

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Pangan merupakan tonggak pembangunan nasional yang terpenting karena menyangkut dengan kualitas sumber daya manusia. Begitu pentingnya ketahanan pangan karena selaras dengan perkembangan ekonomi, politik, sosial dan budaya suatu bangsa. Perkembangan ekonomi, politik, sosial dan budaya akan terganggu apabila sumber daya manusia yang bekerja dibidang tersebut mengalami kelaparan, *stunting*, ataupun malnutrisi. Ketahanan pangan merupakan hal yang sangat penting bagi tubuh dan kinerja manusia sehingga jika terjadi masalah pangan akan berefek domino bagi bidang-bidang yang lain seperti di bidang politik yaitu kesalahan pembuatan kebijakan ekonomi, ketidakmampuan negara dalam mencapai tujuan politiknya, ataupun di bidang sosial yaitu ketidakmampuan untuk bersosialisasi sehingga tertundanya suatu kemajuan yang dapat dirasakan jika pangan tercukupi ataupun di bidang budaya yaitu terhambatnya suatu bangsa untuk mempertunjukkan karakter budayanya seperti Indonesia dengan keanekaragamannya disebabkan oleh masalah kelaparan. Maka dari itu, ketahanan pangan penting untuk menjadi fokus negara karena berkaitan dengan hak asasi manusia yang harus dikelola negara juga. Terpenuhinya kebutuhan pokok untuk bertahan hidup merupakan salah satu hak asasi manusia.

Dalam tatanan dunia global pun, konsep ketahanan pangan mengalami perluasan dari sekedar memenuhi ketersediaan pangan sampai harus memerhatikan gizi dan kelayakan konsumsi guna mewujudkan hidup yang sehat dan aktif (Nashir, 2015). Namun disisi lain masalah ketahanan pangan masih melanda di dunia sebagai isu yang strategis. Isu ketahanan pangan di dunia berkaitan dengan belum efektifnya kedaulatan pangan (*food sovereignty*), kemandirian pangan (*food resilience*) dan keamanan pangan (*food safety*).

Rentannya angka ketahanan pangan dapat dilihat dari jumlah orang yang mengalami kelaparan. Setelah tiga tahun berturut-turut sejak 2016, angka kelaparan global relatif meningkat. Menurut UNDP, tercatat terdapat 821.000.000 orang yang

mengalami kelaparan pada tahun 2017 dan Benua Asia menyumbang hampir 2 per tiga atau sekitar 62% angka kelaparan di dunia.

Ketahanan pangan juga menjadi salah satu isu penting yang menjadi target utama dalam Tujuan Pembangunan Berkelanjutan/Sustainable Development Goals (SDGs). Perhatian pada ketahanan pangan difokuskan pada tujuan kedua (*zero hunger* atau tanpa kelaparan), yakni mengentaskan kelaparan, mencapai ketahanan pangan dan nutrisi yang baik, serta mendukung pertanian berkelanjutan. Keadaan *zero hunger* tidak terpisahkan dengan mengatasi masalah ketahanan pangan di suatu negara dimana ketahanan pangan pun tidak terlepas dengan kondisi kelaparan, upaya peningkatan gizi serta pertanian berkelanjutan. Zero Hunger merupakan *domino effect* yang dihasilkan dari tercapainya ketahanan pangan suatu negara, karena negara yang sudah dalam keadaan ketahanan pangan yang baik tentunya sudah tidak menjadikan kelaparan sebagai isu yang genting untuk diselesaikan.

Di Indonesia, ketahanan pangan juga masuk dalam sembilan agenda prioritas atau Nawa Cita yang menjadi visi-misi Presiden Jokowi. Dimana ketahanan pangan menjadi salah satu dari tiga dimensi pembangunan yaitu dimensi pembangunan sektor unggulan. Namun hal tersebut belum dapat dipenuhi meskipun posisi Indonesia di Asia Tenggara merupakan negara dengan perekonomian terbesar dan termasuk negara yang didominasi berpenghasilan menengah sampai kebawah. Tantangan terbesar dalam mewujudkan ketahanan pangan adalah akses fisik dan ekonomi dalam segi pangan tidak dinikmati secara merata oleh semua orang di negara ini atau dapat dibilang masih kurang dalam masalah desentralisasi sehingga masalah kelaparan masih kerap terjadi di beberapa daerah di Indonesia.

Menilai ketahanan pangan nasional di dunia maka hal ini juga tidak terlepas dari penilaian indeks ketahanan pangan dan kelaparan dunia. Pada tahun 2015, Indonesia menempati posisi ke 74 dari 109 negara dalam Global Food Security Index (GFSI) dengan skor 46.7 (The Economist Intelligence Unit, 2015) dan pada tahun 2016 menempati posisi ke 71 dari 113 Negara. Sedangkan untuk indeks kelaparan dunia, Indonesia mendapatkan skor 21,90 pada tahun 2016, yang mana merupakan kategori serius.

Dalam posisinya di Asia Tenggara, dari 9 negara di Asia Tenggara, Indonesia merupakan posisi kelima. Dimana Indonesia masih kalah dengan Thailand (skor 10,2), Malaysia (skor 13,3), bahkan Vietnam (skor 13,6), dan Philipina (skor 19). Namun lebih baik daripada Kamboja (skor 20,6), Myanmar (skor 20,9), Laos (skor 34,9) Serta Timor Leste (skor 37,6). Untuk menekan indeks kelaparan, Pemerintah Indonesia telah membentuk program strategis seperti peningkatan kualitas konsumsi, keamanan pangan, produktivitas dan kesejahteraan sumber daya manusia pertanian, dan tata kelola sistem pangan nasional dibawah kementerian pertanian dan badan ketahanan pangan. Namun, hingga kini kelaparan dan gizi buruk masih menjadi masalah pelik. Data dari BPS tahun 2019 mencatat, angka gizi buruk mencapai 30.000 atau satu dari setiap 10.000 penduduk.

Tantangan bagi Indonesia sangat terasa untuk mencapai ketahanan pangan melihat Indonesia masih memiliki tugas rumah dalam menangani kelaparan. Terdapat beberapa faktor yang menghambat ketahanan pangan di Indonesia seperti Adanya orang yang masih belum mampu memenuhi kebutuhan pangan yaitu sekitar 19,5 juta orang tingginya laju pertumbuhan penduduk, diperkirakan 1,1 persen per tahun atau 2,5 juta orang, perubahan iklim yang berpengaruh pada kemampuan produksi pangan Indonesia, yang mengakibatkan ketergantungan pada impor dan menghabiskan banyak devisa Indonesia (Sekretariat Kabinet RI, 2015). Dengan dasar tersebut, maka Indonesia membutuhkan suatu kerjasama untuk mewujudkan ketahanan pangan dan SDGs Poin 2 yaitu *Zero Hunger*. Kerjasama yang terjalin untuk mewujudkan ketahanan pangan dan SDGs poin 2 tersebut melibatkan Indonesia dan World Food Programme melalui program yang dicanangkan dari pihak Indonesia maupun bantuan program yang diberikan oleh WFP.

World Food Programme (WFP) atau Program Pangan Dunia merupakan organisasi pangan terbesar dunia yang berada di bawah naungan PBB yang didirikan oleh FAO pada tanggal 19 Desember tahun 1961 dan bermarkas besar di Roma, Italia. WFP didirikan setelah konferensi FAO atas perintah Presiden AS Dwight Eisenhower dan terwujud pada masa pemerintahan John F Kennedy. Awalnya WFP didirikan dengan masa percobaan 3 tahun dengan program pertama diluncurkan pada tahun 1963 untuk orang Nubia di Sudan. Kinerjanya yang

semakin terlihat baik mendorong WFP berdiri secara resmi dan berkembang pesat membantu banyak negara sampai sekarang. Keberhasilan WFP dalam menjalankan perannya sebagai organisasi internasional bidang pemberantasan masalah pangan menghantarkan WFP diberikan penghargaan Nobel Perdamaian pada tahun 2020 melalui pengakuan Komite Nobel Norwegia atas kerja staf WFP yang mempertaruhkan nyawa mereka setiap hari untuk memberikan makanan dan bantuan bagi para korban konflik dan kerawanan pangan.

Tujuan didirikannya *World Food Programme* adalah memberantas kelaparan dan malnutrisi dengan tujuan yang lebih spesifik yaitu untuk menjadikan suatu negara dapat mandiri dalam segi ketahanan pangan. Untuk mewujudkan tujuan tersebut terdapat tiga strategi utama WFP yaitu: 1. Penyelamatan nyawa pengungsi dan situasi darurat 2. Peningkatan gizi dan Kualitas Hidup 3. Program Kerja Padat Karya.

Sejak tahun 1964, World Food Programme dan Pemerintah Indonesia telah bekerjasama untuk meningkatkan ketahanan pangan dan gizi bagi masyarakat yang paling rentan di Indonesia (Dewan Ketahanan Pangan, Kementerian Pertanian dan World Food Programme (WFP), 2015). Pada tahun 1964, Indonesia menerima bantuan sebesar satu juta dolar Amerika untuk menangani bencana alam gunung agung yang meletus di Bali.

Pada tahun 1996, World Food Programme sudah tidak lagi menjalankan programnya di Indonesia ketika Indonesia terlihat sudah mampu mandiri dari segi pangan. Namun pada tahun 1998, World Food Programme kembali datang ke Indonesia untuk membantu Indonesia dalam menanggulangi bencana El Nino dan krisis keuangan Asia dengan cara memberikan bantuan subsidi beras dan intervensi gizi. Maka sejak 1998, Kerjasama Indonesia dan World Food Programme kembali berlangsung, khususnya untuk menangani masalah rawan pangan.

Dalam proses pengkategorikan daerah rawan pangan, kondisi rawan pangan akan dibagi menjadi dua yaitu yang bersifat sangat parah dan sementara (Dewanti, 2018). Lalu, terdapat lima program *World Food Programme* yang dijalankan di Indonesia guna membantu Indonesia mencapai tanpa kelaparan atau mengatasi masalah rawan pangan. Lima program tersebut terkait ketahanan pangan, nutrisi,

bekal sekolah, proteksi sosial dan respon terhadap bencana yang pengimplementasiannya disesuaikan dengan kebutuhan daerah yang situasional.

Fokus World Food Programme dalam membantu pemerintah untuk mengatasi masalah pangan dan nutrisi di Indonesia terdiri dari tiga area prioritas yaitu : Pertama, area prioritas keamanan dan kedaulatan pangan, WFP memberikan bantuan untuk menjadi analis pendukung dan pengumpulan informasi untuk masalah pangan dan nutrisi di Indonesia. Kedua, area prioritas distribusi pangan, WFP memberikan bantuan agar terdesentralisasi secara merata. Ketiga, area prioritas penanggulangan bencana, WFP mendorong penanggulangan masalah pangan lebih dikelola dengan baik (Bappenas, 2015).

Pada tahun 2016, Kerjasama ini disetujui sejak 10 Februari 2016 dan dijalankan sejak 1 Maret 2016 serta akan selesai pada 10 Desember 2020. Capaian yang diharapkan dari terjadinya kerjasama antara Indonesia dan WFP adalah WFP memberikan saran kebijakan untuk mendukung Pemerintah Indonesia dalam upaya mencapai Tujuan Pembangunan Berkelanjutan dan dapat mencapai target pengurangan jumlah orang yang sangat rawan pangan sebanyak 9 juta pada tahun 2020. Target pengurangan sebanyak 9 juta orang pada tahun 2020 dikarenakan terlalu mustahil bagi Indonesia untuk mencapai angka 0% kelaparan dari posisinya saat ini yang masih dalam posisi moderat di Indeks Kelaparan Global.

Maka dengan dasar tersebut, Dibentuklah Rencana Strategis WFP (2017-2021) menyelaraskan WFP dengan Agenda Tujuan Pembangunan Berkelanjutan 2030, dengan fokus pada pengakhiran kelaparan dan berkontribusi pada revitalisasi kemitraan global untuk mengimplementasikan Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (SDGs). Ini menetapkan visi WFP untuk mengangkat orang yang paling rentan dan terpinggirkan dari kelaparan.

Rencana Strategis WFP 2017-2021 diuraikan sebagai berikut : 1. Sasaran Strategis 1 yaitu Mendukung negara untuk mencapai nol kelaparan (SDG 2.1) dengan turunan tujuan strategisnya yaitu 1. Mengakhiri kelaparan dengan melindungi akses ke makanan, 2. Perbaiki nutrisi dan 3. Mencapai Ketahanan Pangan. 2. Sasaran Strategi 2 yaitu Mitra untuk mendukung implementasi SDGs (SDG 17) dengan turunan objektifnya yaitu Tujuan Strategis 4 Mendukung

implementasi SDG dan Tujuan Strategis 5 yaitu mitra untuk hasil SDGs. (World Food Programme).

Dengan Rencana Strategis WFP 2017-2021, WFP akan mendukung Pemerintah Indonesia untuk mencapai target terkait ketahanan pangan dan gizi. Untuk menjalankan rencana strategisnya di Indonesia, maka WFP membuat *Indonesia Country Programme* atau Rencana Program Kerja Negara Indonesia tahun 2016-2020. Rencana Program Kerja Negara Indonesia ini sesuai dengan Sasaran Strategis WFP 1, 3 dan 4 dan Sasaran Pembangunan Berkelanjutan 2 dalam Rencana Strategis WFP 2017-2021.

Untuk mengetahui urgensi wilayah rawan pangan di Indonesia digunakan indikator ketahanan pangan yaitu ketersediaan pangan, akses pangan dan pemanfaatan pangan. Dari ketiga indikator tersebut Provinsi Nusa Tenggara Timur merupakan salah satu provinsi dengan zona merah atau kategori rentan di beberapa daerahnya. Maka pada tahun 2015, Peta Ketahanan dan Kerentanan Pangan provinsi diluncurkan di Nusa Tenggara Timur (NTT), Hal ini menyebabkan perencanaan pemerintah dan alokasi sumber daya yang diprioritaskan pada kabupaten dan kecamatan yang paling rentan yang berada disana. Namun pada kenyataannya sampai tahun 2020, Dari data IKP provinsi, terdapat lima daerah yang paling rentan rawan pangan, yaitu Papua (25,13), Papua Barat (30,12), Nusa Tenggara Timur (50,69), Maluku (52,35), dan Kalimantan Barat (55,17). Dimana Provinsi NTT masih masuk dalam kategori paling rentan rawan pangan.

Penelitian ini akan memfokuskan pada kerjasama Indonesia dan WFP dalam mengatasi masalah ketahanan pangan di Provinsi Nusa Tenggara Timur melalui perodesasi *Indonesia Country Programme* atau Rencana Program Kerja WFP Indonesia 2016-2020. Pada *Indonesia Country Programme* ini juga akan membahas mengenai pencapaian *Sustainable Development Goals* di Provinsi NTT khususnya Point 2 yaitu Zero Hunger atau Tanpa Kelaparan yang sejalan dengan *Indonesia Country Programme* tahun 2016-2020. Penelitian ini berdasarkan penjelasan sebelumnya mengenai peran negara untuk mengorganisir dan mencapai ketahanan serta kedaulatan pangannya namun kenyataannya ketahanan pangan tidak terdesentralisasi dengan baik khususnya di bagian timur Indonesia seperti Provinsi

NTT yang masuk zona merah atau kategori serius. Angka kelaparan dan kerentanan yang masih dalam ambang yang tinggi menjadi tolak ukur ketidakmampuan Indonesia dalam mengurus masalah pangannya sendiri, hal ini mengakibatkan Indonesia melakukan kerjasama internasional dengan aktor lain yaitu World Food Programme. Kerjasama tersebut yang sudah terjalin kurang lebih 50 tahun pun merupakan tanda Indonesia belum dapat dikatakan mandiri pangan. Maka Kerjasama antara Indonesia dan WFP dalam mengatasi masalah ketahanan pangan di Nusa Tenggara Timur difokuskan penulis untuk menganalisis hasil dari kerjasama tersebut bagi Indonesia.

1.2 Rumusan Masalah

Ketahanan pangan penting untuk menjadi fokus negara karena berkaitan dengan hak asasi manusia yang harus dikelola negara. Dimana kualitas sumber daya manusia yang akan mempengaruhi bidang-bidang yang dijalankan negara seperti ekonomi, social, budaya, lingkungan dan lain-lain dipondasi melalui kecukupan dalam pangan. Pangan merupakan masalah yang serius karena termasuk dalam kebutuhan primer manusia. Namun kenyataannya, Indonesia masih dalam kategori kelaparan moderat, naik sedikit dari kategori kronis pada tahun 2019 pada Indeks Kelaparan Dunia. Indonesia sebagai aktor yang penting dalam menjamin ketahanan pangan nasional belum mampu menuntaskan masalah pangannya sendiri. Hal ini yang menjadi urgensi Indonesia yang membutuhkan kerjasama untuk mencapai ketahanan pangan dan pembangunan berkelanjutan no 2 nya.

Cara WFP membantu masalah pangan yang dihadapi Indonesia adalah melalui Rencana Program Kerja Indonesia atau *Indonesia Country Programme* yang dibentuk oleh WFP. Tujuannya untuk memudahkan kebutuhan negara-negara yang menjadi sasaran kerjasamanya. Khususnya pada periode ini yaitu tahun 2016-2020.

Dalam mengatasi masalah kelaparan yang tidak dapat dipisahkan dengan faktor ketahanan pangan. Dimana dalam menyelesaikan masalah kelaparan artinya juga harus membentuk ketahanan pangan dalam negara terlebih dahulu. Pemerintah meminta dukungan WFP untuk dua dari lima prioritasnya untuk menyelesaikan

masalah kelaparan dan ketahanan pangan, dua hal tersebut terkait dengan meningkatkan gizi dan kualitas pangan, dan mengurangi dampak bencana pada ketahanan pangan.

Dengan dasar tersebut, penelitian ini akan terfokus pada program kerja WFP untuk Indonesia di tahun 2016-2020 khususnya di Provinsi Nusa Tenggara Timur. Provinsi Nusa Tenggara Timur dipilih karena sejak tahun 2015, fokus dari WFP dan Pemerintah berada pada tiga provinsi yaitu Nusa Tenggara Timur, Nusa Tenggara Barat dan juga Papua. Sehingga penulis ingin membahas mengenai **“Bagaimana Kerjasama Indonesia-United Nation World Food Programme dalam Mengatasi Masalah Ketahanan Pangan di Nusa Tenggara Timur melalui *Indonesia Country Programme Tahun 2016-2020*?”**

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan dalam penelitian ini adalah untuk menjelaskan Kerjasama Indonesia-United Nation World Food Programme dalam Mengatasi Masalah Ketahanan Pangan dan Tujuan Pembangunan Berkelanjutan nomor 2 Tanpa Kelaparan di Nusa Tenggara Timur melalui *Indonesia Country Programme Tahun 2016-2020*

1.4 Manfaat Penelitian

Adapun hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan:

A. Manfaat Akademik: penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi kajian hubungan internasional yaitu kerjasama aktor negara dan organisasi internasional dalam menangani masalah ketahanan pangan.

B. Manfaat Praktis: penelitian ini diharapkan dapat memberikan usulan bagi para *stakeholder* dalam membuat kebijakan mengenai pembangunan nasional bidang ketahanan pangan yang akan dilakukan Indonesia.

I.5 Sistematika Penulisan

BAB I PENDAHULUAN

Pada bab pertama ini, penulis membahas berkaitan dengan latar belakang masalah dari penelitian ini yakni berkaitan dengan kerjasama Indonesia dan WFP dalam mengatasi masalah ketahanan pangan di Nusa Tenggara Timur yang sejalan dengan upaya mewujudkan tujuan pembangunan berkelanjutan nomor dua yaitu tanpa kelaparan, dan diperjelas dengan pertanyaan penelitian dalam rumusan masalah penelitian, dan juga memuat tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan dalam penelitian.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Pada bab kedua ini, penulis akan membahas berkaitan dengan tinjauan pustaka yang terdiri dari literature review yang akan digunakan untuk menjadi referensi dan acuan serta bahan pembanding penelitian, kerangka konseptual yang berisi teori dan konsep yang akan digunakan sebagai pisau analisis dalam menganalisis permasalahan, alur pemikiran dari penelitian serta asumsi penulis terhadap permasalahan dari masalah yang diteliti.

BAB III METODE PENELITIAN

Pada bab ketiga ini, penulis akan membahas mengenai metode penelitian yang akan digunakan dalam penelitian ini. Bukan hanya itu, namun pada bab ini juga akan membahas mengenai jenis penelitian, sumber data, teknik pengumpulan data, teknik analisis data, teknik keabsahan data serta waktu dan lokasi penelitian yang akan digunakan dalam penelitian.

BAB IV DINAMIKA KONDISI KETAHANAN PANGAN DI INDONESIA

Pada bab keempat ini, penulis akan membahas mengenai kondisi ketahanan pangan khususnya mengenai kelaparan pada sebelum kerjasama dengan pada saat program *World Food Programme* berlangsung di Indonesia.

BAB V KERJASAMA INDONESIA-UNITED NATION WORLD FOOD PROGRAMME DALAM MENGATASI MASALAH KETAHANAN PANGAN DI NUSA TENGGARA TIMUR MELALUI *INDONESIA COUNTRY PROGRAMME* TAHUN 2016-2020.

Pada bab kelima ini, penulis akan berusaha menganalisis mengenai kerjasama dari Indonesia dan UNWFP dalam mengatasi masalah ketahanan pangan di Nusa Tenggara Timur yang sejalan dengan upaya mewujudkan tujuan pembangunan berkelanjutan nomor dua yaitu tanpa kelaparan untuk menjawab rumusan masalah yang telah diajukan dengan menggunakan teori dan konsep yang terkait dengan topik tersebut.

BAB VI PENUTUP

Pada bab keenam ini akan berisikan kesimpulan dari bab satu sampai dengan bab 5 yang telah penulis tulis dan juga saran untuk para pihak yang bersangkutan seperti pembaca dan peneliti mengenai topik ini selanjutnya.