

# BAB I

## PENDAHULUAN

### I.1 Latar Belakang

Masalah pangan saat ini bukan hanya isu ekonomi semata, namun dapat bermakna politik dan telah mendapat tempat dalam agenda politik internasional. Apalagi dikaitkan dengan bencana alam yang menjadi salah satu sumber kerentanan pangan yang dikhawatirkan mengakibatkan bencana kelaparan. Untuk mencegah terjadinya kerentanan pangan akibat bencana alam, banyak negara-negara melakukan kerjasama untuk menciptakan keamanan pangan dengan berbagai program dan komitmen. Hal ini tercermin dalam kerjasama yang dibentuk oleh negara-negara anggota *Association of Southeast Asian Nation* (ASEAN) untuk keamanan pangan, *ASEAN Emergency Rice Reserve* (AERR) yang didirikan sebagai bagian dari pelaksanaan perjanjian *ASEAN Food Security Reserve* (AFSR) yang ditandatangani menteri luar negeri ASEAN pada tahun 1979. Di bawah AERR, negara-negara anggota ASEAN berkomitmen untuk secara sukarela berkontribusi terhadap persediaan beras yang mencapai total 87.000 ton (Kerjasama ASEAN Plus Three disesuaikan dengan Kepentingan Nasional 2012, hlm 1). Namun komitmen terhadap kerangka kerjasama tersebut tidak berkembang, hal ini dapat terlihat dari tidak adanya peningkatan maupun pemanfaatan akan cadangan beras tersebut.

Rencana menghidupkan kembali AERR muncul dan gagasan untuk memperkuat pelaksanaan skema AERR terbentuk dalam lokakarya khusus Kerjasama Keamanan Pangan dan Manajemen Sistem Cadangan Beras di Asia Timur pada tahun 2001 di Thailand. Usulan ini disahkan pada pertemuan pertama *ASEAN Ministers on Agriculture and Forestry Plus Three* (AMAF + 3) pada tahun 2001 di Medan, Indonesia. Kementerian Pertanian dan Koperasi Thailand ditunjuk untuk mengkoordinasi pada keamanan pangan dan system cadangan

beras di Asia Timur yang bernama *East Asia Emergency Rice Reserve* (EAERR). Pertemuan ke-2 AMAF + 3 yang diadakan di Laos tahun 2002 menyetujui perluasan keanggotaan proyek EAERR yang menyertakan tiga negara, yaitu China, Jepang, dan Korea Selatan. Pertemuan ke-3 AMAF + 3 di Kuala Lumpur, Malaysia, menegaskan pentingnya membangun kembali EAERR. Proyek EAERR dikelola Tim Manajemen di bawah pengawasan Komite Pengarah Proyek, terhitung sejak 2004 dan berakhir tahun 2010 dengan dukungan keuangan dari Jepang dan bekerjasama dengan negara *ASEAN Plus Three* lainnya (AMAF+3 Sepakat Bentuk Cadangan Beras 2012, hlm 1). Proyek EAERR bertujuan untuk mengumpulkan pengetahuan dan pengalaman dari mekanisme pelaksanaan termasuk manajemen cadangan beras dan pelepasan cadangan beras.

Setelah krisis pangan yang terjadi tahun 2008, Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) ASEAN ke-14 pada tahun 2009 mengadopsi kerangka *ASEAN Integrated Food Security* (AIFS), didukung *Strategic Plan of Action on Food Security/Rencana Aksi Strategis Ketahanan Pangan* (SPA-FS), sebagai ruang lingkup dan pendekatan pragmatis untuk kerjasama diantara negara-negara anggota ASEAN dalam menjamin keamanan pangan jangka panjang di kawasan ini. (Tiga Negara ASEAN Sepakati Kerja Sama Cadangan Beras 2009, hlm 2) Dukungan dalam pembentukan mekanisme jangka panjang *ASEAN Plus Three Emergency Rice Reserve* (APTERR) adalah salah satu kegiatan utama dalam kerangka AIFS untuk tujuan mengatasi kekurangan pangan di kawasan melalui pengelolaan persediaan cadangan pangan kawasan.

Pada pertemuan AMAF + 3 ke-9 yang diadakan di Bandar Sri Begawan, Brunei pada tahun 2009, menyetujui transformasi proyek percontohan EAERR ke tahap baru sebagai skema permanen bernama APTERR. Tahap persiapan APTERR ini dimulai setelah penghentian proyek EAERR pada tahun 2010. Tahap persiapan APTERR bertujuan memberikan waktu untuk pengaturan APTERR, khususnya kelembagaan, teknis, dan aspek pendanaan/keuangan yang merupakan langkah penting dalam membangun skema cadangan beras darurat di bawah APTERR sebagai mekanisme kerjasama kawasan *ASEAN Plus Three* permanen. Sehingga APTERR resmi dibentuk dan ditandatangani pada pertemuan menteri-

menteri pertanian dan kehutanan ASEAN di Jakarta, 7 Oktober 2011 (PTRI ASEAN, KEMLU, 2009). Setelah terbentuk, APTERR langsung membahas mengenai ancaman langsung terhadap keamanan pangan yang di *ASEAN Plus Three*, yang sekaligus menjadi focus dan tujuannya, seperti bencana, baik itu alam maupun buatan yang dapat mengancam persediaan pangan di tingkat lokal maupun nasional serta penguatan resiko instabilitas pasar terkait harga pangan yang ditimbulkan oleh bencana.

**Tabel 1 Earmarked pledges, by country**

Country	Amount Pledges (in tons)
ASEAN COUNTRIES	
Thailand	15000
Myanmar	14000
Vietnam	14000
Philippines	12000
Indonesia	12000
Malaysia	6000
Singapore	5000
Cambodia	3000
Brunei Darussalam	3000
Lao DPR	3000
Plus Three Countries	
China	300000
South Korea	250000
Japan	150000
<b>Total</b>	<b>787000</b>

*Sumber : ASEAN Plus Three Emergency Rice Reserve Agreement*

APTERR memiliki dua mekanisme cadangan pangan yaitu *Earmarked* dan *Stockpiled* cadangan beras darurat, dimana cadangan makanan dibawah APTERR ini harus layak konsumsi yang didasarkan pada standar internasional keselamatan makanan. *Earmarked* cadangan beras darurat merupakan sejumlah beras yang secara sukarela diberikan setiap pihak APTERR (lihat table 1) dengan tujuan memenuhi kebutuhan darurat para pihak APTERR. *Stockpiled* cadangan beras darurat merupakan beras yang secara sukarela disumbangkan untuk APTERR dalam bentuk dana tunai atau dalam bentuk beras (ASEAN PLUS THREE

EMERGENCY RICE RESERVE AGREEMENT, 2011). Cadangan beras darurat yang disimpan dapat digunakan untuk memberikan kesiapan pada situasi darurat dan merupakan komponen lain alokasi beras tersebut. Dibawah APTERR, beras akan tersedia melalui 3 *tier* sistem yang melibatkan *tier* 1 kontrak komersial khusus, *tier* 2 hibah darurat dan pinjaman serta *tier* 3 pengiriman beras yang disumbangkan dalam keadaan darurat.

**Tabel 2 Kontribusi tahunan biaya operasional**

Country	USD
ASEAN COUNTRIES	
Thailand	8,000
Myanmar	8,000
Vietnam	8,000
Philippines	8,000
Indonesia	8,000
Malaysia	8,000
Singapore	8,000
Cambodia	6,000
Brunei Darussalam	6,000
Lao DPR	6,000
Plus Three Countries	
China	75,000
South Korea	75,000
Japan	75,000
Total	299,000

Sumber : ASEAN Plus Three Emergency Rice Reserve Agreement

Melihat dari besaran atau kuantitas sumbangan beras sukarela dan biaya yang telah disepakati oleh masing-masing dari pihak APTERR tersebut, yang nantinya semua beras hasil sumbangan sukarela akan dikeluarkan dan disimpan sesuai dengan mekanisme yang berlaku. Untuk menjalankan program-program yang terdapat dalam *tier* 1 samapai *tier* 3, khususnya program bantuan, APTERR membutuhkan biaya untuk biaya operasional. Biaya operasional yang diperlukan merupakan sumbangan dana yang telah ditetapkan oleh masing masing pihak APTERR yang secara berkala dalam waktu 5 tahun akan terus dijalankan. Dana tersebut nantinya akan digunakan untuk operasionalisasi mekanisme pemberian

bantuan. Seperti pada saat APTERR memberikan bantuan beras ke Yogyakarta pada saat erupsi merapi tahun 2012.

Erupsi merapi yang terjadi pada tahun 2010 melumpuhkan berbagai sektor baik pariwisata, perhotelan, perikanan, peternakan dan pertanian, seperti yang terjadi di provinsi Yogyakarta dan Jawa Tengah. Kedua daerah ini yang menjadi unggulan dalam sektor pertanian, banyak mendapatkan kerugian terhadap lahan yang dilahap oleh abu vulkanik dan lahar dingin merapi, seperti rusaknya daerah tangkapan ataupun resapan air, kerusakan lahan, terhambatnya pembentukan tanah, hilangnya akses dan batas kepemilikan lahan, dan tertutupnya lahan oleh pasir sehingga membutuhkan teknik dan teknologi khusus dalam pemanfaatan lahan sebagai lahan pertanian (Rahayu 2014, hlm. 63-68). Selain itu, aktifitas ekonomi yang terhenti dapat menyebabkan kelaparan, dimana warga yang tidak dapat bekerja sehingga tidak memiliki uang untuk membeli kebutuhan pangan. Kelangkaan bahan pangan juga dapat terjadi yang nantinya menyebabkan semua harga bahan pemenuhan kebutuhan pangan jadi meningkat.

**Tabel 3 Daerah yang Berdampak Erupsi Merapi**

Kabupaten	Kecamatan
Kabupaten Magelang	Salam
	Ngluwar
	Muntilan
	Mungkid
	Srumbung
	Sawangan
	Gondowangi
Kabupaten Klaten	Kemalang
Kabupaten Sleman	Ngemplak
	Cangkringan

Sumber : *Factsheet* Penanganan Merapi Indonesia

Letusan gunung Merapi serta banjir lahar dingin telah memporak porandakan tidak hanya provinsi D.I. Yogyakarta saja, namun juga provinsi Jawa Tengah. Beberapa daerah di Yogyakarta seperti Sleman dan di Jawa Tengah

seperti Klaten dan Magelang mengalami kerusakan dan kerugian yang besar atas bencana alam ini.

Secara umum, jumlah kerusakan dan kerugian yang ditimbulkan oleh bencana letusan Gunung Merapi tahun 2010 adalah Rp4,23 triliun. Jumlah nilai kerusakan adalah Rp1,138 triliun (27%), sedangkan jumlah nilai kerugian adalah Rp3,089 triliun (73%). Nilai kerusakan paling besar dialami oleh sektor perumahan yang mencapai 39% dari total nilai kerusakan, disusul oleh kerusakan sektor sumber daya air dan irigasi yang mencapai 13% dari total nilai kerusakan. Kerugian terbesar dialami sektor pertanian dengan nilai kerugian mencapai Rp1,326 triliun atau 43% dari total nilai kerugian. Disusul oleh kerugian sektor industri dan UMKM sebesar Rp382 miliar atau 12,4% dari nilai kerugian. Secara keseluruhan sektor pertanian budidaya dan tanaman pangan tetap menjadi sektor yang paling terkena dampak dengan nilai total dampak Rp1,326 triliun yang merupakan 31,4% dari nilai total kerusakan dan kerugian. Sektor Perumahan senilai Rp512,6 miliar yang merupakan 13% dari nilai kerusakan dan kerugian serta sektor industri dan Usaha Mikro Kecil Menengah (UMKM) dengan nilai total dampak sebesar Rp415,4 miliar (Amri 2011, hlm. 1).

## **I.2 Perumusan Masalah**

APTERR melalui mekanisme dan program-programnya berusaha untuk mencegah terjadi kelangkaan bahan pangan beras yang disebabkan oleh bencana serta instabilitas pasar yang mengakibatkan melambungnya harga pangan beras. Hal ini terlihat dari komitmen-komitmen para negara-negara anggota APTERR yang memberikan sumbangan sukarela berupa beras dan uang yang digunakan untuk merealisasikan program-program yang telah dibuat oleh APTERR.

Dari penjabaran tersebut, penulis tertarik untuk meneliti lebih lanjut mengenai APTERR dan program-program kemanusiaannya dalam mencegah kelangkaan bahan pangan beras, dengan pertanyaan **“Bagaimana IMPLEMENTASI PROGRAM ASEAN PLUS THREE EMERGENCY RICE RESERVE (APTERR) DI INDONESIA PASCA ERUPSI MERAPI TAHUN 2012?”**.

### **I.3 Tujuan Penelitian**

1. Memberikan gambaran kerjasama regional dalam mencegah terjadinya kelangkaan bahan pangan beras akibat bencana alam
2. Menjelaskan indikator-indikator dan hasil dari implementasi program APTERR di Indonesia pasca erupsi Merapi Yogyakarta

### **I.4 Manfaat Penelitian**

1. Secara Akademis, penelitian ini diharapkan akan memberikan gambaran secara umum dan menambah wawasan para pembaca mengenai keadaan sector pertanian di wilayah Sleman dan Magelang sebelum dan pasca erupsi merapi, serta pengimplementasian program kerjasama regional APTERR dalam mencegah kelangkaan pangan beras pasca erupsi merapi.
2. Secara Praktis, penelitian ini dapat dijadikan bahan bacaan alternatif bagi mahasiswa Hubungan Internasional mengenai kerangka kerjasama regional APTERR.

### **I.5 Tinjauan Pustaka**

Dalam beberapa tahun belakangan ini, permasalahan pangan menjadi isu penting di dunia internasional. Walaupun sesungguhnya terdapat pangan yang cukup di dunia ini, hanya saja bahan pangan tersebut tidak mencapai daerah-daerah yang kekurangan. Aktifitas alam saat ini yang tidak menentu, ditandai dengan banyaknya bencana alam yang terjadi seperti badai topan, gunung meletus, gempa bumi, tsunami dan bencana alam lainnya, membuat daerah-daerah atau negara-negara yang dilanda bencana tersebut mengalami kelumpuhan ekonomi. Dampak yang biasa dirasakan adalah bencana kelaparan yang disebabkan kurangnya bahan pangan akibat akses jalan yang sulit karena daerah terpencil ataupun akses jalan yang tertutup atau putus akibat bencana alam tersebut hingga instabilitas harga pangan. Untuk dapat menangani masalah ini, APTERR merupakan kerangka kerjasama regional telah melakukan berbagai upaya untuk menangani masalah kelangkaan pangan ini.

Beberapa literature telah mencoba menjelaskan tentang upaya-upaya yang dilakukan actor-aktor internasional untuk menangani kelangkaan pangan serta bagaimana kelangkaan pangan bisa terjadi pada suatu daerah di satu negara.

**Artikel : The Potential Establishment of Emergency Food Reserve Funds, UNCTAD, November 2011**

Dalam artikel tersebut menjelaskan tentang lembaga yang ingin membantu cadangan makanan regional perlu mengambil langkah – langkah yang memobilisasi dan pendekatan pembangunan, guna mengenal situasi pertanian maupun komersial dari setiap wilayah atau negara tempat lembaga tersebut beroperasi. Selain itu, pentingnya kesepakatan yang mengikat dengan peringatan dini dan sistem pemantauan seperti lembaga U.S. funded Famine Early Warning System Network (FEWSNET) dan UN's Food Security and Nutrition Analysis Unit for Somalia.

Pendekatan yang menyiratkan bahwa cadangan dan penyimpanan makanan terutama menjadi urusan kebijakan nasional, dengan cadangan regional sebagai pendukung yang juga berperan penting. Kebijakan yang berhasil melengkapi daerah surplus pangan dengan daerah defisit pangan sebaiknya menghindari kebutuhan untuk menggunakan cadangan dan struktur manajemen perlu dikendalikan oleh otoritas regional. Dalam pembahasan yang terdapat dalam artikel ini, koordinasi akan sangat diperlukan di wilayah Afrika daripada ASEAN yang di dukung APTERR, karena dibutuhkan dalam jumlah yang besar tanaman pangan dan kompleksitas yang besar antara wilayah surplus dan defisit. Oleh karena itu administrasi pendistribusian cenderung lebih mahal daripada cadangan beras kawasan ASEAN. Hal ini juga kemungkinan besar akan berhasil jika memenuhi standar konsultasi dan transparansi pada konferensi Economic Community of West African States (ECOWAS) di Dakar tahun 2011. Dimana hasil dari konferensi tersebut ECOWAS dalam mewujudkan lembaga cadangan pangan mengikuti enam prinsip, yaitu :

- a. Stok pangan harus menjadi instrument kedaulatan regional, dan bertujuan untuk menjaga keamanan pangan dan stabilisasi harga



- b. Stok pangan akan menjadi bagian mendasar dari respon krisis di kawasan dan terkait dengan sistem peringatan dini baik domestik maupun regional
- c. Solidaritas internasional diharapkan bertindak dalam mendukung kebijakan regional, bukan sebagai pengganti
- d. Persediaan akan dibiayai dari kontribusi nasional dalam bentuk tunai atau barang, dan juga kontribusi regional dan internasional
- e. Manajemen stok akan berada dibawah kendali ECOWAS dan mengandalkan konsultasi dengan semua pihak yang berkepentingan, berdasarkan prinsip-prinsip transparansi dan akuntabilitas, dan
- f. Stok akan diintegrasikan dengan kebijakan pertanian melalui metode-metode pasokan (termasuk preferensi regional dan kontrak langsung dengan produsen), pemilihan tanaman, dan metode destocking yang menghindari gangguan pasar.

Keenam prinsip tersebut yang akan digunakan ECOWAS sebagai pendekatan dalam menjadi lembaga cadangan pangan regional seperti APTERR. Selain itu ECOWAS juga mengidentifikasi empat faktor kritis dalam menilai pengaturan teknis untuk stok ketahanan pangan seperti, tujuan yang jelas, stok pangan yang terpercaya, tepat waktu dan pemicu yang transparan serta finansial yang layak. Untuk itu ECOWAS membuat 3 rencana agar stok ketahanan pangan dapat terjaga, yaitu :

- a. Program percontohan Pre-positioning for Predictable Access and Resilience (PREPARE), program percontohan ini diadopsi melalui rencana International Food Policy Research Institute (IFPRI) dan World Bank pada tahun 2009 untuk mengatasi lonjakan harga yang ekstrim dan kebutuhan darurat akan makanan
- b. Rencana the Interstate Committee for Drought Control in the Sahel/the Network of Companies, Commissariats and Offices Charged with the Management of Food Security Stocks in the Sahel and West Africa (CILSS/RESOGEST), rencana ini memanfaatkan cadangan pangan nasional untuk penguatan kapasitas dari stok nasional, memfasilitasi pertukaran dalam penyediaan bahan makanan dan memanfaatkan

solidaritas regional di saat krisis untuk memastikan ketersediaan stok makanan untuk keperluan yang mendesak di tingkat regional

- c. Peran bank gabah lokal, rencana ini mengikutsertakan masyarakat agar menandatangani berasnya ke bank beras. Jadi, ketika sewaktu-waktu terjadi kekeringan atau kekurangan beras masyarakat dapat menarik beras yang telah di depositkan.

**Artikel : Climate Change and Price Volatility : Can We Count on the ASEAN Plus Three Emergency Rice Reserve?, ADB, Agustus 2012**

Dalam artikel ini menjelaskan tentang, bencana alam dilihat sebagai ancaman yang signifikan untuk keamanan pangan dan risiko yang ditimbulkan oleh bencana diperburuk dengan perubahan iklim. Hal ini menyebabkan sistem produksi padi, sumber makanan pokok utama di Asia menjadi sangat rentan. Suhu yang tinggi menimbulkan stres pada tanaman dan mengurangi hasil panen, menyebabkan variasi besar dalam curah hujan dan meningkatkan kemungkinan cuaca ekstrim seperti kekeringan dan banjir yang dapat mengakibatkan kerugian saat panen. Penyimpanan cadangan makanan darurat terutama oleh sektor publik, menawarkan beberapa perlindungan terhadap guncangan produksi sementara akibat bencana tersebut. Kerjasama internasional dalam ketahanan pangan dapat berupa pendekatan regional untuk cadangan pangan darurat. Sebuah contoh dari ini adalah APTERR yang diciptakan oleh ASEAN plus three untuk memenuhi persyaratan bantuan pangan akibat bencana alam dan situasi darurat lainnya.

Evaluasi dampak bencana dasar dilakukan dengan menggunakan analisis skenario Riceflow, alat simulasi numerik yang dirancang untuk memproyeksikan hasil guncangan pasar secara tahunan. Skenario mengemukakan merupakan dampak bencana besar dalam hal shock produksi 5% untuk produsen terbesar beras di dunia, yaitu China dan penghasil beras terbesar di kawasan ASEAN, yaitu Indonesia. Untuk menilai efektivitas APTERR sebagai respon ketahanan pangan, analisis ekonometrik dari dampak perdagangan bulanan domestik dilakukan kepada negara-negara berpenghasilan menengah di wilayah ini. Oleh karena itu, untuk memuat guncangan itu, pemerintah akan perlu bergantung pada penyimpanan makanan dalam negeri dan langkah-langkah lainnya.

Untuk meningkatkan efektivitas APTERR, langkah sederhana adalah meningkatkan ukuran cadangan earmarked. Eksportir utama harus, minimal, mencoba untuk mencocokkan tingkat negara-negara Plus Three, sedangkan negara-negara ASEAN dengan cadangan nasional yang signifikan harus meningkatkan partisipasi mereka sendiri. Kenaikan lebih lanjut, bagaimanapun, mungkin tidak dianjurkan sampai skema menjadi cukup aktif untuk dilihat sebagai mekanisme yang kredibel untuk mengatasi keadaan darurat pangan. Beberapa penilaian kelayakan menunjukkan kenaikan sekitar 1,2 juta ton sebagai target yang realistis dengan manfaat besar dalam hal peningkatan kapasitas untuk mengimbangi dampak bencana. Namun cara lain untuk mendapatkan akses ke cadangan darurat lebih adalah untuk memperluas pengaturan kerjasama dengan negara-negara atau daerah lain. Selain itu, negara-negara mungkin ingin mengeksplorasi berbagai pilihan kebijakan untuk mengatasi risiko harga yang dikaitkan dengan bencana. Hal ini termasuk jaring pengaman sosial, asuransi, dan kontrak berjangka.

Skenario musibah menunjukkan bahwa sebuah negara mengalami kekurangan pangan pada akhirnya dapat memperoleh stok beras melalui perdagangan, meskipun dengan dampak keuangan yang berpotensi luar biasa. Bursa komoditas sangat membantu untuk transparansi harga dan penemuan harga, dan karena itu dapat menghilangkan beberapa ketidakpastian yang dapat memperburuk spiral harga. Namun, mereka membutuhkan kelembagaan dan pemasaran investasi yang besar, seperti sistem resi gudang atau rezim peraturan. Beras berjangka berdasarkan pengiriman fisik dapat diperdagangkan di bursa komoditas. Bahkan, dengan infrastruktur lunak dari bursa komoditas, kontrak berjangka beras yang diserahkan bermasalah oleh berbagai faktor, tidak sedikit di antaranya adalah intervensi tak terduga oleh pemerintah di pasar beras. Alat lindung nilai menengah, dari bursa berjangka beras, bisa dikembangkan untuk mengunci harga melalui perusahaan milik negara dan entitas perdagangan besar lainnya.

**Buku : The ASEAN Plus Three Emergency Rice Reserve (APTERR) : Cooperation, commitment and contradictions, oleh : Sally Trethewie, Centre for Non-Traditional Security (NTS) Studies S. Rajaratnam School of International Studies Singapore, 2013.**

Dalam buku ini menjelaskan tentang apakah APTERR dapat mengatasi keterbatasan cadangan beras masa lalu, yang meliputi saham rendah dan pasokan yang tidak efisien, dan dengan demikian memberikan kontribusi untuk meningkatkan keamanan pangan dari negara-negara anggota ASEAN melalui sektor beras yang lebih stabil serta bagaimana APTERR bisa berfungsi sebagai katalis untuk kerjasama yang lebih besar antara ASEAN dan tiga negara mitranya China, Jepang dan Korea Selatan dalam keamanan pangan secara umum, dan juga berpotensi dalam aspek lain dari sektor padi.

Penyimpanan beras merupakan salah satu metode kemandirian dimanfaatkan untuk melawan kurangnya kepercayaan. beras diadakan dan dirilis tidak hanya oleh pemerintah, tetapi juga oleh distributor, pabrik, petani, pengecer dan keluarga. Cadangan beras digunakan sebagai sumber darurat selama kekurangan, dan negara-negara melihat mereka sebagai alat untuk menstabilkan harga beras. Hubungan antara ketersediaan pasokan dan harga beras menyebabkan pemerintah harus relatif dijaga tentang mengungkapkan sejauh mana cadangan mereka. Untuk alasan yang sama, mereka memilih diam pada hasil, tingkat produksi, dan pemerintah-ke-pemerintah dan transaksi perdagangan sektor swasta. Namun, selama periode ketidakpastian pasokan, kurangnya transparansi, termasuk informasi yang akurat dan kredibel pada pasokan, dapat menyebabkan kepanikan. Pemerintah mulai melembagakan tindakan perdagangan proteksionis dan rumah tangga menimbun beras, menaikkan harga beras (dalam jangka pendek) dan menciptakan kurangnya kepercayaan di sektor ini. Seperti negara-negara di Asia Tenggara bergulat dengan tantangan yang berkembang dari memberi makan populasi mereka, mereka tetap memprioritaskan beras dalam strategi pangan nasional dan regional mereka. Dalam upaya untuk menyediakan sarana untuk bantuan pangan darurat dan sekaligus mengatasi masalah yang dihadapi oleh

sektor beras yaitu, kurangnya kepercayaan dan transparansi. Wilayah tersebut telah terlibat dalam beberapa cadangan beras darurat daerah sejak 1970-an.

Penekanan pada kerjasama regional di bawah APTERR bisa terbagi dalam beberapa cara untuk membangun kepercayaan dalam sektor beras di wilayah ini dan juga membuatnya lebih efisien. Secara teori, meningkatkan kepercayaan diri di sektor ini akan menyebabkan perilaku perdagangan yang lebih terbuka dan stabil, bahkan selama periode krisis. Pelaksanaan APTERR akan menjadi usaha yang signifikan tetapi akan dicapai dengan kemauan politik, dukungan keuangan dan pola pikir diarahkan beradaptasi dengan situasi pangan yang berkembang. Pada akhirnya, dampak dari APTERR mungkin tergantung pada seberapa efektif itu mampu menerapkan pelajaran dari keberhasilan dan kekurangan cadangan beras darurat masa lalu.

## **I.6 Kerangka Pemikiran**

### **Konsep Kerawanan Pangan (*Food (In)security Concept*)**

Istilah rawan pangan (*food insecurity*) merupakan kondisi kebalikan dari ketahanan pangan (*food security*). Istilah ini sering diperhalus dengan istilah terjadinya penurunan ketahanan pangan, meskipun pada dasarnya pengertian sama. Ada dua jenis kondisi rawan pangan, yaitu yang bersifat kronis (*chronical food insecurity*) dan bersifat sementara (*transitory food insecurity*).

Rawan pangan kronis merupakan kondisi kurang pangan (untuk tingkat rumah tangga berarti kepemilikan pangan lebih sedikit dari pada kebutuhan dan untuk tingkat individu konsumsi pangan lebih rendah dari kebutuhan biologis) yang terjadi sepanjang waktu. Sedangkan pengertian rawan pangan sementara atau mencakup rawan pangan musiman merupakan rawan pangan yang terjadi secara sementara yang diakibatkan karena masalah kekeringan banjir, bencana, maupun konflik sosial.

Kerawanan pangan diukur dari empat faktor, yaitu ketersediaan pangan, akses terhadap pangan dan penghasilan, pemanfaatan atau penyerapan pangan, serta kerentanan pangan. Penentuan rawan pangan didasarkan pada indikator-

indikator yang merupakan turunan dari keempat faktor tersebut. Untuk kerawanan pangan sementara terdapat empat indikator, yaitu persentase daerah berhutan (persentase dari daerah geografis yang tidak memiliki hutan), persentase daerah puso (persentase dari daerah yang ditanami padi rusak akibat bencana), daerah rawan bencana dan keadaan iklim.

### **Organisasi Internasional**

Istilah organisasi internasional mempunyai dua arti yang berhubungan namun berbeda. Pertama, istilah itu dapat dianggap sebagai sinonim dari lembaga internasional. Dalam konteks lain organisasi internasional mengacu pada proses politik internasional yang utama (Jones 1993, hlm. 367). Dalam buku *International Organization : Basic and Principles*, Leroy Bennet (1998, hlm. 3) mengatakan organisasi internasional didefinisikan sebagai bentuk interaksi antar pihak-pihak tertentu yaitu aktor negara dan aktor non-negara, yang kemudian dilembagakan sehingga mempunyai asas, tujuan, pengurus dan anggota. Organisasi internasional terbagi atas dua kategori utama yaitu *Inter Governmental Organization* (IGO) dan *Non-Governmental Organization* (NGO). IGO adalah organisasi yang didirikan beberapa negara untuk mencapai tujuan bersama. IGO dapat diklasifikasikan menjadi dua kategori berdasarkan keanggotaan dan tujuan, yaitu (Kelly 2000, hlm. 276) :

- a. Organisasi yang keanggotaan dan tujuannya umum. Organisasi ini mempunyai ruang lingkup global dan melakukan berbagai fungsi seperti keamanan, kerjasama ekonomi, social dan Hak Asasi Manusia (HAM). Misalaya Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB).
- b. Organisasi yang keanggotaannya umum dengan tujuan terbatas, yang juga dikenal sebagai organisasi fungsional karena bergerak dalam suatu bidang yang spesifik. Misalnya *World Health Organization* (WHO), *United Nation Development Program* (UNDP), dan lain-lain.
- c. Organisasi yang keanggotaannya terbatas dengan tujuan umum. Organisasi ini merupakan organisasi regional yang memiliki fungsi dan tanggung jawab keamanan. Misalnya *Association of South East Asian Nation* (ASEAN), Liga Arab dan lain-lain.

- d. Organisasi yang keanggotannya terbatas dan dengan tujuan yang terbatas juga. Organisasi ini dibagi atas organisasi social, ekonomi, militer, pertahanan dan lain-lain. Misalnya *North Atlantic Treaty Organization* (NATO), *North American Free Trade Agreement* (NAFTA) dan lain-lain.

Organisasi internasional merupakan salah satu konsep yang dapat yang digunakan negara–negara ASEAN untuk bekerjasama dalam mengatasi masalah kelangkaan pangan akibat bencana di Asia Tenggara. Munculnya suatu prioritas baru dalam bentuk integrasi regional, dimana kepentingan kelompok menjadi hal yang utama dan selanjutnya akan memberikan kontribusi bagi kepentingan nasional masing masing. Organisasi-organisasi regional sering disebut sebagai aktor kunci yang muncul di bidang kemanusiaan. Namun, kebenaran cenderung jauh lebih bernuansa, dengan berbagai variasi antara organisasi regional dan kontribusi mereka untuk aksi kemanusiaan, termasuk penyediaan bantuan, pengurangan risiko bencana dan manajemen konflik. Meskipun serentetan pembangunan institusi kemanusiaan antara organisasi regional, beberapa di antaranya telah membentuk departemen kemanusiaan khusus, kerangka kebijakan, komite dan dana. Untuk memberikan satu contoh, beberapa organisasi regional telah memainkan peran apa pun dalam merespon kebutuhan pengungsi, meskipun kecenderungan untuk badan-badan regional untuk mengungkapkan keprihatinan atas masalah lintas batas ini.

Organisasi regional menjadi lembaga yang memenuhi kriteria sebagai berikut: (i) kedekatan geografis substansial atau kedekatan, (ii) status resmi antar pemerintah diabadikan dalam perjanjian atau instrumen hukum yang sebanding, (iii) mandat koperasi atau kolaboratif daripada misi keamanan yang utama, dan (iv) fokus multi sektoral (Steven 2013, hlm. 6). Mengingat fokus penelitian ini pada aksi kemanusiaan, penelitian ini terutama akan mempertimbangkan organisasi-organisasi yang memiliki beberapa hubungan langsung dengan aksi kemanusiaan, termasuk tanggap darurat, pengurangan risiko bencana dan perlindungan warga sipil. Hal ini dapat terlihat melalui pembentukan lembaga yang dilakukan oleh

negara-negara ASEAN dengan negara mitra dalam Kerangka *ASEAN Plus Three Emergencies Rice Reserve* (APTERR).

### **Bantuan Luar Negeri**

Hans Morgentau (1962, p. 301-302) membagi bantuan luar negeri kedalam enam bagian yaitu *Prestige*, *Humanitarian Foreign Aid*, *Economic for Economic Development*, *Bribery*, *Subsistence* dan *Military Aid*.

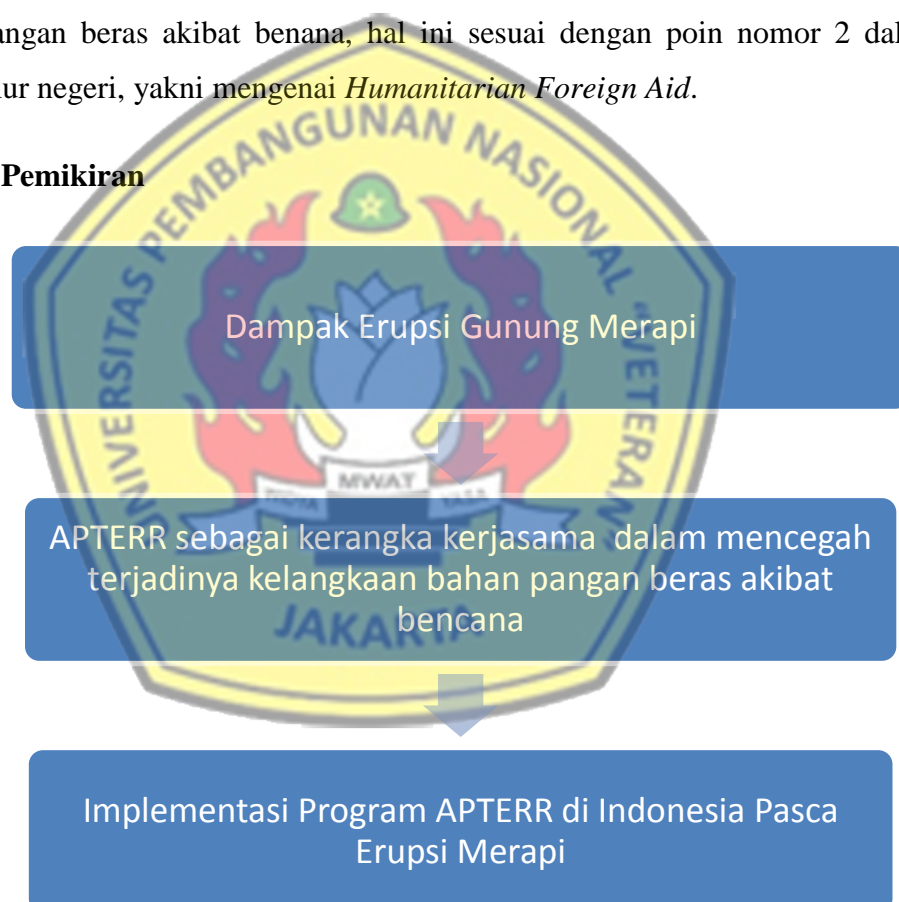
- a. *Prestige* (gengsi/kehormatan), bantuan luar negeri yang didasarkan untuk tujuan Negara pendonor mendapatkan pandangan positif di dunia internasional dengan kepemimpinan, ilmu pengetahuan, militer serta teknologi, dsb. *Prestige* akan memerlukan dana yang tidak sedikit dalam keahlian tersebut.
- b. *Humanitarian Foreign Aid*, dari beberapa bagian tentang bantuan luar negeri menurut Hans Morgenthau, *Humanitarian Foreign Aid* merupakan bantuan yang bersifat non politis, bantuan tersebut diberikan ketika sebuah Negara mendapatkan sebuah bencana seperti banjir dan kelaparan. Namun, pemberian bantuan ini bisa bersifat politis ketika bantuan yang diberikan terdapat unsure-unsur kepentingan Negara pendonor.
- c. *Military Aid*, bantuan yang diberikan suatu Negara ke Negara lain dalam bidang militer, seperti bantuan senjata.
- d. *Economic*, bantuan luar negeri yang diberikan Negara dan lembaga-lembaga keuangan untuk menjalankan pembangunan ekonominya. Bantuan ini merupakan pinjaman yang memiliki bunga dan jangka waktu pengembalian, hal tersebut yang membuat ketergantungan Negara penerima bantuan luar negeri.
- e. *Subsistence*, bantuan asing mirip dengan bantuan kemanusiaan yang berusaha untuk mencegah kerusakan tatanan dan disintegrasi masyarakat terorganisir. Tetapi juga melakukan fungsi politik mempertahankan status quo, tanpa, bagaimanapun, sebagai suatu peraturan, meningkatkan kelangsungan hidup.



- f. *Bribery*, bantuan luar negeri yang diberikan oleh Negara pendonor, atas dasar dimana Negara pendonor ingin memuluskan tujuan politik di Negara penerima bantuan dengan jalan instant.

Dalam pandangan Hans Morgenthau, bantuan luar negeri yang di berikan Negara pendonor memiliki motivasi politik didalamnya. Dimana bantuan luar negeri merupakan kebijakan luar negeri Negara pendonor untuk dapat menjalankan tujuan-tujuan/kepentingan politik di Negara penerima bantuan. Melihat pembentukan kerangka kerjasama APTERR dalam implementasi programnya dalam memberikan bantuan dengan tujuan mencegah kelangkaan bahan pangan beras akibat bencana, hal ini sesuai dengan poin nomor 2 dalam bantuan luar negeri, yakni mengenai *Humanitarian Foreign Aid*.

### I.7 Alur Pemikiran



## **I.8 Asumsi**

- a. Masalah pangan sudah dianggap sebagai sebuah isu penting dalam dunia internasional dan merupakan permasalahan yang harus diselesaikan baik secara bilateral, regional maupun multilateral.
- b. Tujuan kerjasama regional dalam kerangka APTERR adalah untuk mencegah keadaan suatu daerah di satu negara terjadi kelangkaan bahan pangan beras dan akibat bencana alam, melalui mekanisme-mekanisme yang telah ditetapkan oleh para negara-negara anggota/peserta APTERR tersebut.

## **I.9 Metode Penelitian**

### **I.9.1 Tipe Penelitian**

Dalam tulisan ini, penelitian menggunakan metode penelitian deskriptif. Metode ini dilakukan dengan menggambarkan APTERR melalui programnya memberikan bantuan pangan beras ke daerah Sleman dan Yogyakarta pasca erupsi merapi. Dimulai dari keadaan perekonomian khususnya sector pertanian di Sleman dan Yogyakarta sebelum dan pasca erupsi merapi, sampai masuknya APTERR melalui mekanisme dan programnya memberikan bantuan pangan beras ke daerah tersebut.

### **I.9.2 Jenis Data**

Terdapat dua jenis data yang digunakan di dalam penelitian ini. Pertama, data yang digunakan adalah data primer yang diperoleh dari dokumen-dokumen dan pernyataan-pernyataan pemerintah. Kedua, data-data sekunder yang diperoleh dari berbagai macam literature yang berhubungan dengan topic permasalahan penelitian dan memberi tambahan informasi untuk pembahasan. Data-data sekunder ini berupa buku, jurnal, artikel dari surat kabar dan majalah serta sumber *website*.

### **I.9.3 Teknik Pengumpulan Data**

Untuk mengumpulkan data yang akan digunakan sebagai sumber dan referensi penelitian, penulis menggunakan teknik pengumpulan data melalui telaah pustaka (*Library Research*). Telaah pustaka merupakan teknik pengumpulan data dengan menelaah sejumlah literature yang berhubungan dengan masalah yang diteliti, baik berupa buku-buku, jurnal, dokumen, majalah, surat kabar, dan artikel-artikel yang berhubungan dengan masalah ini. Sumber-sumber yang merupakan data sekunder tersebut, didapatkan dari beberapa perpustakaan dan dari institusi terkait.

### **I.9.4 Teknik Analisa Data**

Teknik analisa data yang digunakan dalam tulisan ini adalah teknik analisis data kualitatif. Dalam analisis kualitatif setiap kenyataan social dianggap sebagai suatu yang unik dan berbeda dengan yang lain, sehingga penelitian ini berfungsi untuk mencari fakta agar kita dapat memahami fenomena tersebut. Dengan teknik ini, analisis ditekankan pada data kualitatif yang analisisnya akan diarahkan pada data non-matematis. Namun untuk data pelengkap, juga disertakan data kuantitatif berupa angka-angka statistic yang memiliki keterkaitan dengan obyek penelitian.

### **I.10 Sistematika Penulisan Skripsi**

Untuk mempermudah penulisan, skripsi ini dibagi kedalam empat bab, yang setiap babnya terdiri dari sub dan sub-sub bab yang masing-masing saling berhubungan.

## **BAB I PENDAHULUAN**

Bab ini berisi latar belakang permasalahan, rumusan permasalahan, tujuan penelitian, kerangka pemikiran yang memuat konsep-konsep teoritis yang berhubungan dengan masalah yang dibahas, tinjauan pustaka dan dalam bab ini juga memuat metode penelitian dan sistematika penulisan.

## **BAB II APTERR SEBAGAI KERANGKA REGIONAL DALAM MENANGANI MASALAH KERAWANAN PANGAN DI INDONESIA PASCA ERUPSI MERAPI**

Bab ini membahas mengenai keadaan di daerah Yogyakarta dan Jawa Tengah akibat bencana erupsi merapi. Focus dikedua daerah tersebut diambil karena kedua daerah tersebut merupakan daerah yang terkena dampak terparah akibat bencana. Kedua daerah tersebut juga merupakan daerah *Cluster* yang lebih menonjolkan sector pertaniannya. Dan juga menjabarkan penjelasan tentang APTERR sebagai kerangka regional untuk menghadapi keadaan kerawanan pangan pasca bencana.

## **BAB III IMPLEMENTASI PROGRAM APTERR DI INDONESIA PASCA ERUPSI MERAPI**

Bab ini menjelaskan APTERR melalui program dan mekanismenya memberikan bantuan ke Indonesia, khususnya ke daerah daerah akibat erupsi merapi. Memberikan gambaran kelemahan dan tantangan dari implementasi APTERR serta keuntungan dan manfaat APTERR bagi Indonesia.

## **BAB IV KESIMPULAN**

Bab ini berisi kesimpulan dari keseluruhan skripsi ini yang menjawab pertanyaan penelitian secara terfokus.