja di dunia adalah:

1. Jenis dan banyaknya pangan yang diproduksi dan tersedia.
2. Tingkat pendapatan.
3. Pengetahuan gizi (Harper,1986:33).

2.5.2 Gizi

Gizi yaitu membicarakan tentang makanan dalam hubungannya dengan kesehatan dan proses dimana organisme menggunakan makanan untuk pemeliharaan kehidupan, pertumbuhan, bekerjanya anggota dan jaringantubuh secara normal dan produksi tenaga (Harper at al,1986:14).

Gizi kurang merupakan keadaan tidak sehat (patologik) yang timbul karena tidak cukup makan dan demikian konsumsi energi kurang selama jangka waktu tertentu. Di negara-negara berkembang, konsumsi pangan yang tidak menyertakan pangan yang cukup energi, biasanya juga kurang dalam satu atau lebih zat gizi esensial lainnya. Berat badan yang menurun adalah tanda utama dari gizi kurang (Harper at al,1986:14)

Indikator yang digunakan untuk mengukur gizi kurang pada anak adalah berdasarkan tinggi berat menurut umur (TB/U), berat badan menurut umur (BB/U) dan berat badan menurut tinggi badan (BB/TB), untuk dewasa berdasarkan IMT (Rancana aksi nasional pangan dan gizi 2006-2010,BAPPENAS)

Gizi lebih yaitu keadaan patoligik yang disebabkan kebanyakan makan dan dengan demikian mengkonsumsi energi lebih banyak dari pada yang diperlukan tubuh untuk jangka waktu yang panjang, dikenal sebagai “gizi lebih”.

Kegemukan merupakan tanda pertama yang biasa dapat dilihat dari keadaan gizi lebih.

Gizi salah yaitu keadaan patologik yang disebabkan oleh makanan yang kurang sehat atau berlebihan dalam satu atau lebih zat gizi esensial dalam waktu lama, disebut "gizi salah". Di negara-negara sedang berkembang jenis utama gizi salah disebabkan kurang gizi dalam waktu yang lama adalah kombinasi salah gizi-protein, anemia kurang besi, kurang vitamin A dan gondok. Di negara-negara yang sedang berkembang jenis gizi salah sangat umum adalah disebabkan kurang gizi (Harper at al,1986:15).

Zat gizi adalah zat atau unsur-unsur kimia yang terkandung dalam makanan yang diperlukan yang diperlukan untuk metabolisme dalam tubuh secara normal.

Zat gizi adalah yang bertanggung jawab atas fungsi dari pada pangan. Keenam macam zat gizi adalah karbohidrat, protein, lemak, vitamin, mineral dan air. Banyak pangan mengandung beberapa atau seluruh zat gizi tersebut. Untuk dapat disebut penting, pangan tersebut setidaknya harus mengandung satu macam zat gizi (Harper at al,1986:15).

Zat gizi esensial yaitu dalam gizi manusia, zat gizi esensial ditetapkan sebagai zat gizi yang diperlukan tubuh tetapi tidak dapat dibentuk dalam jumlah yang cukup untuk memenuhi kebutuhan tubuh. Ke semua enam golongan zat gizi meliputi zat gizi yang harus dipenuhi. Beberapa diantaranya adalah asam amino esensial, asam lemak esensial dan vitamin serta mineral yang dibutuhkan (Harper at al,1986:100).

2.6 Pangan dan Gizi di Tinjau dari Hubungan Internasional.

Situasi kondisi masalah pangan dan gizi saat ini telah menjadi suatu masalah yang tidak dihadapi oleh satu negara saja tetapi telah menjadi suatu masalah internasional yang harus di hadapi bersama-sama. Menurut laporan dana Internasional untuk pembangunan pertanian (IFAD) 14 februari 2008 memperkirakan kenaikan jumlah orang yang terancam kelaparan di dunia mencapai 16 juta orang dari setiap satu persen kenaikan harga pangan pokok dunia. Dengan laju kenaikan sebesar itu, IFAD memperkirakan terdapat 1,2 miliar orang akan mengalami krisis pangan kronis di seluruh dunia pada tahun 2025. Jumlah ini lebih tinggi 600 juta orang dari perkiraan sebelumnya. Di Indonesia, jumlah orang miskin juga tidak sedikit. Badan pusat statistik (BPS) RI mencatat jumlah mereka yang hidup dibawah garis kemiskinan hingga maret 2007 mencapai 37,17 juta orang. Kisah anak-anak Indonesia di bawah lima tahun (balita) yang kurus kering akibat busung lapar dan gizi kurang telah menjadi hal yang biasa di Indonesia saat ini.

Dalam masalah beras yang menjadi makanan pokok banyak bangsa di dunia, seperti China dan Indonesia, departemen pertanian Amerika Serikat memperkirakan bahwa pada tahun 2007-2008, stok beras dunia hanya mencapai 72 juta ton. Jumlah terendah sejak 1983-1984 atau hanya separuh dari hasil panen puncak than 2000-2001. Stok beras dunia yang hanya separuhnya hasil panen tahun 2000-2001 itu justru terjadi di tengah melonjaknya harga beras dan minyak bumi dunia yang sudah menyentuh angka 113 dolar AS per barel. Harga beras di pasar duniapun sudah tidak lagi murah. Portal bisnis dan keuangan Irlandia,

"*Finfacts*" edisi 18 april 2008, menyebutkan harga satu ton beras di dunia sudah di atas 1.000 dolar AS atau naik sebesar 47 persen sejak maret 2008. Kondisi ini telah mengkhawatirkan banyak negara, termasuk Indonesia, mengingat rentannya negara-negara itu dari instabilitas dan kekerasan sosial sebagaimana belum lama ini terjadi di Haiti.

Berdasarkan studi Organisasi PBB untuk pangan dan pertanian (FAO), kecenderungan perdagangan pangan internasional tahun 2015-2030 menunjukan negara berkembang akan berubah dari pengekspor menjadi pengimpor komoditas pangan. Akibatnya devisa negara-negara kurang berkembang dan negara berkembang tersedot dalam jumlah besar hanya untuk impor pangan. Nilai devisa untuk impor pangan diperkirakan mencapai 4-5 persen dari produk domestik bruto.

Menurut Guru Besar Ekonomi Pertanian Universitas Lampung, Bustanul Arifin, sejak tiga tahun terakhir ini, produksi pangan khususnya biji-bijian atau serealia di dunia turun sekitar 0,9 persen. Walaupun produksi di Asia, Eropa, dan Amerika Tengah cukup besar, tetapi laju penurunan produksi di Afrika, Amerika Selatan, Oseania, dan Amerika Utara yang juga besar, menyebabkan secara neto produksi pangan menyusut. Persoalan menjadi kian kompleks manakala negara-negara besar, seperti Amerika Serikat dan Tiongkok, menjadikan bahan pangan, seperti jagung dan kedelai, juga sebagai bahan baku energy. Hal ini mengakibatkan stok komoditas pangan di pasar global kian terbatas dan menyebabkan harga melonjak tajam. Kondisi tersebut diperkirakan berlangsung hingga 2015.

Dengan kenaikan harga di pasar dunia seperti sekarang, prouksi jagung dan kedelai pasti akan naik 20 persen karena petani akan tertarik dengan harganya. Kenaikan harga pangan tentunya akan bedampak serius bagi perkembangan pemenuhan gizi masyarakat, terpenuhinya kebutuhan gizi yang seimbang tentunya harus diimbangi dengan ketersediaan pangan yang cukup dalam suatu keluarga. Seperti yang diketahui ketika harga masih murah Indonesia masih saja mengalami persoalan gizi serius pada masyarakat kelas bawah, apalagi sekarang dengan melihat situasi harga pangan yang semakin melonjak baik di tingkat nasional maupun internasional (Suara Pembaharuan, 10 Januari 2008). Hal ini tentunya menjadi suatu tantangan baru yang harus dihadapi dan ditanggulangi bersama-sama mengingat rawan pangan dan gizi yang sangat memberikan pengaruh pada tingkat kesehatan sesorang tidak hanya di hadapi oleh satu negara saja tetapi oleh banyak negara di dunia.