BAB II

TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA PEMIKIRAN

2.1 Tinjauan Pustaka

2.1.1 Tinjauan terhadap *World Food Programme*

Peneliti menggunakan beberapa karya ilmiah yang sudah dibuat sebelumnya dan berkaitan dengan tema yang diangkat dalam skripsi peneliti, digunakan untuk memperoleh pijakan ilmiah dalam penelitian. Salah satu karya ilmiah tersebut adalah skripsi yang diteliti oleh Amelia Novrida, Jurusan Ilmu Hubungan Internasional, Universitas "Veteran" Jakarta 2009. Skripsi tersebut berjudul PERAN *WORLD FOOD PROGRAMME* (WFP) DALAM MENANGANI KRISIS PANGAN DI INDONESIA 1998-2007, skripsi ini membahas mengenai peran *World Food Programme* (WFP) dalam menangani krisis pangan di Indonesia tahun 1998-2007. Amelia Novrida membahas mengenai krisis finansial Asia yang terjadi pada 1997 hingga 1998 yang menyebabkan terjadinya inflasi ekonomi, terutama terhadap bahan pangan di Indonesia. Tingginya tingkat inflasi yang tidak menentu tersebut akhirnya mengakibatkan terjadinya krisis pangan. Karena itu, Indonesia kembali menjadi anggota *World Food Programme*. *World Food Programme* membuka kantor perwakilannya lagi di Indonesia agar dapat membantu pemerintahan Indonesia dalam menyelesaikan permasalahan pangan yang melanda Indonesia. Bagaimana peran *World Food Programme* dalam mengatasi krisis pangan di Indonesia diangkat menjadi permasalahan penelitian ini.

Dalam kaitannya *World Food Programme*, karya tulis lain yang membahas permasalahan yang sama adalah dalam jurnal eJournal Ilmu Hubungan Internasional 2013, yang ditulis oleh Nita Anggeriani, yang berjudul "PERAN *WORLD FOOD PROGRAMME* (WFP) DALAM MENANGANI KRISIS PANGAN DI SOMALIA TAHUN 2007-2009", menurut jurnal tersebut, Nita Anggeriani menjelaskan bahwa pada tahun 1970 Somalia mengalami krisis pangan dan pada ada tahun 2007 terdapat angka kelaparan mencapai 80% masyarakat di Somalia dilanda kelaparan. Bantuan kemanusiaan pun diberikan oleh *World Food Programme* yang tujuan utamanya adalah untuk mengatasi masalah kelaparan dan meningkatkan pembangunan sosial ekonomi masyarakat. Kondisi Somalia sejak diturunkannya Siad Baree tahun 1991 Negara ini berubah menjadi Negara tanpa harapan hidup. Banyak rakyat Somalia yang hidup dalam kelaparan dan kemiskinan. Perserikatan Bangsa-bangsa (PBB) mengatakan bahwa anak menderita kekurangan gizi mencapai 30% serta hampir setengah dari populasi Somalia mengalami kesulitan hidup karena kelaparan akibat krisis pangan. Sehingga masuklah *World Food Programme* ke Somalia pada tahun 1971 dan mulai melakukan operasinya diwilayah tersebut. *World Food Programme* mulai menjalankan tugasnya dengan memberikan bantuan-bantuan kemanusiaan agar dapat menangani masalah tersebut.

2.1.2 Tinjauan terhadap *Food For Assets*

Karya tulis lain yang membahas permasalahan yang sama, dalam kaitannya *Food For Assets* (FFA), sebuah berita dari website *World Food Programme*

(WFP), yang di *publish* pada 11 September 2013, yang berjudul "*Food-For-Assets or Food-For-Work Helps Farmers In Mali Diversify Their Production*", didalam berita tersebut dijelaskan bahwa menurut masyarakat di Mali, berkat adanya program *Food For Assets World Food Programme*, program tersebut membantu masyarakat untuk membangun sebuah bendungan kecil di Ouelessebougou, di wilayah Koulikoro di Mali, FFA telah mampu melakukan diversifikasi produksi pertanian. Menurut para petani disana, sebelumnya mereka hanya mengolah millet. Para petani sangat bergantung pada hujan. Ketika tidak ada hujan, seperti yang terjadi pada tahun 2011, keluarga mereka kelaparan. Namun setelah ada program padat karya pangan tersebut, sekarang bisa lebih baik, karena mereka dapat mengontrol keadaan. Berkat air yang ditahan oleh bendungan, sekarang banyak aset yang tumbuh seperti padi, kentang, tomat dan tentu saja millet. Berkat program FFA juga mereka membangun tempat pemancingan ikan, sehingga mereka bisa makan yang lebih bergizi. Dan mereka menjual produknya, ke wilayah lain sehingga menghasilkan pendapatan bagi masyarakat sekitar. Ada sekitar 30 persen dari penduduk Koulikoro yang menderita kekurangan gizi kronis, ini adalah salah satu tingkat tertinggi di Mali, namun sebagian besar sereal di Mali diproduksi di Koulikoro. Kurangnya pembangunan membuat orang-orang dalam situasi kemiskinan yang tinggi, masyarakat menghabiskan sebagian besar sumber daya mereka pada satu atau dua makanan dasar yang tidak cukup untuk memberi mereka semua zat-zat gizi. Program FFA WFP di Mali bertujuan untuk membantu masyarakat di daerah-daerah rawan pangan kronis. Program ini dilaksanakan melalui pendekatan FFA yang memobilisasi masyarakat pedesaan

untuk melakukan kerja intensitas yang tinggi. FFA menciptakan manfaat bagi seluruh masyarakat dan meningkatkan produktivitas pertanian. Dengan cara ini WFP membantu orang memenuhi kebutuhan pangan mendesak mereka sementara yang memungkinkan mereka untuk meningkatkan kemandirian mereka dalam jangka panjang. Empat puluh tujuh orang telah bekerja pada proyek tersebut. Dalam pertukaran pekerjaan mereka, mereka menerima dua kilogram jatah makanan kering millet dan beras per orang per hari. Distribusi pangan diatur secara mingguan dengan mitra pelaksana WFP. Bendungan memiliki manfaat yang tak terhitung bagi masyarakat, program tersebut merupakan insentif yang baik untuk laki-laki muda dari desa untuk tinggal di desanya bukannya berangkat ke kota-kota besar untuk mencari pekerjaan. Sekarang mereka ingin terus membantu keluarga mereka, mereka memiliki ambisi baru. Sekitar 2.000 orang tinggal di Ouelessebougou, di mana bendungan memberikan dorongan baru bagi perekonomian lokal. Di tepi bendungan, penduduk desa juga bereksperimen dengan tanaman baru. Kelor merupakan sayuran yang mengandung banyak vitamin, mineral dan protein, kelor dijual dengan harga tinggi di pasar lokal. Daun yang digunakan dalam pengobatan tradisional. Baobab juga terkenal di seluruh Mali kegunaannya untuk mengobati radang, dan digunakan dalam banyak resep tradisional. Masyarakat juga dapat memproduksi madu baobab dan memperoleh penghasilan yang baik dari itu.

2.1.3 Tinjauan terhadap Pangan dan Kerawanan Pangan

Karya tulis lain yang membahas permasalahan yang sama, dalam kaitannya pangan dan kerawanan pangan, dalam penelitian yang diteliti oleh Ening Ariningsih dan Handewi P.S. Rachman, dalam Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian, yang berjudul "Strategi Peningkatan Ketahanan Pangan Rumah Tangga Rawan Pangan", Ening Ariningsih dan Handewi P.S. Rachman menganalisis permasalahan kerawanan pangan rumah tangga dan alternatif strategi penanggulangannya. Hasil analisis diharapkan menjadi bahan masukan bagi pengambil kebijakan dalam upaya meningkatkan ketahanan pangan dan menanggulangi kerawanan pangan rumah tangga. Data yang digunakan adalah data Susenas (Survey Sosial Ekonomi Nasional) tahun 1996-2005 dari Badan Pusat Statistik. Hasil analisis menunjukkan bahwa proporsi rumah tangga rawan pangan di provinsi-provinsi luar Jawa khususnya wilayah Kawasan Timur Indonesia dan daerah pedesaan relatif tinggi dibanding wilayah Kawasan Barat Indonesia dan derah perkotaan, implikasinya adalah penanganan masalah rawan pangan perlu diprioritaskan pada wilayah-wilayah tersebut agar kesenjangan antara Kawasan Timur dan Barat Indonesia serta kesenjangan desa dan kota tidak semakin melebar. Terjadinya kasus rawan pangan dan gizi buruk di beberapa daerah menunjukkan bahwa masalah ketahanan pangan bukan masalah yang sederhana dan dapat diatasi sesaat saja, melainkan merupakan masalah yang cukup kompleks karena tidak hanya memperhatikan situasi ketersediaan pangan atau produksi disisi makro saja melainkan juga harus memperhatikan program-program yang terkait dengan fasilitasi peningkatan akses terhadap pangan dan

asupan gizi, baik di tingkat rumah tangga maupun bagi anggota rumah tangga itu sendiri. Dalam era desentralisasi, diperlukan sinkronisasi dan koordinasi yang baik antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam pelaksanaan program-program penanggulangan rawan pangan dan gizi buruk tersebut.

2.2 Kerangka Pemikiran

2.2.1 Hubungan Internasional

Hubungan internasional yang pada dasarnya merupakan studi mengenai interaksi lintas batas Negara oleh *state actor* maupun *non-state actor* memiliki berbagai macam pengertian. Dalam buku "Pengantar Ilmu Hubungan Internasional" Anak Agung Banyu Perwita & Yanyan Mochamad Yani. menyatakan bahwa:

> "Studi tentang 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).

Hubungan internasional dapat dilihat dari berkurangnya peranan Negara sebagai aktor dalam politik dunia dan meningkatnya peranan aktor-aktor non-Negara. Batas-batas yang memisahkan bangsa-bangsa semakin kabur dan tidak relevan. Bagi beberapa aktor non-Negara bahkan batas-batas wilayah secara geografis tidak dihiraukan (Perwita & Yani, 2005:3).

Berakhirnya Perang Dingin telah mengakhiri sistem bipolar dan berubah pada multipolar atau secara khusus telah mengalihkan persaingan yang bernuansa

militer kearah persaingan atau konflik kepentingan ekonomi di antara Negara-negara di dunia. Pasca Perang Dingin, isu-isu Hubungan Internasional yang sebelumnya lebih terfokus pada isu-isu *high politics* (isu politik dan keamanan) meluas ke isu-isu *low politics* (isu-isu HAM, ekonomi, lingkungan hidup, dan terorisme) (Perwita dan Yani, 2005:7).

Dalam usaha sebuah Negara untuk menyelesaikan suatu masalah yang bersifat regional maupun internasional bisa diselesaikan bersama dengan kerjasama, dalam kerjasama ini terdapat kepentingan-kepentingan nasional yang bertemu dan tidak bisa dipenuhi di Negaranya sendiri. Menurut Muhadi Sugiono, dalam bukunya "Global Governance Sebagai Agenda Penelitian Dalam Studi Hubungan Internasional" ada beberapa faktor yang perlu diperhatikan dalam kerjasama internasional:

1. Negara bukan lagi sebagai aktor eksklusif dalam politik internasional melainkan hanya bagian dari jaringan interaksi politik, militer, ekonomi dan kultural bersama-sama dengan aktor-aktor ekonomi dan masyarakat sipil.
2. Kerjasama internasional tidak lagi semata-mata ditentukan oleh kepentingan masing-masing Negara yang terlibat di dalamnya, melainkan juga oleh institusi internasional, karena institusi internasional seringkali bukan hanya bisa mengelola berbagai kepentingan yang berbeda dari Negara-negara anggotanya, tetapi juga memiliki dan bisa memaksakan kepentingannya sendiri (Sugiono, 2006:6).

Dalam suatu kerjasama internasional bertemu berbagai macam kepentingan nasional dari berbagai Negara dan Bangsa yang tidak dapat dipenuhi di dalam

negerinya sendiri. Kerjasama internasional adalah sisi lain dari konflik internasional yang juga merupakan salah satu aspek dalam hubungan internasional. Isu utama dari kerjasama internasional yaitu berdasarkan pada sejauh mana keuntungan bersama yang diperoleh melalui kerjasama tersebut dapat mendukung konsepsi dari kepentingan tindakan yang unilateral dan kompetitif. Kerjasama internasional terbentuk karena kehidupan internasional meliputi berbagai bidang seperti ideologi, politik, ekonomi, sosial budaya, lingkungan hidup, pertahanan dan keamanan (Perwita dan Yani, 2005:33-34).

Menurut penjelasan diatas, pada perkembangannya, kerjasama internasional kini tidak hanya dilakukan oleh Negara dengan Negara saja, tetapi aktor lain seperti organisasi internasional, individu dan organisasi non-pemerintah dapat melakukan kerjasama internasional, dan aktor-aktor tersebut mempunyai kepentingan dan tujuan sendiri dalam melaksanakan kerjasama internasional. Seperti Perserikatan Bangsa-bangsa (PBB) bekerjasama dengan Negara-negara anggotanya melalui *World Food Programme* (WFP) untuk membantu mengurangi potensi mengurangi potensi rawan pangan seperti di Indonesia.

2.2.2 Organisasi Internasional

Organisasi-organisasi internasional tumbuh karena adanya kebutuhan dan kepentingan mesyarakat antar-bangsa untuk adanya wadah serta alat untuk melaksanakan kerjasama internasional. Sarana untuk mengkoordinasikan kerjasama antar-negara dan antar-bangsa kearah pencapaian tujuan yang sama dan yang perlu diusahakan secara bersama-sama. Salah satu kajian utama dalam studi

hubungan internasional adalah organisasi internasional yang juga merupakan salah satu aktor dalam hubungan internasional (Perwita & Yani, 2005:91).

Teuku May Rudy menjelaskan bahwa ada beberapa macam penggolongan organisasi internasional. Suatu organisasi internasional dapat sekaligus menyandang lebih dari satu macam penggolongan, bergantung pada segi yang ditinjau dalam menggolongkannya. Secara terperinci penggolongan organisasi internasional ada bermacam-macam segi tinjauan berdasarkan delapan hal, yaitu sebagai berikut:

1. Kegiatan Administrasi: organisasi internasional antar pemerintah (*Intergovernmental Organization* / IGO) dan organisasi internasional Non-pemerintah (*Non-Governmental Organization* / NGO).
2. Ruang Lingkup (wilayah) Kegiatan dan Keanggotaan: organisasi internasional global dan organisasi internasional regional.
3. Bidang Kegiatan (operasional) Organisasi: bidang ekonomi, lingkungan hidup, pertambangan, komoditi (pertanian, industri) bidang bea cukai dan perdagangan internasional.
4. Tujuan dan Luas Bidang Kegiatan Organisasi: organisasi internasional umum dan organisasi internasional khusus.
5. Ruang Lingkup (wilayah) dan Bidang Kegiatan: global-umum dan global-khusus, regional-umum dan regional-khusus.
6. Menurut Taraf Kewenangan (kekuasaan): organisasi supranasional (*supranational organization*) dan organisasi kerjasama (*cooperativeorganization*) (Rudy, 2009:94-97).

Teuku May Rudy mendefinisikan organisasi internasional dalam bukunya "Administrasi dan Organisasi Internasional" sebagai berikut:

> "Pola kerjasama yang melintasi batas-batas negara, dengan didasari struktur organisasi yang jelas 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, 2009:3).

Berdasarkan definisi diatas, maka Organisasi Internasional kurang lebih harus mengandung unsur-unsur sebagai berikut:

1. Kerjasama yang ruang lingkupnya melingkupi batas-batas Negara.
2. Mencapai tujuan-tujuan yang disepakati bersama.
3. Mencakup hubungan antar pemerintah maupun non-pemerintah.
4. Struktur organisasi yang jelas dan lengkap.
5. Melaksanakan fungsi secara berkesinambungan (Rudy, 2009:3).

Berdasarkan hal-hal diatas, maka *World Food Programme* adalah *Intergovernmental Organization* (IGO) yang mempunyai tujuan khsusus pada suatu bidang tertentu dan keanggotaannya terbuka untuk seluruh Negara, dalam artian tidak terbatas pada sekelompok Negara tertentu. *World Food Programme* (WFP) adalah badan dalam sistem Perserikatan Bangsa-bangsa (PBB) yang tidak membatasi jumlah anggotanya dan mempunyai tujuan khusus untuk menangani bantuan pangan bagi semua orang di dunia dan membantu suatu Negara untuk mencapai tujuannya yaitu mencapai ketahanan pangan yang di mandatkan oleh *World Food Summit.*

Negara-negara yang tergabung dalam keanggotaan suatu organisasi internasional berhak meminta bantuan berupa saran, rekomendasi atau aksi

langsung berkaitan dengan masalah-masalah dimana pemerintah tidak dapat mengambil resiko dengan hanya bertindak melalui kebijakan nasionalnya. Bahkan saat ini organisasi internasional dapat mempengaruhi tingkah laku Negara secara tidak langsung, dimana kehadiran mereka (baca: organisasi internasional) mencerminkan kebutuhan suatu masyarakat dunia untuk bekerjasama dalam menangani suatu permasalahan. Didalam buku Anak Agung Banyu Perwita & Yanyan Mochamad Yani yang berjudul "Pengantar Ilmu Hubungan Internasional", didalam buku tersebut Clive Archer mengkategorikan peranan organisasi internasional menjadi 3 (tiga) kategori, adalah sebagai berikut :

1. Sebagai instrumen, yaitu organisasi internasional digunakan oleh Negara-negara anggotanya untuk mencapai tujuan tertentu berdasarkan tujuan politik luar negerinya.
2. Sebagai arena, organisasi internasional merupakan tempat bertemu bagi anggota-anggotanya yang membahas dan membicarakan masalah-masalah yang dihadapi. Tidak jarang organisasi internasional digunakan oleh beberapa Negara untuk mengangkat masalah dalam negerinya, ataupun mengangkat masalah dalam negeri orang lain dengan tujuan untuk mendapat perhatian internasional.
3. Sebagai aktor independen, organisasi internasional dapat membuat keputusan-keputusan sendiri tanpa dipengaruhi oleh kekuasaan atau paksaan dari luar organisasi. Jelas bahwa suatu organisasi Internasional hanya bisa melakukan tugas dan fungsinya dengan mengambil keputusan dari tubuh organisasi internasional terkait. Dengan demikian semakin jelas bahwa

organisasi internasional merupakan *non-state actor* (Aktor Non Negara) yang mempunyai kedudukan dalam sistem Internasional (Archer dalam Perwita & Yani, 2005:95).

Peranan organisasi internasional dapat digambarkan sebagai individu yang berada dalam lingkungan masyarakat internasional. Sebagai anggota masyarakat internasional, organisasi internasional harus tunduk pada peraturan-peraturan yang telah disepakati bersama. Selain itu, melalui tindakan anggotannya, setiap anggota tersebut melakukann kegiatan-kegiatan dalam rangka mencapai tujuannya (Perwita dan Yani, 2005:29).

Dari penjelasan diatas artinya peran *World Food Programme* (WFP) dapat dikatakan sebagai arena dimana diadakannya pertemuan tahunan Badan Eksekutif WFP dan membicarakan persoalan-persoalan yang dihadapi. Juga sebagai instrument, dimana *World Food Programme* (WFP) digunakan oleh Negara-negara anggotanya untuk mencapai tujuan tertentu dalam mencapai ketahanan pangan, upayanya dalam menjalankan fungsinya sebagai suatu organisasi internasional yang difokuskan pada bantuan pangan untuk Negara-negara yang membutuhkan bantuan pangan. Organisasi internasional sangat berperan sebagai aktor hubungan internasional karena organisasi internasional sebagai wadah atau instrument bagi koalisi antar anggota atau koordinasi kebijakan antar pemerintah, seperti bagaimana *World Food Programme* (WFP) berperan di Indonesia dalam mengurangi potensi rawan pangan di Indonesia, dimana Indonesia ikut menyepakati *World Food Summit* untuk mencapai ketahanan pangan. *World Food Programme* (WFP) melalui programnya *Food For Assets* (FFA) bekerja sesuai

standar prosedur yang ditetapkan untuk memberikan rekomendasi untuk Pemerintah Indonesia, lalu kemudian bekerjasama dengan Pemerintah Indonesia dalam hal mencapai ketahanan pangan.

Suatu organisasi internasional yang bersifat fungsional sudah tentu memiliki fungsi dalam menjalankan aktivitasnya. Fungsi ini bertujuan untuk mencapai kepentingan yang hendak dicapai, berhubungan dengan pemberian bantuan dalam mengatasi masalah yang timbul terhadap pihak yang terkait. Fungsi organisasi internasional itu antara lain:

1. Menyediakan hal-hal yang dibutuhkan bagi kerja sama yang dilakukan antar negara dimana kerja sama itu menghasilkan keuntungan yang besar bagi seluruh bangsa.
2. Menyediakan banyak saluran-saluran komunikasi antar pemerintahan sehingga ide-ide dapat bersatu ketika masalah muncul ke permukaan (Perwita & Yani, 2005:97).

Dari definisi tersebut jelas, *World Food Programme* (WFP) membantu pemerintah membuat peta ketahanan dan kerentanan pangan atau *Food Security and Vulnerability Atlas* (FSVA). Peta Ketahanan dan Kerentanan Pangan dibuat untuk menyediakan sarana bagi para pengambil kebijakan untuk secara cepat dalam mengidentifikasi daerah yang lebih rawan, dimana investasi dari berbagai sektor seperti pelayanan jasa, pembangunan manusia dan infrastuktur, termasuk didalamnya program *Food For Assets* yang berkaitan dengan ketahanan pangan dapat memberikan dampak yang lebih baik terhadap penghidupan, ketahanan pangan dan gizi masyarakat di Indonesia.

2.2.3 Isu Keamanan non-Tradisional

Sekelompok pakar yang dikenal dengan sebutan "*The Copenhagen School*", yaitu Barry Buzan, Ole Waever dan Jaap de Wilde terlebih dahulu menjelaskan tentang konsep keamanan tradisional dalam Studi Ilmu Hubungan Internasional, sehingga tampak perbedaan jelas antara konsep keamanan tradisional dengan konsep keamanan baru yang ditawarkan. Dalam konsep keamanan tradisional, keamanan dilihat sebagai isu keamanan dibidang militer dan negara sebagai aktor utamanya, sedangkan dalam pendekatan baru yang ditawarkan isu keamanan tidak lagi dilihat hanya dari kerangka konsep militer dan politik dengan hanya aktor negara saja melainkan isu keamanan harus dilihat dalam berbagai sektor, aktor dan level analisis. Barry Buzan dan kawan-kawan menjelaskan tentang isu keamanan tidak hanya ada dalam sektor militer tapi juga ada dalam sektor politik, sektor ekonomi, sektor kemasyarakatan dan sektor lingkungan. Aktor yang terlibat tidak lagi hanya negara melainkan juga Organisasi Internasional (Perwita & Yani, 2005:120).

Hubungan internasional membahas banyak isu, dan adanya diskusi diantara pakar-pakar hubungan internasional tentang berbagai konsep sekuritisasi dijelaskan oleh Barry Buzan bersama Ole Waever dan Jaap De Wilde dalam buku mereka yang berjudul "*Security a New Framework for Analysis*". Dalam buku tersebut, terdapat pendekatan baru dalam memandang isu keamanan. Isu keamanan non-tradisional mulai mengemuka pada akhir dekade 1990-an, Barry Buzan, Ole Waever dan Jaap de Wilde mencoba memasukkan aspek-aspek diluar hirauan tradisional kajian keamanan, seperti misalnya masalah kemiskinan,

kesehatan, lingkungan hidup, perdagangan manusia, terorisme, kerawanan pangan, bencana alam dan sebagainya sebagai bagian dari studi keamanan. Dengan memasukkan hal-hal tersebut kedalam lingkup kajian keamanan, maka *The Copenhagen School* mencoba memperluas obyek rujukan isu keamanan dengan tidak lagi berbicara melulu keamanan Negara, tetapi juga menyangkut keamanan manusia. Pandangan ini mengemuka sejak berakhirnya perang dingin yang ditandai dengan penurunan ancaman militer terhadap kedaulatan suatu Negara, tetapi pada saat yang sama adanya peningkatan ancaman terhadap eksistensi manusia pada aspek-aspek lain seperti kemiskinan, penyakit menular, bencana alam, kerusakan lingkungan hidup, terorisme dan sebagainya. Berangkat dari hal tersebut maka konsep keamanan pun tidak lagi berbicara mengenai keamanan negara namun juga mengenai keamanan manusia (Perwita & Yani, 2005:122).

Kepedulian terhadap keamanan manusia (*Human Security*) semakin meningkat, terutama setelah laporan tahunan *United Nations Development Programme* (UNDP), *Human Development Report* 1994, cakupan *human security* ada tujuh bidang, yaitu: Keamanan Ekonomi, Keamanan Pangan, Keamanan Kesehatan, Keamanan Lingkungan, Keamanan Individu, Keamanan Komunitas, Keamanan Politik. Sejak saat itu perhatian terhadap isu keamanan manusia mulai melanda tidak saja para pakar tetapi pembuat keputusan. Namun demikian, terlepas dari makin besarnya keinginan untuk memasukkan konsep keamanan manusia sebagai agenda kebijakan, hingga saat ini belum ada kesepakatan

mengenai bagaimana keamanan manusia itu harus dipahami dan bagaimana pula aplikasi konsep tersebut didalam politik praktis (Hermawan, 2007:13).

Pendapat Barry Buzan, keamanan berkaitan dengan masalah kelangsungan hidup (survival). Isu-isu yang mengancam kelangsungan hidup suatu unit kolektif tertentu akan dipandang sebagai ancaman yang eksistensial. Dalam bukunya: *The South East Asian Community Complex*, Buzan menyebutkan bahwa:

> "Persoalan keamanan tidaklah mungkin hanya menjadi urusan satu Negara saja tetapi membutuhkan sebuah koordinasi regional maupun internasional" (Perwita & Yani, 2005:122).

Perkembangan isu-isu strategis seperti globalisasi, demokratisasi, penegakan HAM dan fenomena terorisme telah memperluas cara pandang dalam melihat kompleksitas ancaman yang ada dan mempengaruhi perkembangan konsepsi keamanan. Ancaman tidak lagi hanya berupa ancaman militer tetapi juga meliputi ancaman politik, ancaman sosial, ancaman ekonomi, maupun ancaman ekologis. Permasalahan dan ancaman tersebut kemudian digolongkan menjadi bagian dari isu-isu keamanan non tradisional.

Berkaitan dengan judul penelitian, peneliti akan memfokuskan pada perspektif *human security* (keamanan manusia) dalam bidang keamanan pangan yang merupakan cabang dari pendekatan keamanan non-tradisional.

2.2.3.1 Pangan dan Kerawanan Pangan

Dalam Peraturan Pemerintah RI nomor 28 tahun 2004 tentang keamanan, mutu dan gizi pangan. Pangan diartikan sebagai segala sesuatu yang bersumber dari sumber hayati dan air, baik yang diolah maupun yang tidak diolah. Pengertian

pangan adalah segala sesuatu yang berasal dari sumber hayati dan air, baik yang diolah maupun yang tidak diolah, yang diperuntukkan sebagai makanan atau minuman bagi konsumsi manusia, termasuk bahan tambahan pangan, bahan baku pangan, dan bahan lain yang digunakan dalam proses penyiapan, pengolahan, dan atau pembuatan makanan atau minuman (Peraturan Pemerintah Republik Indonesia. Nomor 28 Tahun 2004 Tentang Keamanan, Mutu dan Gizi Pangan: PP-No.-28-Th-2004.pdf).

Pangan merupakan kebutuhan hidup yang esensial. Sesuai dengan nalurinya manusia akan dapat melakukan apa saja untuk memperoleh pangan yang cukup bagi eksistensi hidupnya. Menurut Ir. Thomas Darmawan dalam "Pertanian Mandiri" beranggapan bahwa:

> "Pangan merupakan salah satu kebutuhan hidup yang paling penting dan yang pertama kali harus dicukupi oleh setiap manusia. Namun hal tersebut sama sekali bukan berarti bahwa manusia diciptakan dan hidup hanya untuk makan, melainkan manusia secara bijaksana harus makan agar tetap bisa bertahan hidup dan melakukan aktifitasnya secara optimal" (Darmawan, 2002:137).

Istilah pangan atau *food* dalam kata mandarin dituliskan dua bagian yang satu berarti manusia atau *human* dan yang lain berarti baik atau *good*. Hal itu berarti bahwa pangan sudah seharusnya bagus, bermutu dan aman bila dikonsumsi manusia. Istilah pangan lebih banyak digunakan sebagai istilah teknis, seperti misalnya teknologi pangan, bukan teknologi makanan, produksi pangan bukan produksi makanan, bahan tambahan pangan bukan bahan tambahan makanan. Istilah makanan digunakan bagi pangan yang telah diolah. Pangan merupakan kebutuhan dasar manusia yang terpenting disamping papan, sandang, pendidikan, kesehatan. Karena tanpa pangan tiada kehidupan dan tanpa kehidupan tidak ada

kebudayaan. Kebutuhan pangan diutarakan secara naluri, bayi menangis pada saat lapar. Pangan adalah segala sesuatu yang berasal dari sumber hayati dan air, baik yang diolah maupun tidak, diperuntukan sebagai makanan atau minuman bagi konsumsi manusia termasuk bahan tambahan pangan, bahan baku pangan dan bahan lain yang digunakan dalam proses penyiapan, pengolahan atau pembuatan makanan dan minuman (http://bkp.riau.go.id/ Diakses 11 Maret 2014).

Menurut FAO, gambaran umum pangan di dunia terdapat 3 (tiga) hal yang menjadi sebab mengapa masalah kerawanan pangan perlu diatasi. Pangan adalah hak azasi manusia yang didasarkan atas 4 (empat) hal berikut:

1. *Universal Declaration of Human Right* (1948) dan *The International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights* (1966) yang menyebutkan bahwa "*everyone should have an adequate standard of living, including adequate food, clothing, and housing and that the fundamental right to freedom from hunger and malnutrition*".
2. *Rome Declaration on World Food Security and World Food Summit* 1996 yang ditanda tangani oleh 112 kepala Negara atau penjabat tinggi dari 186 Negara peserta, dimana Indonesia menjadi salah satu di antara penandatangannya. Isinya adalah pemberian tekanan pada *human right to adequate food* (hak atas pemenuhan kebutuhan pangan secara cukup), dan perlunya aksi bersama antar Negara untuk mengurangi kelaparan.
3. *Millenium Development Goals* (MDGs) menegaskan bahwa tahun 2015 setiap Negara termasuk Indonesia menyepakati menurunkan kemiskinan dan kelaparan separuhnya.

4. Hari Pangan Sedunia tahun 2007 menekankan pentingnya pemenuhan Hak Atas Pangan (http://www.paskomnas.com/id/berita/Gambaran-Umum-Pangan-Dunia.php Diakses 7 April 2014).

Pada Undang-Undang Pangan Nomor 7 tahun 1996 tentang Pangan, Ketahanan Pangan didefinisikan sebagai kondisi terpenuhinya pangan bagi Negara sampai dengan perseorangan, yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, beragam, bergizi, merata, dan terjangkau serta tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat, untuk dapat hidup sehat, aktif, dan produktif secara berkelanjutan. Ketahanan Pangan: Ketersediaan Pangan, Akses Terhadap Pangan, Pemanfaatan Pangan. Ketika kondisi pangan bagi Negara sampai dengan perorangan tidak terpenuhi, maka kondisi yang akan terjadi adalah kondisi kerawanan pangan, artinya adalah istilah ketahanan pangan (*food resilience*) merupakan kondisi kebalikan dari kerawanan pangan (*food insecurity*) (http://rulebook-jica.ekon.go.id/Indonesia/4948_UU_18 _2012_i.html Diakses 7 April 2014).

Terdapat dua jenis kondisi rawan pangan, yaitu yang bersifat kronis (*chronical food insecurity*) dan yang bersifat transien atau sementara (*transitory food insecurity*). Rawan Pangan Kronis adalah keadaan rawan pangan yang berkelanjutan yang terjadi sepanjang waktu yang dapat disebabkan karena keterbatasan (Sumber Daya Alam – SDA) dan keterbatasan kemampuan (Sumber Daya Manusia – SDM), sehingga menyebabkan kondisi masyarakat menjadi miskin. Sedangkan, Rawan Pangan Transien atau Sementara adalah keadaan kerawanan pangan yang disebabkan oleh kondisi yang tidak terduga antara lain

berbagai musibah, bencana alam, kerusuhan, musim yang menyimpang (perubahan iklim) dan keadaan lain yang bersifat mendadak. Indikator kerawanan pangan kronis tercakup dalam 3 aspek atau dimensi rawan pangan yaitu: Masalah Kesehatan, Masalah Ketersediaan Pangan, Masalah Kemiskinan. Sedangkan indikator untuk kerawanan pangan transien atau sementara, menggambarkan aspek dari pengaruh lingkungan alam dan iklim, meliputi indikator seperti: Persentase daerah tak berhutan, Persentase Puso, Daerah rawan longsor dan banjir, Fluktuasi atau penyimpangan curah hujan (http://bkp.deptan.go.id/ Diakses 7 April 2014).

Tabel 2.1
Jenis Rawan Pangan

Kategori	Aspek Rawan Pangan	Penyebab Tingkat Kerawanan Pangan
Rawan Pangan Kronis	Masalah Kesehatan, Masalah Ketersediaan Pangan, Masalah Kemiskinan	Tingginya angka kemiskinan, Tidak ada akses listrik, Tingginya *underweight* pada balita, Tidak ada akses jalan kendaraan roda empat, Tidak ada sumber air bersih.
Rawan Pangan Sementara	Masalah daerah tak berhutan, Puso, Daerah rawan longsor dan banjir, Fluktuasi (penyimpangan curah hujan)	Tidak ada akses air bersih, Tingginya rasio kebutuhan produksi pangan, Gagal panen

Sumber: (*Food Security and Vulnerability Atlas of* Indonesia, 2009).

Jika sebagian masyarakat dalam satu wilayah terjadi kerawanan pangan, bisa dikatakan daerah tersebut belum berhasil membangun ketahanan pangannya. Karena itu, agar pembangunan ketahanan pangan di daerah bisa terlaksana dengan baik, komitmen yang tinggi saja belum cukup, tetapi harus:

1. Diikuti dan didukung dengan kelembagaan yang mantap dan bisa bersinergi dengan pemangku kepentingan di bidang pangan lainnya, serta tersedianya

dana untuk mengoperasionalkan kegiatan yang sudah dirancang. Disini bisa dilihat dari peranan *World Food Programme* (WFP) melalui program padat karya (*Food For Assets*-FFA).

2. Panduan dari *The Food Security and Vulnerability Atlas of Indonesia* (FSVA), pemerintah dapat lebih fokus dan memprioritaskan sumber daya yang ada untuk menangani masalah kerawanan pangan secara menyeluruh. *Food Security and Vulnerability Atlas of Indonesia* (FSVA) berperan sebagai panduan agar tercapai pemahaman yang lebih baik dari permasalahan dasar guna membangun kebijakan-kebijakan yang tepat dan strategis dalam mengurangi jumlah populasi rentan pangan. Informasi yang dihasilkan sangat penting sebagai dasar dalam perencanaan, penentuan kebijakan, koordinasi pelaksanaan program dan kegiatan penanggulangan kerawanan pangan.
3. Pemberdayaan masyarakat, kelembagaan non-formal yang tumbuh dan berkembang dengan baik sampai di pedesaan seperti kelompok wanita (pemberdayaan kesejahteraan keluarga, kelompok wanita tani dan lainnya) sangat penting dilibatkan dalam memperbaiki tingkat kesehatan dan gizi masyarakat atau keluarga. Karena itu, kegiatan-kegiatan seperti pemanfaatan lahan pekarangan dengan pertanian terpadu, tanaman obat, sayur-sayuran dan buah-buahan perlu terus dikembangkan. Dengan begitu dapat meningkatkan pendapatan dan ekonomi rumah tangga.
4. Pembangunan lumbung pangan desa. Untuk menjaga agar ketersediaan pangan di suatu wilayah dapat selalu terjamin kecukupan pangannya, pemerintah daerah harus berperan aktif menginisiasi dan memfasilitasi

pembangunan lumbung pangan desa, beserta kelembagaan dan manajemennya. Keberadaan lumbung-lumbung desa ini sangat penting dan strategis nilainya, terutama di saat membantu para petani dan keluarganya menghadapi masa-masa paceklik, di mana harga bahan pangan cenderung selalu meningkat.

Melalui berbagai upaya di atas, diharapkan upaya mengurangi potensi rawan pangan di setiap wilayah akan semakin mantap. Dengan demikian berbagai masalah pangan, seperti kerawanan pangan dapat di atasi dengan baik (Badan Ketahanan Pangan. Sistem Kewaspadaan Pangan dan Gizi (SKPG). PENGANTARSKPG.pdf).