

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 LATAR BELAKANG

Tesis ini membahas bagaimana kinerja Organisasi Internasional, khususnya FAO (*Food and Agricultural Organization*) terhadap penanganan ketahanan pangan di wilayah Timur Laut Nigeria. FAO yang merupakan sebuah organisasi internasional yang didirikan untuk mengatasi masalah ketahanan pangan bagi negara-negara anggotanya. Nigeria yang merupakan sebuah negara anggota FAO sejak tahun 1978 masih mengalami permasalahan dalam pemenuhan ketahanan pangan. Kinerja FAO dalam penanganan ketahanan pangan di wilayah Borno, Adamawa dan Yobe atau sering disebut wilayah Timur laut Nigeria menjadi subjek utama dalam penelitian ini. Peneliti menggunakan time frame dari tahun 2017 hingga tahun 2020.

Sejak munculnya sistem negara pada akhir abad ke-19, negara merupakan objek studi hubungan internasional. Mengambil dari sudut pandangan politik, negara merupakan sebuah intentitas yang memiliki kekuatan militer dan ekonomi dimana *privilege* tersebut tidak dimiliki oleh institusi atau individu lain. Pasca perang dunia kedua, dimana negara-negara mengalami kerusakan yang diakibatkan oleh perang dunia. Pada saat itu, Liga Bangsa-Bangsa sebagai organisasi internasional yang dibentuk untuk mencegah terjadinya perang dunia kembali telah gagal menjalankan fungsinya. Hal tersebut ditengarai dengan munculnya perang dunia ke dua, maka untuk meneruskan cita-cita besar dalam mewujudkan kerjasama

internasional antar negara-negara di dunia dan menjaga stabilisasi keamanan antar negara anggotanya maka Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) didirikan pada tahun 1945. Secara fungsi, PBB melanjutkan tujuan dari didirikannya Liga Bangsa-Bangsa ditambah dengan beberapa fungsi-fungsi tambahan seperti: 1) mengembangkan hubungan persahabatan antar bangsa dan negara berdasarkan atas asas persamaan hak dan penentuan nasib sendiri dari bangsa lain serta mengambil tindakan yang tepat guna memperkuat perdamaian dunia, 2) mewujudkan kerjasama internasional dalam memecahkan masalah-masalah internasional seperti masalah sosial, ekonomi, kebudayaan atau kemanusiaan serta mendorong penghargaan terhadap hak-hak manusia tanpa membedakan bangsa, jenis kelamin, bahasa dan agama, 3) menjadi tempat untuk menyerasikan tindakan bangsa-bangsa dalam mencapai tujuan bersama (Viani, S.A, 2018).

PBB merupakan organisasi internasional terbesar dan memiliki anggota negara sebanyak 193 negara. PBB memiliki enam organ yang memiliki fungsi dan tujuan yang berbeda-beda. Ke-enam organ tersebut adalah : Majelis Umum (*General Assembly*), Dewan Keamanan (*Security Council*), Dewan Ekonomi dan Sosial (*Economic and Social Council*), Dewan Perwalian (*Trusteeship Council*), Mahkamah Internasional (*International Court of Justice*) dan Sekretariat.

Laporan pertama kali dari *United Nations Development Program (UNDP)* tentang perkembangan manusia diterbitkan pada tahun 1994 menjadi tonggak dimulainya ide tentang pembangunan manusia. *Human development* menjadi sebuah agenda dalam pengembangan internasional. Perpindahan dari *state security* ke *human security* menunjukkan bahwa norma internasional bergeser dari

perlindungan negara ke arah perlindungan terhadap warganya. Dalam bukunya yang berjudul “*NATIONAL INTERESTS IN INTERNATIONAL SOCIETY*”, Martha Finnemore menyatakan bahwa pengembangan kepada warga negara secara global sudah dimulai ketika World Bank dipimpin oleh Robert McNamara. Pada saat Robert McNamara diberi mandat sebagai Presiden World Bank ke-5, McNamara mengkampanyekan Penurunan kemiskinan masyarakat secara global. Hal ini tentunya sangat berbeda dengan tujuan awal penciptaan World Bank yang hanya berfokus pada pengembangan negara pasca perang dunia ke-dua (Finnemore, 1996).

Pada tahun 1995, berlangsung KTT Dunia tentang pembangunan sosial di Copenhagen. KTT tersebut menjadi titik penting dalam pembentukan Millennium Development Goals (MDGs) sebagai konsesus internasional yang membuat maklumat penurunan kemiskinan secara global sebagai tujuan utama dalam pembangunan. Hingga akhirnya pada September 2000, pemimpin dari 189 negara berkumpul di markas PBB untuk menandatangani deklarasi milenium yang dikenal dengan sebutan *Millennium Development Goals*. Dalam deklarasi ini ada 8 poin penting yang menjadi tujuan capaian hingga pada tahun 2015. Bermula dari komitmen untuk 1) menanggulangi kemiskinan dan kelaparan, 2) akses pendidikan untuk semua, 3) kesetaraan gender dan pemberdayaan perempuan, 4) penurunan kematian anak, 5) peningkatan kesehatan ibu, 6) memerangi penyakit menular seperti HIV/AIDS, malaria dan penyakit menular lainnya, 7) memastikan kelestarian lingkungan hidup hingga 8) pengembangan kemitraan global dalam pembangunan. Deklarasi ini menjadi wujud nyata

komitmen negara-negara di dunia untuk meningkatkan pembangunan manusia (Hulme, 2007)

Pada tahun 2012, di Rio De Janeiro pembahasan tingkat lanjut dilakukan untuk membahas MDGs yang target waktunya habis pada tahun 2015. Sebuah program lanjutan diperlukan untuk melanjutkan program MDGs yang telah memberikan pandangan baru dalam pengembangan pembangunan manusia di negara-negara anggota. Akhirnya pada bulan juli 2014, Kelompok kerja terbuka Majelis Umum PBB atau disebut dengan *UN General Assembly Open Working Group* mengajukan program dengan 17 tujuan yang akan menjadi agenda prioritas dari tahun 2015-2030. Agenda yang disebut dengan *Sustainable Development Goals (SDGs)* yang memiliki beberapa program dari program pendahulunya dan ada beberapa penambahan program baru.

Ke-17 program SDGs merupakan sebuah komitmen PBB dalam penanganan *human security*. Menurut PBB sendiri *human security* adalah sebuah pendekatan untuk membantu negara anggota dalam mengidentifikasi dan menghadapi tantangan-tantangan yang meluas dan permasalahan lintas sektoral terhadap kelangsungan hidup, mata pencaharian dan martabat rakyat negara anggota tersebut (PBB, 2020). Dalam ke-17 program SDGs, salah satu program yang berdampak langsung dalam *human security* adalah Zero Hunger. PBB melaporkan bahwa pada tahun 2019, 750 juta masyarakat dunia mengalami kelaparan atau kekurangan gizi. 10 juta tiap tahunnya dan bisa menjadi 60 juta pada lima tahun ke depan, jika hal ini tetap berlanjut maka diperkirakan akan ada 840 juta masyarakat dunia

kelaparan pada tahun 2030¹. PBB juga menyatakan bahwa wilayah Asia dan Sub-Sahara Afrika merupakan dua wilayah yang mengalami permasalahan akut dalam kelaparan.

Untuk mengatasi permasalahan kelaparan tersebut, PBB telah membentuk badan yang bertanggung jawab dalam penanganan ketahanan pangan. Sebuah badan khusus didirikan oleh PBB untuk membantu permasalahan pangan yang dihadapi oleh negara-negara anggota. *Food and Agricultural Organization (FAO)* adalah badan khusus permanen PBB dibentuk pada Oktober 1945. Selain disebut badan khusus PBB, FAO merupakan sebuah organisasi internasional karena beranggotakan negara-negara di dunia. Hingga pada saat ini total negara anggota yang bergabung dengan FAO mencapai 180 negara anggota. Pada pembukaan konstitusinya (FAO, 2017). FAO memiliki beberapa tujuan umum seperti:

1. Meningkatkan tingkat nutrisi dan standar kehidupan masyarakat internasional sesuai yuridiksi tugasnya.
2. Menjamin peningkatan efisiensi produksi dan distribusi pangan dan produk pertanian.
3. Memperbaiki kondisi penduduk pedesaan.
4. Berkontribusi terhadap pengembangan ekonomi dunia dan menjamin umat manusia terbebas dari kelaparan.

Dalam kurun waktu 10 tahun terakhir ini, FAO telah berhasil dalam membantu negara anggota dalam penanganan ketahanan pangan. Seperti pada penanganan dan pendampingan ketahanan pangan di Republik Kenya pada tahun 2013-2016 (FAO, 2018), FAO berhasil bekerja sama dengan pemerintah Kenya dalam

1 Diambil dari artikel yang berasal dari PBB tentang pokok pembahasan Sustainable Development Goals pada alamat sureal:
<https://www.un.org/sustainabledevelopment/hunger/>

meningkatkan produktivitas dan keuntungan bagi petani melalui peningkatan praktek pertanian yang baik dan pertanian konservasi. Selain itu, FAO memberikan pendampingan kepada Kamboja untuk menghilangkan kemiskinan, menciptakan ketahanan pangan dan memberikan nutrisi yang baik serta mempromosikan manajemen sumber daya alam pada tahun 2016-2018. Pendampingan dan penanganan ketahanan pangan juga terjadi di beberapa negara sesuai dengan laporan evaluasi FAO dalam kurun waktu 2010-2020² seperti Syria, Armenia, Ethiopia, Lebanon, Georgia, Burundi, Cuba, Timor-Leste, Meksiko, Kamboja, Guinea, Bhutan, Kenya, Mesir, Nicaragua, Myanmar, Bangladesh, Kamerun, Honduras, Pakistan, Tepi Barat jalur Gaza, Pantai Gading, Guatemala, Niger, Arab Saudi, Kyrgyz, Sudan Selatan, Tanzania, Guyana, Kepulauan Karibia, Trinidad dan Tobago, Laos dan Burkina Faso.

1.1.1 Ketahanan Pangan di Nigeria

Salah satu negara dengan permasalahan ketahanan pangan yang hingga saat ini masih menjadi perhatian adalah Nigeria. Dalam laporan *International Food Policy Research Institute (IPFRI)* menyebutkan bahwa Nigeria terutama Nigeria bagian utara termasuk dalam 10 Negara yang mengalami krisis pangan yang akut (Gustafson, 2019). Selain itu pada sebuah laporan lainnya yang berjudul *Food Security Information Network (FSIN)* yang berjudul “GLOBAL REPORT ON FOOD CRISIS 2017” menyebutkan bahwa di Nigeria ada 8,1 juta masyarakat yang mengalami kerentanan pangan. 4,7 juta sendiri berasal dari Nigeria timur laut. Pada laporan

2 Laporan evaluasi FAO terhadap program-program di beberapa negara anggota. Sumber didapat dari <http://www.fao.org/evaluation/evaluation-digest/recently-completed-evaluations/en/>

tersebut juga dijelaskan bahwa Nigeria memasuki tahap 3 dalam kategori kerentanan pangan. Tahap ke-3 ini termasuk dalam kategori krisis, dimana walaupun sudah ada bantuan kemanusiaan, rumah tangga masih mengalami kesenjangan konsumsi makanan dengan keadaan kekurangan gizi yang cukup akut, atupun keadaan dimana rumah tangga masih dapat memenuhi tingkat minimum kebutuhan pangan dengan mengurangi aset mereka sehingga pada akhirnya akan menyebabkan kesenjangan pangan. Masukan yang FSIN berikan dalam penanganan kerentanan pangan dalam tahap ini adalah dengan melindungi mata pencaharian, mengurangi kesenjangan konsumsi pangan, dan mengurangi kekurangan gizi yang akut (FSIN, 2017).

Pada laporan FAO yang berjudul “*NIGERIA FOOD SECURITY AND VULNERABILITY SURVEY 2016*” menyebutkan bahwa ada beberapa temuan yang mempengaruhi permasalahan ketahanan pangan di Nigeria (FAO, 2016). Hal tersebut adalah:

1. Ketersediaan Pangan: Terdapat 8 dari 16 negara bagian yang mana kurang dari 70% bagian rumah tangga menghasilkan tanaman pangan dan ternak pada tahun 2016. Pada negara bagian Borno, hanya 24% hingga 35% rumah tangga yang dapat menghasilkan tanaman pangan dan ternak. Masih terdapat 34% defisit dalam memenuhi ketersediaan pangan.
2. Akses Pangan: Akses fisik terhadap pangan cenderung tinggi, dengan kurang lebih 80% rumah tangga di setiap negara bagian memiliki akses terhadap pasar yang menjual bahan pangan. Akan tetapi akses ekonomi terhadap bahan pangan cenderung rendah. Rata-rata pendapatan tiap orang perharinya di setiap rumah tangga hanya sekitar N46 di Negara bagian

Borna sampai N133 di negara bagian Niger. Jika dikurskan ke Rupiah sekitar Rp 1.700 hingga Rp 5.166. Hampir setiap negara bagian di Nigeria, 10% tiap rumah tangga memiliki nilai rendah atau mendekati ambang batas dari *Food Consumption Score*, terutama pada negara bagian Yobe dan Borno yang mencapai hingga 42% hingga 43%. Pada saat 7 hari proses penulisan laporan ini, FAO menyebutkan hampir 20% rumah tangga di setiap negara bagian tidak memiliki bahan pangan atau uang untuk memenuhi kebutuhan pangan. Mulai dari 4% di negara bagian Kano hingga 37% di negara bagian Borno.

3. Pemanfaatan Pangan: Akses terhadap pemenuhan air minum yang aman cenderung rendah pada semua negara bagian. Kurang dari 40% rumah tangga memiliki akses terhadap sumber air minum yang layak.
4. Stabilitas Pangan : Rumah tangga tidak memiliki stabilitas suplai bahan pangan. Diantara rumah tangga yang menghasilkan tanaman pangan pada tahun 2016, hasil bahan pangan tersebut hanya dapat bertahan sekitar 7 bulan untuk memenuhi kebutuhan pangan mereka.
5. Mata pencaharian : Pertanian masih menjadi mata pencaharian utama pada setiap rumah tangga di seluruh negara bagian, kecuali pada negara bagian Borno. Rumah tangga biasanya bergantung pada satu atau dua mata pencaharian, akan tetapi rumah tangga di setiap negara bagian dilaporkan memiliki hampir sampai empat mata pencaharian. Di negara bagian Borno sendiri, 20% dari rumah tangga tidak memiliki mata pencaharian.

Pada laporan *The Cadre Harmonisé (CH)*³ bulan Agustus 2016, adanya pemberontakan yang dilakukan oleh Boko Haram menyebabkan terjadi perpindahan penduduk. Lebih dari 1,4 juta penduduk mengungsi dari wilayah negara bagian Borno, Adamawa, dan Yobe. Kerentanan pangan dan rendahnya konsumsi pangan terjadi akibat berkurangnya kemampuan rumah tangga untuk mengakses bahan pangan.

Kasus permasalahan kerentanan pangan di wilayah Borno, Adamawa dan Yobe (BAY) ini terjadi hingga tahun 2020. Pada laporan *World Food Program (WFP)* yang berjudul “*Emergency Food Security Assessment (EFSA) in Borno, Adamawa and Yobe States of Nigeria*”, konflik yang terjadi di Nigeria timur laut ini masih berlangsung dan menyebabkan terjadinya penyebaran pengungsi, kekacauan mata pencaharian serta melemahnya fungsi pasar. Pemberontakan bersenjata yang dilakukan oleh Boko Haram di ketiga daerah tersebut menyebabkan terjadinya penyebaran pengungsi dengan total 1.75 juta pada Januari 2019 (WFP, 2019).

Selain adanya konflik bersenjata, kerawanan pangan di ketiga negara bagian Borno, Adamawa dan Yobe (BAY) disebabkan oleh beberapa faktor lain. Beberapa diantaranya adalah; 1. Adanya konflik komunal antara petani dan pengembala, 2. Adanya pengungsi dari wilayah konflik / perpindahan suatu populasi dari tempat asal mereka karena alasan tertentu, 3. Ketergantungan pengungsi terhadap komunitas setempat, 4. Disabilitas dalam rumah tangga, 5. Minimnya akses pertanian, dan 6. Adanya ketergantungan terhadap bantuan

3 *The Cadre Harmonisé* merupakan sebuah kerangka kerja regional yang digunakan untuk mencegah krisis pangan sehingga dapat dengan cepat mengidentifikasi populasi yang terdampak dan pencegahan yang tepat untuk meningkatkan ketahanan pangan.

secara terus menerus. Keadaan ini menunjukkan bahwa ketahanan pangan di wilayah BAY menjadi sebuah permasalahan yang kompleks berdasarkan asumsi yang berasal dari rujukan historis, pengambilan kebijakan yang salah, sosial-ekonomi, keamanan wilayah hingga kesehatan.

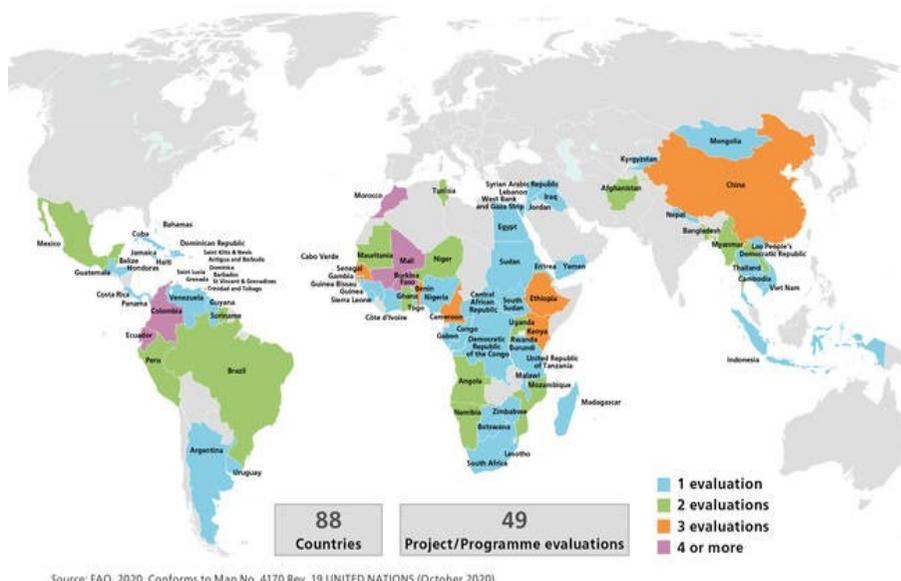
Sesuai dengan mandat dan tugas FAO sebagai organisasi internasional yang mempunyai peran untuk meningkatkan ketahanan pangan:

"common welfare by furthering separate and collective action for the purpose of raising levels of nutrition and standards of living of the peoples under their respective jurisdictions; securing improvements in the efficiency of the production and distribution of all food and agricultural products; bettering the condition of rural populations; and thus contributing towards an expanding world economy and ensuring humanity's freedom from hunger"(FAO, 2017)

FAO mempunyai peran yang signifikan dalam mengatasi kerentanan pangan di wilayah Nigeria terutama Nigeria bagian timur laut seperti Borno, Adamawa dan Yobe, namun pada data evaluasi program FAO penulis hanya menemukan 1 program evaluasi yang berhubungan dengan Nigeria. Program dengan judul *"Final Report of the Project "Strengthening Agricultural Market Information Systems Globally and in Selected Countries (Bangladesh, India and Nigeria) Using Innovative Methods and Digital Technology"*. Program tersebut berfokus pada penggunaan metode inovasi serta teknologi digital untuk peningkatan sistem informasi pasar pertanian di ketiga negara⁴.

4 Halaman website evaluasi FAO. Diakses pada 25 Desember dari alamat sureal: <http://www.fao.org/evaluation/evaluation-digest/evaluations-detail/en/c/1099034/>

Gambar 1.1 Laporan Evaluasi FAO Tahun 2020



Sumber: FAO, (2020)⁵

Implementasi pemenuhan ketahanan pangan menjadi penting karena berhubungan dengan *human security* dan pencapaian tujuan SDGs *zero hunger*. Wilayah Nigeria bagian timur laut seperti Borno, Adamawa, dan Yobe menjadi sebuah tantangan tersendiri bagi FAO selaku agen khusus PBB yang bekerja dalam mewujudkan agenda internasional tersebut. Dalam kurun waktu empat tahun sejak dicetuskannya SDGs (2016-2020), FAO telah melakukan beberapa program dalam mewujudkan ketahanan pangan di daerah tersebut. Berdasarkan data FAO⁶, ada setidaknya 5 program yang tercatat

5 Gambar jumlah laporan evaluasi FAO pada tahun 2020. Pada laporan tersebut evaluasi yang telah selesai di Nigeria hanyalah satu saja yang ditunjukkan dengan warna biru. Diambil dari alamat sureal: http://www.fao.org/evaluation/evaluation-digest/recently-completed-evaluations/en?page=13&ipp=10&tx_dynalist_pi1%5Bpar%5D=YToxOntzOjE6IkwiO3M6MToiNiI7fQ%3D%3D

6 Daftar program FAO di Nigeria timur laut, diambil dari alamat sureal : <http://www.fao.org/nigeria/programmes-and-projects/project-list/en/>

dalam penanganan ketahanan pangan di wilayah Nigeria timur laut.

Ke-5 program tersebut adalah:

1. Peningkatan ketahanan terhadap krisis kemanusiaan, variabilitas iklim dan perubahan terhadap komunitas yang rentan di Nigeria timur laut - periode dari 1 April 2017 hingga Desember 2018.
2. Bantuan mata pencaharian terhadap pengungsi yang sudah kembali ketempat asal, pengungsi yang masih mengungsi, dan komunitas penerima pengungsi yang terdampak oleh pemberontakan di Nigeria timur laut (Borno, Adamawa,dan Yobe) – periode 1 Juli 2017 hingga 31 Mei 2018.
3. Bantuan pertanian dan peternakan untuk pengungsi yang sudah kembali ketempat asal, pengungsi yang masih mengungsi, dan keluarga penerima pengungsi yang rentan terkena dampak dari krisis ketahanan pangan dan krisis mata pencaharian di Nigeria timur laut – periode Januari hingga Desember 2018.
4. Bantuan pertanian dan peternakan untuk pengungsi yang sudah kembali ketempat asal, pengungsi yang masih mengungsi, dan komunitas penerima pengungsi yang terdampak oleh pemberontakan di Nigeria timur laut (Borno, Adamawa,dan Yobe) – periode April hingga Desember 2018.
5. Mendukung mata pencaharian pertanian yang peka terhadap perlindungan pengungsi yang masih mengungsi, pengungsi yang sudah kembali ketempat asal, dan rumah tangga penerima pengungsi yang rentan termasuk anak-anak dan

wanita di Nigeria timur laut – Maret 2018 hingga Februari 2019.

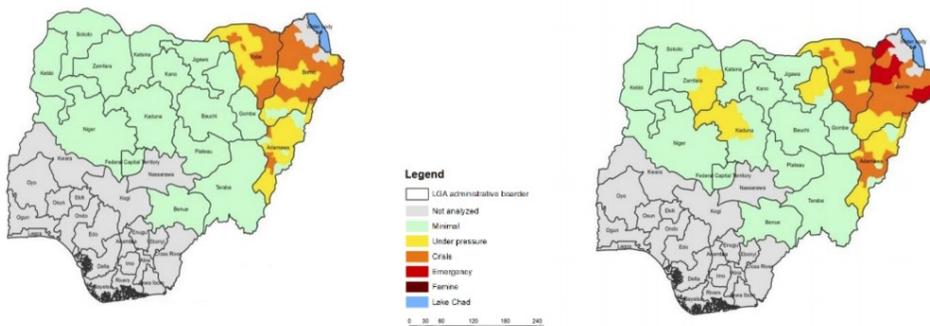
Walaupun program-program tersebut telah dilakukan oleh FAO untuk mengatasi ketahanan pangan akan tetapi permasalahan kerentanan pangan tetap terjadi di ketiga negara bagian tersebut. Data dari *CH* November 2019 dan Februari 2020 menunjukkan adanya estimasi peningkatan jumlah masyarakat yang mengalami kerentanan pangan. Data pada November 2019 diprediksi sekitar 2,6 juta masyarakat mengalami krisis kerentanan pangan. Jumlah tersebut meningkat pada data Februari 2020, dengan prediksi peningkatan mencapai 3,6 juta masyarakat yang rentan akan krisis pangan di wilayah Borno, Adamawa dan Yobe.

Gambar 1.2 Proyeksi Peningkatan Kerentanan Pangan di Wilayah BAY

Cadre Harmonisé, November 2019

Current (October–December 2019)

Projection (June–August 2020)



Sumber: *Cadre Harmonisé November 2019*⁷

Data proyeksi peningkatan kerentanan pangan di wilayah BAY tersebut belum di akumulasikan dengan adanya pandemi

⁷ *Cadre Harmonisé November 2019* diambil di alamat sureal:<http://www.fao.org/3/ca7641en/ca7641en.pdf>

COVID-19 yang terjadi pada bulan Mei 2020. COVID-19 yang disahkan oleh *World Health Organization* (WHO) sebagai pandemi yang telah memakan korban sekitar 444,813 dan total kasus 8.223.454 di seluruh dunia⁸. Selain pada sektor kesehatan, COVID-19 sendiri memberikan dampak negatif yang cukup besar pada sektor ekonomi dan sosial. *World Trade Organization* (WTO) memprediksikan bahwa tingkat perdagangan global dapat menurun antara 13% hingga 32% pada tahun 2020 akibat dari pandemi COVID-19. *Lockdown*⁹ sebagai salah satu strategi negara-negara di dunia untuk menekan penyebaran COVID-19 mengakibatkan tersendatnya proses panen, produksi, pengolahan dan pengiriman pada bidang pangan ataupun bidang-bidang lainnya. Tentu saja akibat berkurangnya semua proses tersebut berdampak pada ketersediaan pangan di suatu negara maupun daerah tertentu¹⁰.

Setidaknya ada sekitar 30,249 kasus COVID-19 yang dilaporkan di Nigeria, hal ini termasuk 648 korban meninggal¹¹. Nigeria melakukan kebijakan *lockdown* yang menurut PBB apabila dilakukan terlalu lama akan berdampak pada meningkatnya

- 8 Hasil ini diambil pada tanggal 18 June 2020, trennya jumlah kasus dan jumlah kematian meningkat tiap harinya karena pada saat penulisan ini dibuat belum ada vaksin yang digunakan untuk mencegah penyebaran COVID-19. Sumber didapat dari: https://covid19.who.int/?gclid=EAJaIQobChMI8Nag68KL6gIVAiUrCh3yZQpcEAAAYASAAEgKL0_D_BwE
- 9 Lockdown atau karantina wilayah merupakan sebuah kebijakan untuk menerapkan karantina terhadap suatu daerah atau wilayah tertentu dalam rangka mencegah perpindahan orang, baik yang masuk kedalam wilayah maupun keluar wilayah untuk tujuan mendesak. Pada penanganan COVID-19, banyak otoritas negara dan daerah menggunakan kebijakan ini
- 10 Patetin, L. (2020). The COVID-19 Crisis: An Opportunity to Integrate Food Democracy into Post-Pandemic Food Systems. *European Journal of Risk Regulation*, 11, 326–336. <https://doi.org/10.1017/err.2020.40>
- 11 Data diambil dari OCHA yang secara langsung diambil dari Nigeria Centre for Disease Control (NCDC) pada alamat sureal : https://reports.unocha.org/en/country/nigeria/flash-update/2IXQoYShqnaYID_VtPa39kN/

pengangguran. *World Food Program (WFP)*¹² juga menyatakan bahwa pengangguran yang dihasilkan dari karantina wilayah yang terlalu lama dapat mengakibatkan kelaparan secara luas di Nigeria. Ada sekitar 90 juta penduduk Nigeria yang berpenghasilan kurang dari 2 dollar Amerika Serikat dalam sehari, tentu saja mereka termasuk masyarakat yang rentan pangan¹³.

Dengan adanya latar belakang permasalahan kerentanan pangan di Nigeria terutama wilayah Nigeria timur laut yaitu wilayah Borno, Adamawa dan Yobe tersebut maka muncul pertanyaan yang diajukan penulis tentang mengapa penanganan ketahanan pangan yang dilakukan oleh FAO di ketiga wilayah tersebut dalam kurun waktu 2017 hingga 2020 dirasa belum efektif. Argumen pertanyaan tersebut didasari dengan data-data yang sudah penulis paparkan pada latar belakang. Capaian untuk mewujudkan *zero hunger* dirasa masih sangat jauh dari harapan untuk wilayah Nigeria timur laut. Banyaknya pengungsi dan masyarakat atau komunitas penerima pengungsi yang rentan pangan meningkat dari tahun ke tahun merupakan bukti bahwa ada masalah ketahanan pangan yang kritis pada ketiga wilayah tersebut. FAO sebagai organisasi internasional dan badan khusus PBB yang bertanggung jawab dalam penanganan ketahanan pangan negara anggotanya merupakan aktor utama untuk mencapai tujuan *SDGs zero hunger*.

1.2 Rumusan Masalah

12 Sebuah organisasi non-pemerintah yang dibentuk oleh FAO yang bertugas mengurus masalah kemanusiaan yang berfokus pada bantuan untuk program pangan bagi negara-negara berkembang.

13 Schlein, L. (2020). COVID-19 is Threatening Food Security in Nigeria. Diakses pada tanggal 18 Juni 2020 dari alamat sureal:

<https://www.voanews.com/africa/covid-19-threatening-food-security-nigeria>

Berdasarkan permasalahan yang telah penulis kemukakan diatas, tesis ini mengajukan rumusan masalah sebagai berikut: Mengapa Kinerja FAO dalam penanganan ketahanan pangan di wilayah Timur Laut Nigeria pada kurun waktu 2017 hingga 2020 masih kurang memuaskan?

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini berfokus dalam analisis kinerja FAO dalam penanganan ketahanan pangan di wilayah timur laut Nigeria dalam rentang tahun 2017 hingga 2020. Penulis merasa hal ini penting dilakukan mengingat bahwa FAO mengemban mandat penting untuk mencapai tujuan SDGs *zero hunger*. Mandat tersebut merupakan capaian tertinggi terhadap *human security* dimana masyarakat internasional berhak untuk terbebas dari kelaparan dan kerentanan pangan. Kelaparan merupakan sebuah kejahatan terhadap umat manusia. Seperti yang pernah dikatakan mantan Presiden Brazil, Luiz Inacio Lula de Silva. "*Hunger is actually the worst weapon of mass destruction. It claims million of victim each year*". Seperti halnya wilayah Timur Laut Nigeria yang mengalami permasalahan kelaparan yang berkepanjangan. Dimana dunia ilmu pengetahuan, teknologi dan kesehatan berkembang dengan pesat akan tetapi secara tragis meninggalkan permasalahan dasar kemanusiaan yang tak kunjung terselesaikan. Berdasarkan hal tersebut, ada beberapa poin yang menjadi tujuan penulis untuk melakukan penelitian ini: (1) Untuk mengetahui kinerja FAO dalam penanganan ketahanan pangan pada rentang tahun 2017-2020 di wilayah timur laut Nigeria. (2) Untuk mengetahui permasalahan dasar yang dihadapi FAO dalam

penanganan ketahanan pangan dalam rentang tahun 2017-2020 di wilayah timur laut Nigeria.

1.4 Kajian Pustaka

Pada sub bab ini, ada beberapa penelitian terdahulu yang penulis gunakan sebagai rujukan akademis dalam penulisan tesis ini. Beberapa artikel jurnal yang menjadi rujukan penulis berkaitan dengan tema Organisasi Internasional dan ketahanan pangan. Adapun dalam penulisan tesis ini, penulis menyertakan sepuluh buah penelitian yang penulis dapatkan dari sumber online dan offline. Pemilihan sepuluh artikel jurnal tersebut menjadi dasar dan memberikan gambaran kepada penulis dalam memahami isu yang menjadi perhatian penulis.

Penelitian terdahulu pertama yang menjadi rujukan bagi penulis dalam penulisan ini adalah tulisan dari Saheed Matemilola dan Isa Elegbede. Pada penelitian yang berjudul “*The Challenge of Food Security in Nigeria*” membahas tentang tantangan yang dihadapi Nigeria dalam mengatasi ketahanan pangan (Matemilola & Elegbede, 2017a). Kedua peneliti tersebut menjelaskan sebab terjadinya kerawanan pangan di negara tersebut. Beberapa hal tersebut diantaranya adalah:

1. Tidak tercukupinya produksi

Hal ini dipengaruhi dengan meningkatnya jumlah penduduk Nigeria dari tahun ke tahun. Lahan pertanian yang dapat dikelola tidak dapat mencukupi kebutuhan konsumsi penduduk Nigeria. Selain itu, meningkatnya jumlah masyarakat “*middle income*” memerlukan pasukan bahan makan daging. Tentu saja hal ini akan

berpengaruh pada ketersediaan lahan pertanian. Kebutuhan akan daging akan mengakibatkan adanya kompetisi kebutuhan lahan. Sistem pertanian masih dilakukan dalam sederhana dan kebutuhan pangan yang hanya berfokus pada sisi pertanian akan mengakibatkan berkurangnya lahan subur. Secara tidak langsung hal ini akan berdampak pada berkurangnya jumlah panen.

2. Ketidaksetaraan *gender*

Ketidaksetaraan *gender* disebutkan menjadi hal yang menyebabkan kerentanan pangan dan juga sebagai akibat dari kerentanan pangan. Dua hal ini seperti mata koin yang saling melengkapi antara sebab dan akibat dari kerentanan pangan. Dalam penelitian tersebut dijelaskan bahwa 60% pihak yang mengalami kerentanan pangan secara global adalah wanita. Wanita mengalami banyak diskriminasi dalam hal mendapatkan pendidikan maupun pekerjaan. Mereka menjadi subyek yang bertanggung jawab dalam menyiapkan makanan dan merawat anak. Secara fakta, pendapatan wanita sebagian habis untuk memberikan makan atau memenuhi kebutuhan anak-anaknya.

3. Kebijakan yang tidak efektif dan korupsi pangan

Kerentanan pangan terjadi di Nigeria ataupun dibanyak negara-negara berkembang. Peneliti beragumen bahwa hal ini terjadi karena adanya kebijakan yang tidak efektif terutama pada bidang pertanian, perdagangan, ekonomi dan sektor-sektor penting lainnya. Jika pemerintah gagal dalam menjalankan kebijakan dalam bidang-bidang diatas maka bencana kelaparan bisa muncul ataupun bisa

menjadi lebih parah. Terjadinya perubahan kebijakan yang sering terjadi di Nigeria menjadi faktor yang menginisiasi terjadinya kerentanan pangan. Kebijakan-kebijakan tersebut tidak diiringi dengan pengawasan dan implementasi kebijakan yang efektif. Hal tersebut dicontohkan dengan kondisi politik dimana apabila pemerintahan baru muncul dan mengambil kekuasaan, maka kebijakan pertanian dan pangan yang telah dijalankan oleh pemerintah sebelumnya ditinggalkan dan digantikan dengan kebijakan yang baru. Sayangnya, tidak ada jaminan bahwa kebijakan baru akan berdampak lebih bagus dari kebijakan sebelumnya.

4. Konflik dan ketidakamanan sipil

Merebaknya perang sipil dan konflik yang terjadi di wilayah Nigeria pasca kemerdekaan menyebabkan terjadinya pengungsi yang mengakibatkan lahan-lahan subur tidak tergarap. Selain itu juga terjadi konflik *ethno-religious* yang menyebabkan ekonomi Nigeria di daerah-daerah produksi makanan melemah. Konflik yang lain berupa perang sipil atau kekerasan fisik yang mengakibatkan adanya penyebaran kemiskinan yang mungkin direncanakan terjadi sehingga terjadi penindasan oleh orang kaya terhadap orang miskin, kebrutalan polisi, intimidasi rakyat jelata oleh politisi, penindasan kepada wanita dan anak-anak hingga pada monopoli sumber daya dan kekuasaan. Ketidakamanan sipil yang terjadi cukup ekstrim di wilayah timur laut Nigeria, hal ini mengakibatkan terjadinya lahan pertanian yang subur menjadi arena pertempuran sehingga mengakibatkan para petani menjadi pengungsi dan menggantungkan hidupnya dari bantuan.

5. Perubahan iklim dan bencana alam

Perubahan iklim merupakan sebuah faktor yang tidak dapat dihindari yang mengakibatkan kerentanan pangan. Efek dari gas emisi rumah kaca sangat dirasakan sekali di negara-negara berkembang, hal ini terjadi di Nigeria tanpa terkecuali. Perubahan iklim berdampak pada hasil pertanian. Walaupun teknologi pertanian berkembang, hasil pertanian secara garis besar masih bergantung pada iklim dan kondisi cuaca. Bencana alam juga berdampak pada sistem pertanian di wilayah Nigeria. 2012, bencana banjir di wilayah Nigeria mengakibatkan terjadinya gagal panen dan mengakibatkan korban mengungsi ketempat aman hingga beberapa bulan kedepan. Hal ini secara langsung berdampak pada berkurangnya pasokan pangan dan tingginya harga bahan pangan.

6. Lemahnya teknologi pemrosesan dan penyimpanan pangan

Nigeria masih berfokus pada sistem pertanian tradisional. Hal ini disebabkan karena masih kurangnya inovasi teknologi pertanian lokal, terutama pada penggunaan alat mekanik untuk peningkatan produksi pertanian. Ditambah lagi petani lokal tidak mempunyai kapasitas untuk mendapatkan teknologi dari luar Nigeria. Teknologi penyimpanan pangan sangat diperlukan dalam industri pangan. Hal ini bertujuan untuk menjaga kualitas pangan dalam waktu yang relatif lebih lama sehingga tidak ada bahan pangan yang dibuang. Tidak tersedianya teknologi pemrosesan dan penyimpanan pangan mengakibatkan petani harus menghabiskan stok pangan dalam waktu lebih singkat.

Beberapa tantangan diatas merupakan sebuah permasalahan yang hingga saat ini masih terjadi di Nigeria. Pada penelitian Saheed Matemilola dan Isa Elegbede menjelaskan bahwa sebenarnya telah ada beberapa kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah Nigeria untuk mengatasi kerentanan pangan, akan tetapi beberapa kebijakan tersebut tidak membuahkan hasil yang signifikan. Pada penelitian tersebut mengutip dari Ojo & Adebayo (2012), pemerintah Nigeria menginisiasi beberapa langkah untuk memperbaiki kerentanan pangan dengan meminta bantuan kepada FAO. Program yang diberi nama *Special Program for Food Security (SPFS)* berfokus pada menyampaikan informasi tentang teknologi pertanian terbaru yang telah di uji coba kepada 109 komunitas pertanian di penjuru Nigera dalam meningkatkan kapasitas produksi pangan dan aksesibilitas serta meningkatkan keuntungan dari panen.

Dalam penelitian tersebut, peneliti juga menjelaskan beberapa strategi dalam menyelesaikan kerentanan pangan yang bersumber pada peningkatan pertanian, meningkatkan teknologi dan sains dalam bidang pertanian, meningkatkan kapasitas petani, memberi akses terhadap pasar dan pemerintahan yang baik. Hal tersebut dianggap sebagai jalan keluar dalam memecahkan permasalahan yang terjadi.

Dari penelitian Saheed Matemilola dan Isa Elegbede mengidentifikasi bahwa permasalahan kerentanan pangan yang terjadi di Nigeria dapat diselesaikan dengan faktor internal dan eksternal. Strategi internal berasal dari kebijakan strategi yang dilakukan pemerintah Nigeria sedangkan yang eksternal contohnya adalah bekerjasama dengan FAO.

Menurut penulis penelitian yang dilakukan oleh Saheed Matemilola dan Isa Elegbede memuat informasi dasar tentang permasalahan kerawanan pangan yang terjadi Nigeria beserta dengan upaya yang dilakukan pemerintah Nigeria untuk mengatasi masalah kerawanan pangan yang terjadi. Adapun temuan-temuan yang dipaparkan oleh peneliti tersebut belum menjelaskan secara rinci tentang kinerja kerjasama yang dilakukan dengan FAO. Dengan persamaan framework yang ingin penulis teliti, penulis menggunakan penelitian Saheed Matemilola dan Isa Elegbede untuk mengetahui kinerja FAO sebagai faktor eksternal dalam mengatasi kerawanan pangan di wilayah Timur Laut Nigeria secara lebih lanjut.

Pada penelitian terdahulu kedua, penulis menggunakan penelitian dari Kesso, G., Lingala, S., Bajoria, M., Beesabathuni, K., & Kraemer, K yang berjudul "*The role of international agencies in achieving food security*". Penelitian ini membahas tentang pentingnya agen internasional untuk menjaga ketahanan pangan secara global. Adanya banyak organisasi-organisasi yang berperan dalam aktif dalam mengatasi kerentanan pangan berdampak adanya tumpang tindih program yang mereka lakukan. Hal ini tentu saja menjadi tidak efektif dan efisien sehingga tujuan untuk menangani masalah utama kerentanan pangan dan menciptakan ketahanan pangan secara berkelanjutan tidak tercapai. Sejalan dengan tujuan agenda pengembangan internasional yang tertuang dalam SDG. *Zero Hunger* menjadi sebuah agenda prioritas yang harus diimplementasikan. Organisasi Internasional ataupun Agen internasional yang berperan aktif dalam mengimplementasikan SDGs ke-2 *Zero Hunger* adalah *Food and Agriculture Organization of the UN* (FAO), the *International Fund for Agricultural Development*

(IFAD), dan *UN World Food Programme* (WFP). Ketiga unit utama tersebut bersama-sama bekerja dengan pemerintah di setiap negara anggota, *Non-governmental organizations (NGOs)*, dan beberapa organisasi pendukung lainnya untuk mencapai dan mewujudkan agenda ketahanan pangan (van Zutphen, Lingala, Bajoria, Beesabathuni, & Kraemer, 2019)

Peneliti juga menjelaskan beberapa peran agen internasional dalam mencapai ketahanan pangan. Fungsi pertama adalah fungsi pemantauan. Pemangku kebijakan harus membuat sebuah *framework* yang berfungsi sebagai pemantau hubungan antara tujuan utama SDG ke-2 atau *zero hunger* dengan tujuan-tujuan SDGs lainnya. *Framework* tersebut harus dapat juga mengukur tingkat efektifitas kebijakan-kebijakan yang telah dibuat. Selain sebagai alat ukur indikator, *framework* harus juga dapat bekerja sebagai alat evaluasi kebijakan tersebut. Fungsi kedua adalah fungsi pengembangan. Agen internasional bekerja sebagai alat pengembangan efektivitas pasar dan produksi dalam tingkat lokal, nasional, dan internasional. Agen internasional adalah aktor penting dalam fungsi pengembangan ketahanan pangan. Hal tersebut dilakukan dengan cara: (1) berinvestasi dalam infrastruktur pedesaan dan metode pengiriman bahan pangan, (2) menegosiasikan kesepakatan antar pemerintah di negara-negara anggota, (3) mendorong adanya komitmen dan kerjasama antar pemerintah negara anggota dengan berbagai sektor publik dan sektor privat, dan (4) mengembangkan dan mengimplementasikan standarsiasi dan sertifikasi bagi sektor privat, pemerintah, otoritas-otoritas terkait dan NGOs. Fungsi ketiga adalah fungsi perlindungan sosial. Fungsi ini berfokus pada pemberian bantuan kepada kelompok-kelompok yang rentan melalui sebuah

program keadaan darurat seperti subsidi, bantuan tunai, bantuan pangan, manajemen pengelolaan pangan dan *public-private partnerships*. Fungsi keempat adalah fungsi koordinasi. Agen internasional secara permanen dibiayai oleh negara-negara anggota yang mana memiliki tujuan sama untuk berkoordinasi secara internasional maupun nasional mewujudkan ketahanan pangan. Peneliti mengidentifikasi menjadi tiga elemen dalam menjabarkan fungsi koordinasi. (1) Struktur Institusi Multi-Stakeholder, (2) Keahlian berbasis ilmu pengetahuan dan teknologi, (3) Hubungan *multi-stakeholder* dan pengetahuan dalam pengambilan keputusan. Dalam penelitian tersebut, peneliti juga menjelaskan hambatan-hambatan yang bisa muncul dalam peran agen internasional mewujudkan ketahanan pangan. Secara garis besar peneliti menyampaikan bahwa agen internasional memiliki peran signifikan dalam mewujudkan agenda internasional ketahanan pangan.

Penelitian yang dilakukan oleh Kesso, G., Lingala, S., Bajoria, M., Beesabathuni, K., & Kraemer, K menjadi basis bahwa keterlibatan Agen internasional diperlukan dalam sebuah penanganan ketahanan pangan. Penemuan tersebut menjadi hal menarik bagi penulis karena untuk mencapai sebuah tujuan universal seperti perwujudan ketahanan pangan bagi negara-negara di dunia maka Agen Internasional wajib untuk dilibatkan. Penelitian tersebut linear dengan apa yang akan penulis teliti tentang kinerja sebuah agen Internasional terhadap penanganan kerawanan pangan.

Pada penelitian terdahulu ketiga, penelitian yang dilakukan Romano Besin Berek dengan judul "*Peran Food and Agriculture Organization (FAO) Dalam Meningkatkan Ketahanan Pangan di*

Provinsi Nusa Tenggara Timur Melalui Program Pertanian Konservasi” merupakan sebuah penelitian yang menganalisis tentang peran organisasi internasional khususnya FAO dalam menangani ketahanan pangan di wilayah Nusa Tenggara Timur (NTT) dengan program pertanian konservasi. Dalam penelitian ini, peneliti membagi peranan organisasi internasional menjadi 3 kategori. Peran yang pertama adalah sebagai instrumen yang digunakan oleh negara-negara anggotanya untuk mencapai tujuan tertentu sesuai dengan politik luar negeri tiap negara anggota. Peran kedua bertindak sebagai arena tempat bertemu bagi negara-negara anggota dalam membicarakan dan membahas permasalahan yang mereka hadapi atau masalah negara lain sehingga mendapat perhatian dari dunia internasional. Peran ketiga sebagai aktor independen, dimana mereka dapat membuat keputusan-keputusan sendiri tanpa dipengaruhi oleh kekuatan atau paksaan pihak lain. Indonesia sebagai negara anggota PBB dan tergabung dengan FAO sejak 1949 merupakan sebuah negara agraris yang sebagian wilayahnya masih tertinggal dalam sektor pertanian. Seperti di daerah NTT yang terbilang merupakan daerah gersang dimana curah hujan yang rendah, masih kurangnya pemahaman tentang pengetahuan dan ketrampilan pelaku pertanian, dan sedikitnya akses terhadap permodalan bagi petani-petani terutama petani golongan kecil. Dengan adanya permasalahan tersebut, FAO Indonesia terpenggil untuk melakukan sebuah program yang bertujuan untuk mengubah pertanian yang mengandalkan sarana produksi terutama pupuk dan petisida anorganis ke penggunaan sarana produksi organik yang cukup tersedia disekitar usaha tani. Program tesebut juga bertujuan untuk memberikan kebebasan kepada mikroba dalam tanah untuk hidup dan merombak/

merubah bahan organik menjadi unsur hara dengan pola penerapan pertanian konservasi. FAO bekerja sama dengan pemerintah daerah dan pemerintah pusat untuk memberikan pelatihan terhadap aparat atau pegawai teknis yang berperan menjalankan pertanian konservasi. Peneliti menjelaskan bahwa program ini berlangsung selama 4 tahun, dimulai dari tahun 2013 hingga tahun 2017 dan FAO hadir sebagai perwujudan peran organisasi internasional yang dibentuk untuk mengatasi berbagai masalah kerentanan pangan dan menurunkan kemiskinan negara anggotanya. Peran penting FAO dalam mewujudkan *zero hunger* merupakan representasi bentuk keseriusan negara-negara anggotanya dalam mengatasi kerentanan pangan (Berek, 2018)

Peneliti memaparkan peran yang FAO lakukan guna meningkatkan ketahanan pangan di wilayah NTT, Indonesia. Proses pendampingan yang FAO lakukan berhasil untuk meningkatkan jumlah produksi Pangan di daerah tersebut. Menurut penulis, tentunya keberhasilan FAO tersebut dapat diterapkan di wilayah lain. Lalu mengapa Kinerja FAO di wilayah Timur Laut Nigeria tidak bisa mengalami hal serupa.

Penelitian terdahulu keempat yang dilakukan oleh Anna Wolkenhauer dengan judul artikel jurnal “*International Organizations and Food: Nearing the End of the Lean Season?*” merupakan sebuah artikel jurnal yang membahas perkembangan Organisasi Internasional yang berfokus pada pengentasan kerawanan pangan. Anna berpendapat bahwa kebijakan internasional tentang pangan secara historis adalah pergulatan antara sebuah Organisasi regulasi global yang diberi mandat untuk memastikan pasokan pangan yang adil ke seluruh dunia dan kepentingan perdagangan

dunia. Permasalahan negara-negara *global south* terhadap kerawanan pangan meningkat sejak terjadinya kelaparan dalam skala internasional pada awal tahun 1970, termasuk pada kawasan Sahel, Bangladesh dan Ethiopia (Deveraux, 2006). FAO yang pada saat itu tidak memiliki pendanaan yang cukup sehingga tidak dapat melaksanakan fungsinya secara lebih efektif. Genap pada tahun 1974, diadakannya *World Food Conference (WFC)* untuk mencari dukungan dari negara-negara anggota untuk memerangi kelaparan, malnutrisi dan kerawanan pangan. Dari konferensi tersebut dihasilkan sebuah kesepakatan untuk meningkatkan pendanaan bagi FAO (Wolkenhauer, 2021)

Pergeseran arah kebijakan Bank Dunia pada tahun 1980 mengubah pola penanganan kerawanan pangan yang bermula pada proses “*eliminating all the obstacles*” bergeser pada kebijakan “*perfect market*”. Hal ini tentu berdampak pada proses kinerja FAO yang bermula berfokus pada penyediaan ketahanan pangan melalui ketersediaan stok pangan pada tingkatan negara bergeser pada ketahanan pangan tingkat individu dan rumah tangga. Keadaan ini dijelas oleh Jarosz sebagai pergeseran penyediaan pangan dengan memperhatikan stok pangan pada kawasan negara beralih pada pemenuhan pangan pada tingkat individu dan rumah tangga yang berfokus pada impor (Jarosz, 2011)

Penelitian terdahulu keempat tersebut menunjukkan adanya sebuah campur tangan paradigma neoliberal yang secara langsung dan tidak langsung mempengaruhi proses penanganan ketahanan pangan. Dampak yang dirasakan langsung oleh petani dan masyarakat *Global South* yang hingga saat ini belum mencapai pemenuhan ketahanan pangan. Wolkenhauer berpendapat bahwa

perlu adanya kontestasi dari Organisasi Internasional (OI) secara kekuatan politik untuk mewujudkan ketahanan pangan terlepas dari jerat paradigma neoliberal yang ditanamkan oleh Bank Dunia dan WTO. Penemuan tersebut menunjukkan bahwa faktor eksternal diluar OI pada hal ini FAO berpengaruh terhadap kinerja mereka secara langsung.

Penelitian terdahulu kelima yang dilakukan oleh Matias E. Margulis yang berjudul “*The Global Governance of Food Security*” membahas tentang jaringan organisasi internasional yang membentuk tata kelola ketahanan pangan secara global. Tata kelola global dalam penanganan ketahanan pangan dapat menyediakan kebijakan penting terhadap studi dinamika dan konsekuensi dari hubungan antar organisasi internasional. Dalam penanganan ketahanan pangan, terkadang setiap organisasi internasional dapat bekerja sama antar satu dengan yang lain atau malah muncul adanya rivalitas. Akan tetapi setelah terjadi krisis pangan global pada tahun 2008, mendorong penataan ulang besar-besaran terhadap hubungan antar organisasi internasional dalam tata kelola ketahanan pangan global. Tata kelola ketahanan pangan global dipetakan berdasarkan isu atau bidang kebijakan setiap organisasi internasional terkait, beberapa elemen pembagiannya adalah: nutrisi, produksi pertanian, perdagangan hasil pertanian, keamanan pangan, hak asasi mendapatkan pangan, pertanian dan pembagunan, serta pertanian dan perubahan iklim. Ketujuh isu ini dapat dijadikan indikator dalam menentukan kapasitas, desain dan mandat tiap organisasi internasional dalam hubungannya dengan ketahanan pangan.

Organisasi internasional yang memiliki wewenang besar dalam menangani seluruh isu ketahanan pangan adalah FAO. Secara

desain institusinya, FAO, WFP dan IFAD merupakan institusi pangan PBB. Selain itu, ada beberapa organisasi internasional seperti WHO, *United Nations Children's Fund (UNICEF)*, World bank, WTO, *Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR)* dan beberapa organisasi lainnya yang mendukung program ketahanan pangan dengan kapasitas, desain dan mandat tiap organisasi. Akan tetapi organisasi-organisasi internasional yang berada dalam tubuh PBB tidak terstruktur secara hierarki melainkan semuanya bergerak dan bertindak secara independen. Dalam penelitian tersebut peneliti membagi menjadi dua bentuk hubungan antar organisasi internasional dalam tata kelola ketahanan pangan global. Bentuk pertama adalah tipe kerjasama atau *cooperation* dan yang kedua adalah tipe persaingan atau *rivalry*. Dalam tipe kerjasama, FAO sebagai ujung tombak organisasi internasional di bawah PBB untuk penanganan masalah pangan dan nutrisi. Pada tahun 1960, FAO mengampanyekan *freedom from hunger*, sebuah program yang berfokus pada masalah kelaparan dan mempromosikan kerjasama secara nasional dan internasional dalam menangani masalah tersebut. Kampanye ini dipimpin oleh FAO dan melibatkan organisasi-organisasi lain dalam tubuh PBB seperti WHO, *International Labour Organization (ILO)* dan UNESCO. Contoh lainnya adalah pada konferensi *Sustainable Development:Rio+20* tahun 2012, sebuah kampanye ketahanan pangan dengan program *Zero Hunger Challenge* yang diinisiasikan oleh Sekretaris Jenderal PBB Ban Ki Moon. Program ini melibatkan kerjasama antar organisasi internasional seperti FAO, IFAD, WFP dan UNICEF untuk bekerjasama dengan negara-negara anggota, sektor privat, dan organisasi masyarakat sipil sehingga diharapkan meningkatkan usaha

dalam mengurangi permasalahan kerawanan pangan (Margulis, 2017)

Penelitian yang dilakukan Margulis ini sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh Anna Wolkenhauer, bahwa ada sebuah rivalitas atau kekuatan tarik menarik antar Paradigma maupun Organisasi Internasional itu sendiri dalam melaksanakan tugas menghapus kelaparan, malnutrisi dan kerawanan pangan. Setiap Organisasi Internasional memiliki agenda terselubung ataupun kepentingan tersendiri sehingga berakibat pada tidak efisien dan efektifnya kebijakan dan tindakan mereka dalam mengatasi permasalahan kerawanan pangan.

Penelitian terdahulu keenam adalah penelitian dari Ranjit Lall yang berjudul "*Beyond Institutional Design: Explaining the Performance of International Organizations*". Penelitian ini berfokus pada pembahasan OI berdasarkan pada 3 indikator utama. Indikator tersebut adalah: (1) Indikator keberhasilan pada tujuan yang sudah ditetapkan. (2) Indikator tentang efektivitas biaya. (3) Indikator responsivitas terhadap berbagai pemangku kepentingan (*Stakeholders*). Ketiga Indikator ini digunakan oleh peneliti untuk mengkaji kinerja yang dilakukan oleh FAO dan WFP. Bagi peneliti, FAO dianggap termasuk OI yang mengalami kegagalan. Hal ini dijelaskan oleh Ranjit Lall bahwa FAO memiliki berbagai macam tantangan dalam mengemban tujuannya. FAO yang seharusnya menjadi garda terdepan dalam penanganan kerawanan pangan dunia, ternyata tidak memiliki kebebasan dalam menjalankan kebijakannya. Proses dalam pembuatan kebijakan FAO dalam menentukan rencana anggaran dan proyek dikuasai oleh negara anggota dan bukan oleh Direktur Jenderal FAO. Hal ini berdampak pada pendanaan FAO

yang hanya bersumber pada negara-negara anggota sedangkan *Non-State Actors* hanya memiliki 12 persen kontribusi pada pendanaan FAO (Lall, 2017)

Salah satu temuan yang menarik dalam penelitian ini adalah adanya campur tangan negara dalam mempengaruhi kebijakan FAO. Produsen makanan dari dunia barat menentang program perbaikan ketahanan suatu negara, karena mengurangi jumlah ekspor komoditi mereka. Secara tidak langsung hal ini sesuai dengan penelitian yang dilakukan Anna Wolkenhauer dimana agen-agen Neoliberalisme mengatur proses kebijakan ketahanan pangan sehingga dapat menguntungkan pihak mereka. FAO juga mengalami kendala dalam menciptakan reformasi pertanian guna meningkatkan ketahanan pangan global. Peran FAO untuk mencapai ketahanan dunia dikerdilkan sehingga hanya mengerjakan tugas-tugas yang memiliki sedikit ancaman terhadap kepentingan nasional negara-negara anggota seperti pengumpulan data pertanian, menawarkan saran kebijakan, dan mengembangkan pedampingan.

Berbeda dengan FAO, bagi peneliti WFP dirasa cukup berhasil dalam menjalankan tugasnya. WFP memiliki kebebasan dalam mengatur rencana strategis dan pendanaan. Pendanaan dalam WFP juga lebih luas karena mencakup pendanaan dari *Non-State Actors* yang melebihi dari jumlah pendanaan dari Negara anggota. Peneliti juga berpendapat bahwa WFP mendapatkan minimum pengaruh dari negara anggota, karena WFP juga melibatkan *Non-State Actors* yang secara tidak langsung melemahkan pengaruh langsung dari negara anggota. Pendanaan yang tidak hanya berfokus pada negara anggota membuat WFP lebih mandiri dan bebas dalam melaksanakan mandatnya.

Penyanderaan kepentingan merupakan sebuah konflik yang terjadi dalam dunia internasional. Hal ini berdampak pada kinerja sebuah organisasi. Penelitian yang dilakukan oleh Ranjit Lall telah memberikan sebuah analisa yang membantu penulis untuk menjawab rumusan masalah dalam penelitan yang penulis lakukan dan menegaskan bahwa ada masalah yang terjadi pada kinerja FAO secara tidak langsung.

Penelitan terdahulu ke tujuh adalah penelitan dari Amin Mokari et al yang berjudul “*Resolving Food Security Problem with an Interdisciplinary Approach*”. Dalam penelitian ini, peneliti berpendapat bahwa dalam studi kasus ketahanan pangan, diperlukan sebuah pembahasan interdisipliner ilmu. Hal tersebut diperlukan untuk memahami dan dapat menghasilkan solusi yang lebih dekat dengan akar permasalahan sebenarnya. Pendekatan interdisipliner juga akan lebih efektif dalam memecahkan akar masalah karena akan dapat menghilangkan jarak antar ilmu tersebut dan menghasilkan tanggapan yang lebih praktis. Peneliti berpendapat bahwa agar dapat mencapai ketahanan pangan diperlukan pendekatan antar ilmu sosial, ekonomi dan humaniora yang mana ketiganya mempunyai peranan penting terhadap ilmu kesehatan.

Peneliti berpendapat bahwa permasalahan kerawanan pangan yang selama ini terjadi berhubungan erat dengan fenomena “*The vicious cycle of hunger and development*”, dimana kemiskinan akan berdampak timbal balik dengan adanya kondisi keterbelakangan suatu negara, kondisi keterbelakangan suatu negara akan berdampak timbal balik dengan kerawanan pangan, dan kerawanan pangan akan berdampak timbal balik dengan kemiskinan. Fenomena inilah yang menyebabkan suatu negara tidak akan dapat berhasil dalam mencapai

ketahanan pangan. Hal ini dikuatkan dengan sebuah Deklarasi Dunia dan Rencana tentang Aksi untuk Nutrisi (World Declaration and Plan of Action for Nutrition) yang diselenggarakan pada konvensi Internasional Nutrisi di Roma pada Desember 1992 (Mokari Yamchi et al., 2018)

Menurut penulis, penelitian dari Amin Mokari et al tersebut memberikan deskripsi yang yang jelas tentang diperlukannya interdisipliner ilmu dalam memberikan solusi terhadap kerawanan pangan. Fenomena “*The vicious cycle of hunger and development*” perlu diperinci sehingga memudahkan untuk mencari solusi yang diperlukan. Hal ini akan membantu penulis untuk mengidentifikasi permasalahan yang terjadi.

Penelitian terdahulu kedelapan berhubungan erat dengan fenomena “*The vicious cycle of hunger and development*”. Penelitian yang dilakukan oleh J. Craig Jenkins dan Stephen J. Scanlan berjudul “*Security in Less Developed Countries, 1970 to 1990*”. Penelitian ini membahas tentang permasalahan kerawanan pangan yang terjadi pada negara-negara tertinggal pada tahun 1970 hingga 1990. Peningkatan ketersediaan pangan merupakan kunci dalam mengurangi kelaparan, akan tetapi pada negara-negara yang terdapat ketidaksetaraan dan paham militerisme yang mengakar hal tersebut tidak terwujud.

Craig Jenkins dan Stephen J. Scanlan menyebutkan ada enam indikator yang digunakan untuk menjelaskan terjadinya kerawanan pangan pada suatu negara. Ke-enam indikator ini merupakan sebuah fenomena interdisipliner sehingga diperlukan juga pendekatan interdisipliner agar bisa memahaminya. Ke-enam indikator tersebut antara lain; (1) Modernisasi, (2) Ketergantungan ekonomi, (3) Bias

perkotaan, (4) Tekanan populasi Neo-Malthusian, (5) Proses evolusi ekologis, dan (6) Militerisme (Jenkins dan Scanlan, 2001). Keenam indikator ini saling melengkapi antar satu dengan yang lain sehingga terbentuk suatu kohesi. Seperti pada modernisasi akan menghasilkan transisi demografis sedangkan ketergantungan ekonomi akan memperlambat penurunan kesuburan, sehingga dapat memperparah tekanan populasi dan jika ketidak stabilan demokrasi terjadi maka akan dapat meningkatkan terjadinya kekuatan militer dan kekerasan internal dalam negeri. Peneliti berpendapat bahwa hal-hal tersebut diatas dapat menghasilkan keterbelakangan dalam suatu negara dan mempengaruhi ketahanan pangan.

Pada penelitian yang dilakukan oleh Craig Jenkins dan Stephen J. Scanlan, penulis menemukan korelasi terhadap permasalahan yang muncul pada rumusan masalah tesis. Fenomena "*The vicious cycle of hunger and development*", dijabarkan oleh peneliti dengan jelas sehingga memberikan petunjuk kepada penulis tentang korelasi masalah yang dihadapi negara yang mengalami kerawanan pangan.

Penelitian terdahulu ke-sembilan dilakukan oleh Tamar Gutner dan Alexander Thompson yang berjudul "*The politics of IO performance: A framework*". Dalam penelitian ini peneliti merumuskan sebuah framework yang berfungsi untuk menganalisis kinerja dari Organisasi Internasional. Peneliti berpendapat bahwa kinerja dapat diartikan sebagai sebuah proses dan hasil.

Studi tentang kinerja dalam organisasi internasional telah dilakukan oleh beberapa peneliti sebelumnya. Paling tidak ada 3 literasi yang dicatat oleh peneliti tentang hubungan kinerja dalam organisasi internasional. Ketiga literasi tersebut adalah birokrasi

organisasi internasional yang dipaparkan oleh Bennet dan Finnemore dalam analisis *Bureaucratic dysfunction*, rasionalitas delegasi dan desain dan efektivitas rezim. Ketiga pendekatan literasi tersebut memiliki kelebihan dan kekurangannya sendiri sehingga diperlukan pendekatan baru yang dapat meneropong kinerja organisasi internasional secara lebih mendalam.

Untuk menganalisis dari permasalahan kinerja yang diaplikasikan di dalam dunia sosial, peneliti berfokus pada hasil dan proses yang dilihat dari konsep kinerja yang didefinisikan oleh peneliti dilihat dari efisiensi, keahlian dan bagaimana proses untuk mendapatkan hasil dilakukan oleh individu atau organisasi tersebut. Dengan analisis tersebut, maka peneliti dengan jelas membedakan antara kinerja dengan efektivitas. Kinerja merupakan sebuah istilah yang lebih rumit dimana berbagai keadaan/indikator dibutuhkan untuk mengukurnya.

Analisis kinerja pada pada OI memiliki berbagai tantangan. Hal ini tercantum dalam tujuan OI yang berbeda-beda sehingga tercipta berbagai tujuan yang terkadang bertubrukan dengan kepentingan para *stakeholder* serta kepentingan para pemegang kekuasaan. Dalam realitasnya, tujuan dari Organisasi Internasional ditumpangi dengan tujuan politik, arah tujuan yang terlalu luas dan ambigu sehingga menjadi sulit untuk diukur secara objektif. Sebagai salah satu contohnya, peneliti mengambil contoh Organisasi Internasional World Bank. OI diberi mandat yang tinggi dengan tujuan untuk memiliki berbagai macam fungsi sehingga mengakibatkan tidak adanya kriteria yang spesifik dalam menganalisis kinerja. World Bank yang memiliki fungsi utama untuk mewujudkan dunia yang bebas dari kemiskinan, bagaimana cara

untuk menganalisa kinerjanya?. Terkadang OI membagi tujuannya menjadi beberapa bagian. Para ahli mengukur kinerjanya dengan hasil yang baik ataupun hasil yang buruk. Pada kasus World Bank, kinerja dari World Bank dinilai dari pengamat didalam World Bank sendiri atau pengamat dari luar World Bank. Mereka lebih befokus pada institusi finansial, kinerja dari proyek individu, program ataupun sektor-sektor tertentu dan luasnya dan kualitas sebuah kebijakan dan strategi yang mempunyai dampak besar. Munculnya tujuan-tujuan bersama yang terkesan ambigu sehingga diskusi tentang kinerja PBB tampak tidak masuk akal karena tidak mungkin bisa menghasilkan nilai agregasi kinerja pada sebuah organisasi yang memiliki berbagai tujuan berbeda. Tantangan yang kedua muncul dari adanya kompleksitas tugas-tugas yang berkembang dan banyaknya prinsip serta konstitusi yang harus mereka puaskan. Analisis kinerja mereka bergantung pada ahli analisator. Hal tersebut tidak dapat dihindarkan karena apa yang menjadi tindakan OI menyebabkan adanya perbedaan pendapat bagi mereka yang melihatnya. Sebagai contohnya, peneliti menyebutkan pandangan dari anggota Komisi Perburuan Paus Internasional/*International Whaling Commission*. Mereka memiliki pandangan berbeda terhadap kinerja OI tersebut, hal tersebut tergantung dari apakah mereka adalah negara yang melakukan perburuan ikan paus atau tidak. Hal yang menjadi dasar bagi para anggotanya adalah : apakah mereka mendapatkan manfaat dari OI tersebut.

Analisis kinerja OI yang dilihat dari para analisator baik dari dalam OI itu sendiri ataupun luar IO mengakibatkan adanya bias pada penilainnya. OI juga mengalami persaingan antar sesama OI sehingga mengakibatkan adanya kecenderungan untuk memunculkan

penilaian nilai kinerja yang baik untuk memberikan *image positif* terhadap para *stakeholder*, pendonor, hingga agen-agen politik. Analisis lebih lanjut, peneliti mengutip dari pendapat Kelley. Pada evaluasi internal OI, manager dalam OI cenderung memilih untuk mengukur program-program dari OI karena lebih mudah untuk diukur dari pada membagi menjadi beberapa bagian yang lebih detail dan kompleks walaupun hasilnya bakal lebih akurat. Hal ini wajar terjadi, karena OI sendiri memiliki banyak tujuan dan banyak *stakeholder* serta *evaluator internal* yang telah memiliki berbagai macam metode pengukuran yang dapat diandalkan untuk memunculkan kesan positif dilihat dari nilai insentifnya (Gutner & Thompson, 2010)

Peneliti menawarkan sebuah metrik untuk mengukur kinerja OI. Ada dua indikator yang digunakan, yaitu berdasarkan berbasis terhadap proses dan berbasis terhadap hasil. Kedua indikator ini memiliki perbedaan yang signifikan. Pada bagian berbasis hasil, peneliti lebih menekankan pada hasil makro. Contohnya seperti pada *International Monetary Fund (IMF)* maka hasil makronya adalah peningkatan ekonomi. Sedangkan pada bagian berbasis proses, peneliti menekankan analisis mikro pada tindakan OI untuk menyelesaikan sebuah tugas dan fungsi. Kemungkinan terakhir adalah titik tengah-tengah antara kedua indikator tersebut, beberapa peneliti menyarankan untuk menggunakan sebuah metode “pengamatan efek politik” pada sebuah institusi. Metrik lainnya yang ditawarkan oleh peneliti adalah penggunaan piramida dalam memproyeksikan kinerja OI. Dalam ilustrasi piramida tersebut, peneliti dapat mengamati dan melihat kinerja dalam OI. Hal ini dimaksudkan agar peneliti dapat lebih menganalisis secara detail pada

bagian mana kinerja tidak berjalan dengan baik dan dapat memahami bagaimana sebuah kinerja dapat berdampak pada bagian yang lain.

Hal yang mendasar pada penjelasan peneliti adalah perbedaan antara proses kinerja dan hasil kinerja. Pembatasan pada proses kinerja terhadap hasil kinerja merupakan sebuah hal yang tidak bisa terbantahkan. Sebagai contoh, peneliti mengutip pendapat Kirilin bahwa sebuah penelitian peningkatan sistem manajemen dan peningkatan efisiensi pada lembaga pemerintah terkadang mungkin memberikan hasil yang belum begitu baik bagi masyarakat¹⁴. Secara jelasnya, bahwa proses kinerja merupakan hal yang penting akan tetapi masih belum cukup untuk mengidentifikasi hasil yang diinginkan.

Sumber kinerja, sebuah pertanyaan yang selalu menjadi tajuk utama oleh para peneliti adalah bagaimana mendefinisikan sebuah kinerja yang baik atau buruk dalam sebuah organisasi internasional. Peneliti menyatakan ada dua pendekatan untuk mengetahui sumber sebuah kinerja. Pendekatan pertama bermula pada pandangan kaum Neoliberal yang menyatakan bahwa OI merupakan sebuah perpanjangan tangan negara dalam mendistribusikan kepentingan negara. OI juga dianggap sebagai sebuah struktur kerjasama secara sukarela, sehingga OI dipandang hanya merujuk pada kepentingan anggotanya. Pandangan ini berasumsi bahwa OI secara nyata dikendalikan oleh negara-negara anggotanya. Terdapat sebuah keadaan dimana hasil yang tidak diharapkan atau tidak efisien muncul ketika OI mencoba untuk menyelesaikan mandat yang tidak koheren, tuntutan politik negara anggota yang tidak masuk akal dan perilaku negara yang merusak tujuan atau fungsi OI itu sendiri.

¹⁴ *Ibid.*

Sekretariat OI menjadi sangat tergantung pada *funding* dan dukungan politik negara-negara anggotanya. Dengan kata lain, sebuah kinerja yang buruk dari OI merupakan kesalahan dari negara-negara anggotanya itu sendiri. Hal tersebut dikuatkan oleh Thompson dalam laporannya yang berjudul “*Principal Problems: UN Weapons Inspections in Iraq and Beyond*”. Vreeland (2006) mengatakan bahwa lemahnya kinerja IMF mengacu pada pengaruh yang kuat dari para *stakeholder* sehingga staff IMF tidak dapat menjalankan fungsinya sebagai mana mestinya. Secara garis besar pandangan ini berasumsi bahwa kinerja sebuah OI terikat dari faktor eksternal yang kuat.

Pandangan kedua, mengacu pada faktor internal. Contoh yang sangat jelas dikemukakan oleh Barnett dan Finnemore (2004) tentang pentingnya budaya birokrasi. Pada penelitiannya tentang peran PBB di Rwanda 2002, menunjukkan adanya sebuah faktor internal yang begitu kuat mengarah pada penyebutan “mentalitas kolektif” dimana genosida hanya dianggap sebagai permasalahan kecil dengan penyematan perang saudara. Kinerja OI tidak terlepas dari peran internal Organisasi itu sendiri, sebagian besar direpresentasikan dalam sebuah literatur yang bersifat ideasional atau budaya, perhitungan strategis dan kepentingan material sehingga tidak menutup kemungkinan bahwa staf OI melakukan berbagai strategi untuk mewujudkan tujuan mereka yang berbeda-beda. Tujuan-tujuan tersebut dapat diidentifikasi sebagai kepentingan birokratis yang berhubungan dengan keuntungan material, sumber daya baru dan kesuksesan dalam berkarier.

Pada beberapa penelitian diatas, disebutkan bahwa fungsi penanganan ketahanan pangan antar negara di jembatan oleh Organisasi Internasional. Pada kasus Nigeria dimana kerentanan pangan menjadi permasalahan yang masih terjadi hingga saat ini merupakan pekerjaan rumah Organisasi Internasional yang harus diselesaikan, khususnya FAO sebagai Organisasi Internasional yang memiliki anggota negara-negara di dunia. Pada beberapa penelitian diatas, tugas FAO secara jelas menjadi *leading forces* dalam mengatasi kerentanan pangan negara anggotanya. Tugas-tugas dan fungsi FAO dijelaskan secara lengkap oleh Kesso, G., Lingala, S., Bajoria, M., Beesabathuni, K., & Kraemer, K dalam karya ilmiahnya yang berjudul "*The role of international agencies in achieving food security*". Pencapaian ketahanan pangan merupakan tujuan utama dari FAO, walaupun secara harfiah FAO memiliki legitimasi dalam menjalankan peranannya dalam mencapai tujuan tersebut. Kenyataannya bahwa tujuan tersebut tidak mudah untuk dicapai. Hal tersebut di jelaskan oleh penulis sebagai sebuah hubungan yang rumit. FAO mempunyai fungsi sebagai lembaga *monitoring* sekaligus lembaga yang dapat mengintervensi negara-negara anggotanya (Van Zutphen et al, 2018).

1.5 Perbedaan Tesis ini dengan Penelitian Sebelumnya

Dengan tinjauan beberapa artikel jurnal diatas maka penulis berfokus pada permasalahan yang muncul yaitu "Mengapa kinerja FAO dalam penanganan ketahanan Pangan di Wilayah Timur Laut Nigeria dari tahun 2017 – 2020 terasa kurang efektif". Beberapa tinjauan pustaka diatas secara spesifik masih kurang dalam membahas kinerja FAO dalam penanganan ketahanan pangan di negara anggotanya, khususnya dalam hal ini adalah wilayah Nigeria

Timur Laut. Beberapa literasi diatas menjelaskan peran pentingnya sebuah agen internasional untuk mengatasi kerawanan pangan dan FAO merupakan organisasi kunci yang tidak dapat dipisahkan dalam menangani ketahanan pangan. Dengan mengacu dari penelitian Tamar Gutner dan Alexander Thompson, penulis akan menganalisa kinerja dari FAO di wilayah Nigeria Timur Laut dalam rentang tahun 2017 – 2020.

1.6 Kerangka Pemikiran

Dalam sebuah penelitian, kerangka teoritik merupakan sebuah komponen penting yang tidak dapat dihilangkan. Kerangka teoritik berfungsi sebagai alat untuk membangun analisis dalam menjawab pertanyaan dari rumusan masalah. Oleh karena itu dalam menjawab pertanyaan *“Mengapa kinerja FAO dalam penanganan ketahanan pangan di wilayah timur laut Nigeria pada tahun 2017 hingga 2020 kurang efektif”* dalam penelitian ini, penulis menggunakan teori dan konsep di bawah ini.

1.6.1 Organisasi Internasional

Berdasarkan definisinya, Organisasi Internasional menurut Jon Pevehouse dan Inken von Borzyskowski adalah sebuah organisasi resmi yang memiliki sekretariat resmi dan mempunyai tiga atau lebih negara anggota (Pevehouse & Borzyskowski, 2016). Sedangkan menurut Karen Mingst menyebutkan bahwa Organisasi Internasional merupakan sebuah institusi yang terdiri dari sekurang-kurangnya tiga negara anggota dan memiliki aktivitas kerja di beberapa negara yang mana anggotanya terikat dengan kesepakatan resmi (Mingst, 2020).

Berdasarkan tujuan didirikannya, para ahli mendefinisikan tujuan berdirinya Organisasi Internasional dengan berbagai pandangan. Para ahli penganut paham realis berpendapat bahwa Organisasi Internasional hanya bisa terwujud apabila dipimpin oleh negara yang kuat. Argumen ini menekankan adanya sebuah *strong leadership* yang membuat kerjasama antar negara dalam sebuah Organisasi Internasional bisa berjalan dengan baik (Krasner, 1976). Selain itu penciptaan Organisasi Internasional dianggap oleh penganut paham realis sebagai bentuk hegemoni negara-negara besar untuk menciptakan sebuah rezim internasional yang mengatur kepentingan mereka. Seperti pandangan Robert Cox yang menyatakan bahwa Organisasi Internasional didirikan oleh negara pemenang konflik sosial abad ke-19 untuk mengatur negara-negara kecil (Robert Cox, 1969)

Berbeda pandangan dengan para ahli realis, Robert Keohane pada bukunya *After Hegemony* berpendapat bahwa negara-negara membentuk Organisasi Internasional karena mereka memiliki kepentingan yang sama dan menciptakan kerjasama demi tercapainya tujuan bersama. Keohane berpendapat bahwa pada dasarnya negara-negara tersebut merupakan institusi yang egois dimana mereka hanya mementingkan kepentingan mereka sendiri, oleh karena itu perlu dibentuk sebuah institusi yang membimbing negara-negara tersebut untuk mencapai tujuan bersama (Keohane, 1984).

Organisasi Internasional formal terbesar adalah PBB. PBB yang didirikan pada tahun 1945 merupakan sebuah perwujudan dari bentuk kerjasama antara negara dalam menyelesaikan permasalahan keamanan, politik, sosial, ekonomi dan teknologi yang dihadapi oleh

umat manusia pada umumnya. Pada saat ini, PBB memiliki 193 negara anggota dan 2 negara pengamat. Pada awalnya PBB dibentuk sebagai organisasi internasional menggantikan Liga Bangsa-Bangsa (LBB) yang gagal mencegah terjadinya perang dunia ke II. Menurut Viani S.A (2018), PBB memiliki beberapa tujuan:1) Memelihara perdamaian dan keamanan dunia, 2) Mengembangkan hubungan persahabatan antar bangsa berdasarkan asas persamaan hak dan penentuan nasib sendiri dari bangsa-bangsa serta mengambil tindakan-tindakan lain yang tepat guna untuk memperkokoh perdamaian dunia, 3) Mewujudkan kerjasama internasional dalam memecahkan masalah-masalah internasional yang becorak ekonomi, sosial, kebudayaan atau kemanusiaan, dan dalam memajukan serta mendorong penghargaan terhadap hak-hak manusia dan kebebasan-kebebasan bagi semua orang tanpa membedakan bangsa, jenis kelamin, dan agama, 4) menjadi tempat untuk menyerasikan tindakan-tindakan bangsa-bangsa dalam mencapai tujuan bersama (Viani, 2014).

PBB memiliki 5 organ utama yang bertanggung jawab terhadap fungsi-fungsi utama PBB. Ke-5 organ utama tersebut adalah Majelis Umum PBB, Dewan Keamanan, Dewan Ekonomi dan Sosial, Dewan Perwalian, Mahkamah Internasional dan Sekretariat PBB. Organ utama PBB yang diberi mandat untuk mempromosikan kerjasama internasional dalam bidang ekonomi, sosial dan budaya adalah *United Nations Economic and Social Council (ECOSOC)*. Dalam laporan brosur ECOSOC (2020), ECOSOC memiliki tugas untuk: 1) mempromosikan standar kehidupan yang tinggi dengan pemenuhan lapangan pekerjaan yang cukup serta peningkatan perekonomian, kemajuan sosial dan pengembangan, 2)

mempromosikan jalan keluar dalam permasalahan ekonomi internasional, sosial, kesehatan serta kebudayaan dan pendidikan internasional, dan 3) mempromosikan tenggang rasa atau sikap saling menghormati terhadap hak asasi manusia dan kebebasan *fundamental* kepada semua manusia tanpa melihat agama, ras, bahasa, dan jenis kelamin¹⁵. Secara fungsi, ECOSOC memiliki beberapa fungsi untuk: 1) membantu Majelis Umum PBB, 2) membantu Dewan Keamanan jika diperlukan, 3) membuat komisi dalam PBB, 4) menyelenggarakan konferensi internasional, 5) menindak lanjuti dan mereview Agenda 2030 pembangunan berkelanjutan dan KTT PBB serta konferensi lainnya. 6) mengkoordinasi pekerjaan badan khusus PBB bersama dengan pendanaan dan program-program lainnya, 7) menyediakan platform atau fasilitas untuk keterlibatan dengan organisasi non-pemerintah, 8) Mempelajari permasalahan dan memberikan laporan dan 9) membuat rekomendasi¹⁶.

Dalam menjalankan tugas dan fungsi dari ECOSOC dalam mencapai SDG. Di dalam ECOSOC terdapat badan khusus yang bertugas melaporkan secara langsung kepada ECOSOC. Selain badan khusus, terdapat juga program dan pendanaan. Mereka bergerak dengan bentuk kepemimpinan dan anggaran sendiri. Contoh dari pendanaan dan program adalah *The United Nations Development Programme (UNDEP)*, *The United Nations Environment Programme (UNEP)*, *The United Nations Population Fund (UNFPA)*, *UNICEF* dan *WFP*. Badan khusus sendiri merupakan sebuah organisasi

15 UN. (2020). ECOSOC United Nations. Diambil pada September 20, 2020 dari https://www.un.org/ecosoc/sites/www.un.org.ecosoc/files/files/en/2020doc/ecosoc_brochure_2020_digital_2th.pdf

16 *Ibid.*

internasional yang secara mandiri bekerja sama dengan PBB. Mereka diikat dengan hubungan kerjasama melalui sebuah negosiasi kesepakatan. Bahkan ada beberapa organisasi internasional yang lahir sebelum terjadi perang dunia pertama, ada juga yang bersamaan dengan lahirnya liga bangsa-bangsa dan bersamaan dengan berdirinya PBB. Ada juga organisasi internasional yang dibuat oleh PBB untuk membantu menyelesaikan permasalahan yang terjadi¹⁷.

Penanganan ketahanan pangan termasuk menjadi bagian dalam tugas ECOSOC, hal tersebut termaktub dalam SDG nomor 2 / zero hunger. Untuk menangani hal tersebut ECOSOC dibantu dengan badan khusus dan program yang terdapat dalam sistem PBB. PBB dalam artikel dengan judul *Food Security and Nutrition - A Global Issue* menjabarkan bahwa permasalahan mengenai ketahanan pangan dan nutrisi ditangani oleh badan khusus, pendanaan dan program yang berada dalam sistem PBB. Mereka adalah *Food and Agricultural Organization (FAO)*, *World Food Programme (WFP)*, *International Fund for Agricultural Development (IFAD)*, *World Bank*, dan *United Nations Environment Programme (UNEP)*¹⁸.

17 UN. (2020). Funds, Program, Specialized Agencies and Others. Diambil pada September 20, 2020 dari <https://www.un.org/en/sections/about-un/funds-programmes-specialized-agencies-and-others/index.html>

18 UN. (2020). Food Security and Nutrition – A Global Issues. Diambil pada September 20, 2020 dari <https://research.un.org/en/foodsecurity/key-un-bodies#:~:text=The%20Food%20and%20Agricultural%20Organization,the%20United%20Nations%20in%201945.&text=Founded%20in%201963%2C%20WFP%20is,programmes%20to%20combat%20hunger%20worldwide.>

1.6.2 Analisis Korelasi Segitiga *The Vicious Cycle of Hunger and Development*

Pada bab ini, penjabaran tentang hubungan kerawanan pangan dan pembangunan menjadi hal yang tidak dapat dipisahkan. Pangan menjadi sebuah kebutuhan dasar yang harus terpenuhi dan menjadi pokok bahasan utama dalam hak asasi manusia serta pembangunan sosial (Brandt, 1986). Dalam sejarahnya, kerawanan pangan telah terjadi sejak masa sebelum kolonisasi hingga saat ini.

Walaupun dunia telah mengalami efek dari *Green Revolution* dimana perkembangan teknologi membantu peningkatan jumlah produksi pangan sejak tahun 1940 hingga tahun 1990 akan tetapi setengah dari penduduk negara kurang berkembang masih mengalami permasalahan kurangnya suplai bahan makanan dan menyebabkan terjadinya peningkatan kelaparan pada anak-anak (Jenkins & Scanlan, 2001)

Sebuah korelasi hubungan antara Kemiskinan, Keterbelakangan dan Kerawanan Pangan menjadi sebuah lingkaran segitiga yang tidak terpisahkan. Nigeria yang merupakan negara berkembang dirasa tidak mempresentasikan adanya kemajuan. Hal tersebut sejalan dengan pandangan Sahed Matemilola dan Isa Elegbede pada penelitian yang berjudul "*The Challenge of Food Security in Nigeria*". Hingga saat ini wilayah Timur laut Nigeria mengalami permasalahan kerawanan pangan akut. Pada akhir tahun 2020, diprediksi akan ada 3.4 juta orang yang akan mengalami kerawanan pangan di wilayah tersebut¹⁹.

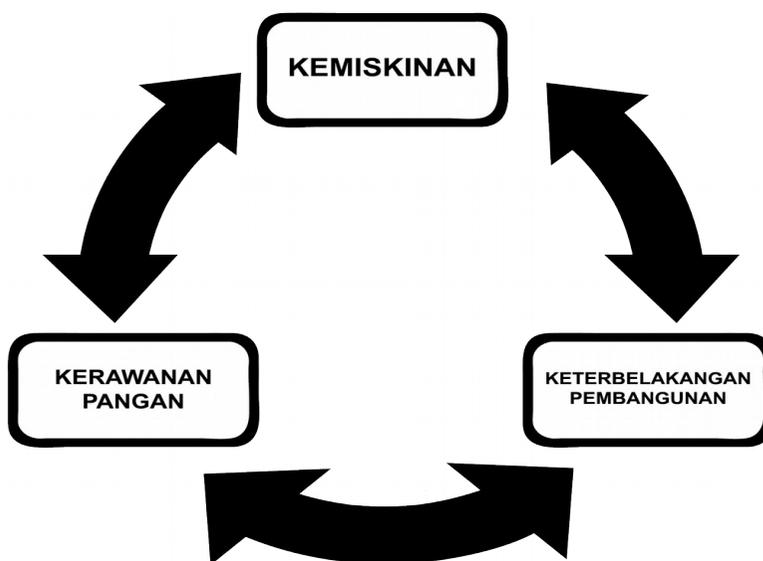
19 FAO. (2020). Northeastern Nigeria – Adamawa, Borno and Yobe Situation Report – December 2020. https://www.fao.org/fileadmin/user_upload/emergencies/docs/FAO%20Nigeria%20sit%20rep%20December%202020.pdf

Pada pernyataan pada Konvensi Nutrisi Dunia yang tertuang dalam “*World Declaration and Plan of Action for Nutrition*” paragraf ke lima mengatakan bahwa:

“We recognize that poverty and the lack of education, which are often the effects of underdevelopment, are the primary causes of hunger and undernutrition. There are poor people in most societies who do not have adequate access to food, safe water and sanitation, health services and education, which are the basic requirements for nutritional well-being”

Kemiskinan dan kurangnya pendidikan merupakan efek dari keterbelakangan yang secara langsung menjadi sumber utama kelaparan dan kurangnya nutrisi. Mereka tidak memiliki akses terhadap makanan, air bersih, sanitasi yang baik, sarana kesehatan dan pendidikan yang merupakan sebuah akses dasar dalam berkehidupan.

Gambar 1.3 Korelasi Hubungan *The Vicious Cycle of Hunger and Development*



Sumber: *Resolving the food security problem with an interdisciplinary approach*
(Mokari Yamchi et al., 2018)

Dalam gambar diatas, ketiga hubungan tersebut terlihat saling tarik menarik. Kemiskinan memunculkan keterbelakangan dalam pembangunan dan hasil dari keterbelakangan pembangunan adalah munculnya kerawanan pangan. Kerawanan pangan akan memunculkan kemiskinan karena masyarakat tidak mempunyai daya beli yang cukup untuk memenuhi kebutuhan pokoknya (Mokari Yamchi et al., 2018)

Pada bagian Keterbelakangan pembangunan, penulis menggunakan pendekatan yang digunakan Jenkins dan Scanlan untuk memetakan terjadinya keterbelakangan pembangunan. Jenkins dan Scanlan membagi pendekatannya menjadi enam bagian, yaitu:

1.6.2.1 Modernisasi

Teori Modernisasi menekankan pada sumber internal dalam pembangunan ekonomi. Teori tersebut berpendapat bahwa investasi dalam negeri dan pengembangan dalam pendidikan akan dapat menciptakan sebuah perkembangan dalam sistem industrialisasi dan modernisasi budaya yang tentu akan berdampak positif terhadap pertumbuhan ekonomi, integrasi sosial dan penguatan terhadap institusi untuk menguatkan kesejahteraan sosial. Pada sebuah penelitian lain, teori modernisasi berfokus pada tabungan ekonomi dan investasi pada modal fisik adalah kunci untuk mengantarkan pada tahap lepas landas (Rostow, 1960). Sedangkan beberapa peneliti lainnya berpendapat bahwa dalam investasi pada modal manusia melalui peningkatan pendidikan akan menciptakan kekuatan

angkatan kerja yang memiliki motivasi modern, keahlian yang lebih memadai, mobilitas sosial dan kemampuan dalam beradaptasi terhadap teknologi modern (Inkeles dan Smith 1974; Kerr 1969; Barro 1991). Pada pembahasan lebih jauh, hal ini diasumsikan dengan pertumbuhan ekonomi “*trickle down*” untuk meningkatkan kesejahteraan sosial.

Perdagangan internasional dan investasi dipandang memberikan manfaat sosial, merangsang pertumbuhan ekonomi, penyebaran teknologi dan penerapannya serta peningkatan pada kesejahteraan sosial. Pada sebuah penelitian yang lain, pertumbuhan ekonomi, industrialisasi, pendidikan dan urbanisasi berdampak terhadap peningkatan kualitas fisik kehidupan dan tingkatan kesejahteraan lainnya seperti peningkatan pada suplai pangan, kelangsungan kehidupan bayi, dan peningkatan rentang umur orang dewasa (Bullock dan Firebaugh, 1990).

Pada teori Modernisasi, mereka tidak setuju dengan peran negara yang terlalu dalam. Teori Modernisasi hanya berfokus pada investasi modal dan industrialisasi dan mengabaikan institusi politik serta prosesnya (Rostow, 1960). Sedangkan pada pandangan lainnya mengatakan bahwa pembangunan negara dan integrasi nasional sebagai titik pusat dalam modernisasi (Huntington, 1968; Kerr 1969). Pendapat Huntington yang lain, industrialisasi akan menciptakan kelompok-kelompok baru dan tuntutan politik yang harus diregulasi agar tetap memastikan pertumbuhan dan stabilitas politik. Demokrasi rentan terhadap ketidakstabilan politik sehingga sebuah rezim otoriter yang kuat lebih diperlukan untuk menjaga kestabilan dan campur tangan ekonomi secara langsung dibutuhkan untuk menjaga industrialisasi agar terus berjalan (Huntington, 1968).

Demokrasi juga dianggap dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan pembangunan sosial. Demokrasi memberikan ruang kepada kelas sosial bawah untuk berorganisasi dan menyampaikan aspirasi mereka. Hal ini tentu mendorong dalam pencegahan korupsi, mendorong kebijakan yang memperkuat pertumbuhan, termasuk investasi publik untuk nutrisi, pendidikan dan kesehatan serta memberikan kestabilan politik yang lebih besar (Goldsmith, 1986). Modernisasi dipandang memberikan dampak yang baik terhadap demokrasi, berbagai penelitian menunjukkan bahwa demokrasi berkorelasi positif dengan peningkatan kualitas kehidupan, pemenuhan dasar kehidupan, pembangunan kota dan desa yang lebih seimbang dan mengurangi ketimpangan pendapatan yang tentunya akan meningkatkan ketahanan pangan (Crenshaw, 1992; Goldsmith, 1986; Sorensen 1991).

1.6.2.2 Dependensi Ekonomi

Inti dalam teori dependensia ini adalah argumen dimana perdagangan internasional dan investasi mengakibatkan dampak negatif terhadap kesejahteraan sosial. Hal tersebut ditunjukkan dengan penurunan jangka panjang dalam perdagangan internasional untuk barang-barang primer yang dikomparasikan dengan barang-barang olahan serta disartikulasi sektoral yang diasosiasikan dengan ketergantungan terhadap ekspor. Beberapa penelitian menunjukkan bahwa ketergantungan ekspor akan menurunkan pertumbuhan ekonomi dan kualitas fisik kehidupan serta mengurangi sejumlah suplai pangan dan berkontribusi terhadap tingginya kematian anak dan bayi (Delacroix dan Ragin, 1981; London dan Williams, 1990; Ragin dan Bradshaw, 1992).

Pada beberapa tahun terakhir ini, para ahli teori dependensia melihat investasi asing sebagai hal yang merugikan bagi kesejahteraan sosial. Hal ini disebabkan karena adanya pergeseran global dalam hubungan antar negara inti dan periferi (Bornschier dan Chase-Dunn 1985; Frank 1967). Beberapa hal tersebut adalah; (1) Perusahaan Multinasional (MNCs) membawa pulang sebagian besar keuntungan mereka dan menghambat pembentukan dan investasi perusahaan domestik sehingga mengakibatkan penurunan pertumbuhan ekonomi domestik dan manfaat kesejahteraan sosial. (2) Investasi asing lebih bergantung kepada teknologi modern, sehingga mengurangi penggunaan tenaga kerja lokal dan menciptakan sedikit pekerjaan yang bergaji tinggi yang mana berkontribusi terhadap ketimpangan pendapatan dan kemiskinan di perkotaan. (3) Investasi asing sebagian besar terkonsentrasi pada industri ekspor dan memiliki pengaruh rendah terhadap hubungan pasar yang berorientasi pada produksi lokal. (4) Perusahaan multinasional menentang program sosial yang menguntungkan masyarakat kelas bawah, menyamarkan keuntungan yang seharusnya akan dikenakan pajak, dan menekan pemerintah untuk melakukan investasi pada infrastruktur yang mengambil dana yang seharusnya untuk program sosial. Dengan demikian, walaupun Investasi asing mungkin akan dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi akan tetapi penetrasi modal asing dalam jangka panjang berakibat negatif.

Beberapa penelitian tentang penetrasi modal asing menyatakan bahwa adanya salah pengertian terhadap efek negatif yang terjadi. Efek negatif dari penetrasi modal asing bukan menunjukkan penurunan yang absolut terhadap pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan sosial (Bradshas et al, 1993; London dan Smith,

1988; Wimberley, 1991; Wimberley dan Bello, 1992). Selain itu Firebaugh juga menyatakan bahwa rasio penetrasi modal asing terhadap total stok modal, sehingga efek negatif yang dihasilkan hanya sebatas investasi asing relatif kurang efektif terhadap pertumbuhan ekonomi jika dibandingkan dengan investasi lokal (Firebaugh, 1992). Hal tersebut di dukung pendapat Dixon dan Boswell yang menyatakan bahwa terkadang pilihan yang dihadapi oleh negara yang kurang berkembang bukanlah antara investasi modal asing dengan domestik melainkan antara modal asing dengan tidak adanya modal sama sekali (Dixon dan Boswell, 1996). Peneliti menggunakan skema yang digunakan oleh Dixon dan Boswell dengan menguji interaksi antar rasio penetrasi modal asing dengan tingkat investasi domestik (untuk mempresentasikan dekapitalisasi relatif) dan pertumbuhan ekonomi (untuk mempresentasikan distorsi pertumbuhan relatif). Selain itu peneliti juga menggunakan pandangan Firebaugh tentang menerjemahkan interaksi sebagai cerminan manfaat relatif dari investasi asing versus investasi domestik alih-alih antara dekapitalisasi mutlak atau efek distorsi.

1.6.2.3 Urban Bias

Pendekatan ketiga adalah teori Urban Bias. Teori ini berfokus pada kekuatan politik tingkat elit, teori ini berpendapat bahwa para elit menggunakan negara sebagai alat untuk menyalurkan sumber daya ke kota-kota dan mengeksploitasi para petani yang meskipun berjumlah banyak, petani secara geografis tersebar ke penjuru negeri, tidak terorganisir dan menjadi subjek masalah bagi para “*free rider*” (Bates 1981; Lipton 1977; Weede 1996). Penelitian menunjukkan bahwa nilai mata uang yang dinilai terlalu tinggi, tarif impor yang

protektif, tingginya pajak pertanian dan bea ekspor yang tinggi, serta penciptaan pengadaan panen yang monopolistik dan dewan pemasaran produk yang tidak mendukung investasi pertanian dan berkontribusi terhadap disparitas sektoral pada produktivitas. Hal tersebut membebani pembangunan pertanian (Lofchie, 1977).

Gejala yang paling penting adalah disparitas sektoral dalam investasi, yang mana produktivitas pekerja pertanian kira-kira berjumlah setengah dari yang non pertanian (Lipton. 1977). Bias ini bukan hanya tidak adil melainkan juga menghasilkan ketimpangan pendapatan antara pedesaan/perkotaan dan secara signifikan memberikan jarak kesenjangan sosial yang cukup besar, tidak efisien dan menggerus perkembangan pertanian dan produksi pangan. Beberapa kajian penelitian menunjukkan bahwa kesenjangan antar pedesaan dan perkotaan berhubungan erat dengan pertumbuhan ekonomi yang lemah (Bradshaw 1987; Bradshaw and Noonan 1997) kesenjangan pendapatan yang besar (Chenery et al 1986) dan rendahnya tingkat kualitas hidup (Breedlove dan Amer, 1997). Namun, ketidaksetaraan yang terjadi ini mungkin hanya merupakan hasil dari keterbelakangan ekonomi dan sistem dualisme tradisional pada masyarakat pedesaan (Alderson dan Nielsen, 1995). Dikarenakan peneliti menemukan kesulitan untuk mengukur kekuatan politik pada tingkatan elit perkotaan secara langsung, sehingga peneliti lebih berfokus pada kontrol simultan perubahan pada kesenjangan di pedesaan-perkotaan dan kontrol simultan untuk tingkat awal disparitas sektoral, pekerja tenaga pertanian dan tingkat pembangunan. Peneliti memperlakukan perubahan pada disparitas bias urban (kurangnya investasi dan eksploitasi sektor pedesaan) dimana hal tersebut hasil dari kontrol lainnya tersebut. Pada tingkatan

awal disparitas pedesaan-perkotaan diperlakukan sebagai indikasi peninggalan dualisme kebudayaan, peneliti lain berpendapat bahwa dependensi juga bertanggung jawab terhadap bias urban (Gugler 1997; London dan Smith 1988).

1.6.2.4 Neo-Malthusianisme

Teori ini berpendapat bahwa tingkat kesuburan dan pertumbuhan populasi mengarah pada fenomena “*ecological overshoot*” yaitu fenomena yang terjadi ketika adanya tututan yang dibuat oleh ekosistem alam melebihi kemampuan regeneratifnya. Hal tersebut diakibatkan oleh adanya pengolahan alam yang berlebihan, penggunaan pupuk yang berlebihan, deforestasi, pembentukan gurun dan degradasi tanah yang kesemuanya berdampak pada terjadinya kerawanan pangan (Cohen 1995; Ehrlich dan Ehrlich 1990; Smill 1994). Variabel ini terkadang diukur oleh kepadatan jumlah pekerja pertanian di pedesaan dibandingkan dengan jumlah tanah yang subur, yang disebut dengan kesulitan agraria (Firebaugh, 1979). Peningkatan rasio ketergantungan (khususnya berkembangnya ukuran rumah tangga yang memiliki akses ke tanah pertanian subur) pada umumnya merugikan bagi wilayah pedesaan dimana tekanan pada rumah tangga pedesaan agar menggunakan lahan marginal²⁰ untuk memproduksi pangan dan menggunakan lahan tersebut yang tentu saja akan berdampak pada turunnya hasil pertanian dan secara langsung akan menyebabkan penurunan ketersediaan pangan.

20 Lahan marginal merupakan lahan kering yang memiliki kandungan hara terbatas, apabila tanaman semusim ditanam pada lahan marginal maka hasil produksinya relatif akan rendah. Hal ini akan berdampak pada masalah sosial ekonomi bagi masyarakat yang menggunakan lahan tersebut untuk produksi pangan.

Dalam sebuah pendapat menyatakan bahwa revolusi hijau dan pengembangan lahan pertanian digunakan agar hasil dari produksi pertanian harus selalu mendahului pertumbuhan populasi di negara kurang berkembang (Bongaarts, 1996). Dalam penelitian lainnya, peneliti melihat bahwa pendesaan dan jumlah pertumbuhan populasi tidak mempengaruhi ketahanan pangan, akan tetapi melambatnya kesuburan tanah dan meningkatnya rasio ketergantungan akan mengurangi pasokan suplai makanan dan berkontribusi terhadap kelaparan. Peneliti memperluas pengamatannya dengan berfokus pada interaksi antara rasio ketergantungan dan disparitas sektoral, menguji bahwa argumentasi tentang dualisme budaya berdampak besar terhadap tekanan populasi. Petani miskin memiliki ekonomi insentif untuk menjaga kesuburan yang mana mengarah pada pengolahan lahan secara berlebihan, penggunaan lahan marginal dan penurunan hasil pertanian.

1.6.2.5 Teori Ekologi-Evolusi

Sebuah interpretasi saingan terhadap kepadatan agraria diteruskan oleh teori ekologi evolusi. Teori ini berpendapat bahwa pertanian tradisional dan hasil dari tingginya kepadatan agraria memfasilitasi tingginya pertumbuhan industrialisasi dan meningkatkan kesejahteraan sosial (Lenski dan Nolan, 1995). Penelitian mengungkapkan bahwa kepadatan agraria mempercepat penurunan kesuburan, mempromosikan percepatan industrialisasi dan mengurangi kesenjangan pendapatan (Crenshaw, 1993). Sehingga dapat dikatakan bahwa kepadatan agraria juga bisa meningkatkan ketahanan pangan.

1.6.2.6 Militerisme

Pendekatan terakhir adalah penggunaan “*Military famine*”. Teori ini berpendapat bahwa militerisme bertanggung jawab terhadap kelaparan, konflik kekerasan, represi politik dan ketidak setaraan struktural, dan bukanlah karena kurangnya pasokan makanan yang menjadi penyebab utama kelaparan (Action Againsts Hunger, 2001; Cheatham, 1994; de Soysa dan Gleditsch, 1999; Macrae dan Zwi, 1994; Poleman, 1997). Militerisme mengacu pada penggunaan kekuatan militer untuk mengatur konflik politik (Ross, 1997), termasuk penggunaan hubungan internasional dan sipil. Militerisme termasuk dalam perlombaan penggunaan senjata antar negara yang berakibat terhadap turunnya investasi terhadap kebutuhan dasar seperti pemenuhan gizi, kesehatan dan program pendidikan (Brzoska dan Ohlson, 1987) dan perang antar negara maupun perang sipil, represi negara dan kudeta militer. Adanya kekerasan internal tersebut berdampak terhadap gangguan produksi pangan dan distribusi, termasuk seperti bantuan pangan internasional. Hal itu dikarenakan kekuatan lawan menggunakan makanan sebagai senjata politik untuk mengontrol populasi dan teritorium (de Soysa dan Gleditsch, 1999). Terkadang lawan menggunakan masyarakat minoritas dan penduduk pedesaan yang miskin. Dalam penelitian sebelumnya, peneliti menemukan bahwa impor senjata, tidak kestabilan militer, represi dan perang sipil menyebabkan berkurangnya suplai pangan berkontribusi terhadap kelaparan anak (Scanlan dan Jenkis, 2001). Pada bagian ini peneliti menjabarkan tentang berbagai tindakan kekerasan secara lebih luas dan mengkaji bagaimana tindakan-tindakan tersebut berinteraksi

dengan proses pembangunan yang berdampak pada kerawanan pangan.

1.6.3 Analisis Kinerja Organisasi Internasional

Penulis menggunakan penelitian Tamar Gutner & Alexander Thompson yang berjudul “*The politics of IO performance: A framework*” sebagai rujukan dalam menganalisis peran FAO dalam penanganan ketahanan pangan. Penelitian ini berfokus pada framework dalam melihat kinerja Organisasi Internasional. Organisasi Internasional didirikan untuk membantu negara anggota dalam menyelesaikan masalah yang tidak dapat mereka selesaikan sendiri. Akan tetapi, Organisasi Internasional terkadang mendapatkan kritik dari berbagai pihak dikarenakan terkadang OI malah memperparah permasalahan yang terjadi, alih-alih memperbaikinya. Organisasi Internasional terkadang menghasilkan sebuah hasil produk kinerja yang tidak efektif ataupun program-program yang tidak diinginkan. Terkadang ada OI yang menghasilkan kinerja yang bagus sehingga hasil kinerja antar OI pun beraneka macam ragamnya²¹.

Gutner dan Thompson menawarkan sebuah *framework* dalam memahami aspek dari kinerja OI. Menurut mereka, kinerja dapat dipahami sebagai sebuah proses dan hasil. Berdasarkan dari kata kerja, kinerja mempunyai makna sebagai sebuah tindakan untuk memenuhi kewajiban ataupun menyelesaikan tugas. Sebagai kata benda, kinerja mengacu pada cara dimana tugas diselesaikan.

21 Gutner, T., & Thompson, A. (2010). The politics of IO performance: A framework. *Review of International Organizations*, 5(3), 227–248. <https://doi.org/10.1007/s11558-010-9096-z>

Sehingga untuk memahami permasalahan dalam kinerja yang diaplikasikan dalam dunia sosial, kita harus menganalisis baik pada hasil dan pada proses yang dikerjakan. Termasuk dalam usaha, efisiensi dan keahlian yang terdapat pada setiap individu atau organisasi tertentu. Salah satu hal sederhana dalam mendefinisikan kinerja dalam sebuah organisasi adalah dengan mengacu pada keahlian organisasi tersebut untuk mencapai target yang telah disepakati bersama. Akan tetapi hal tersebut akan menjadi lebih susah ketika sebuah organisasi memiliki sebuah tujuan yang ambigu dan beraneka ragam.

1.6.3.1 Metrik Kinerja

Dalam analisis yang dikemukakan oleh Tamar Gutner & Alexander Thompson, ada beberapa cara yang bisa digunakan dalam menganalisis kinerja sebuah Organisasi Internasional. Cara pertama adalah penggunaan metrik berdasarkan kinerja. Metrik ini menggunakan penghitungan berdasarkan proses dan hasil. Pada bagian hasil, peneliti menggunakan indikator makro sedangkan pada bagian proses, peneliti menggunakan indikator mikro. Hal ini dimaksudkan agar peneliti mendapatkan sebuah ukuran yang lebih luas dalam menganalisis kinerja. Sebagai langkah awal untuk menentukan pendekatan yang sesuai dalam melihat situasi dalam sebuah kasus.

Gambar 1.4 Grafik Metrik Kinerja

Berdasarkan Proses

Berdasarkan Hasil



Dalam tabel diatas, secara singkat Tamar Gutner & Alexander Thompson menggambarkan indikator berdasarkan dari proses dan hasil. Kedua metrik tersebut memiliki tujuan dan pengaruh yang berbeda. Pada bagian hasil, pendekatan dalam metrik ini berfokus pada peran efektivitas rezim dimana efektivitas sering digunakan dalam pemecahan masalah dan sebagai nilai ukur dalam mendefinisikan nilai hasil. Metrik hasil ini dapat dikategorikan sebagai cara paling intuitif dalam mengevaluasi sebuah institusi, jika suatu hasil dapat diukur maka pendekatan metrik ini dapat menjadi nilai acuan dalam perbandingan antar organisasi internasional.

Walaupun demikian, Tamar Gutner & Alexander Thompson menegaskan bahwa analisis kinerja berdasarkan metrik hasil tidak dapat digunakan untuk mengukur sebuah kasus dimana organisasi internasional dibatasi oleh berbagai faktor politik dan faktor lain yang berada diluar kendali mereka. Pada kasus tersebut, sulit kiranya menghubungkan metrik hasil dengan peran dari organisasi internasional yang dianalisis. Sebagai contoh dalam kasus ini adalah Komisaris Tinggi PBB untuk Hak Asasi Manusia / *United Nations*

High Commissioner for Refugees (UNHCR). UNHCR bertugas dan berkewajiban untuk memberikan dukungan teknis, pelatihan, difusi norma internasional, dll. Hal tersebut bertujuan untuk mendorong atau mempermalukan (*shaming*) negara-negara anggota ataupun non anggota untuk menghentikan *abuses* (pelanggaran tentang eksploitasi dan pelecehan seksual dalam sebuah negara). Walaupun usaha yang dilakukan UNHCR cukup besar, akan tetapi UNHCR tidak dapat dimintai pertanggung jawaban terhadap kasus-kasus yang terus terjadi di negara anggotanya. Selain itu, banyak organisasi internasional yang hanya bekerja secara terbatas. Peran mereka dibatasi hanya sebagai media koordinasi dan pengumpulan data atau beroperasi didalam area permasalahan yang dimana sudah banyak organisasi-organisasi lain menciptakan suplai tata-kelolanya. Organisasi internasional tersebut tentunya tidak dapat bertanggung jawab terhadap apakah permasalahan dapat diatasi atau tidak. Dan yang terakhir adalah adanya organisasi internasional yang memiliki berbagai tujuan yang tentu saja akan cukup rumit untuk dianalisa menggunakan metrik hasil. Dengan argumen inilah, Tamar Gutner & Alexander Thompson beranggapan bahwa metrik hasil hanya cocok digunakan untuk situasi dimana organisasi internasional memiliki cukup otonomi dan memiliki pengaruh yang besar dalam suatu rezim tertentu dan di dalam area permasalahan yang memiliki solusi yang dapat ditentukan dan diukur secara objektif.

Pada bagian lain, Tamar Gutner & Alexander Thompson menggambarkan analisa kinerja dilihat melalui tingkah laku organisasi internasional dan pilihan-pilihan dari tingkatan mikro. Pada bagian ini, mereka berfokus pada kajian-kajian spesifik dan memperkecil fungsi organisasi internasional sehingga apakah dapat

melakukan fungsinya atau tidak. Sebagai contoh adalah kegiatan yang dilakukan Organisasi Internasional NAFO (*Northwest Atlantic Fisheries Organization*). Secara nyata kita tidak dapat menyalahkan NAFO dalam berkurangnya persediaan ikan. Hal yang dapat kita lakukan adalah mempertanyakan apakah OI tersebut sudah secara efisien mengumpulkan data terhadap jumlah tangkapan ikan yang terjadi dan mengamati aktivitas penangkapan ikan sebagaimana tugas yang diemban oleh organisasi tersebut. Pendekatan inilah yang membuat kita dapat memahami dan menghargai konteks perilaku dari organisasi internasional dan hal-hal yang membatasi kinerjanya. Pada kasus lain terkadang OI dapat memenuhi berbagai macam tugas dan fungsinya, akan tetapi tidak memberikan dampak besar terhadap permasalahan dasar tentang mengapa OI ini dibuat.

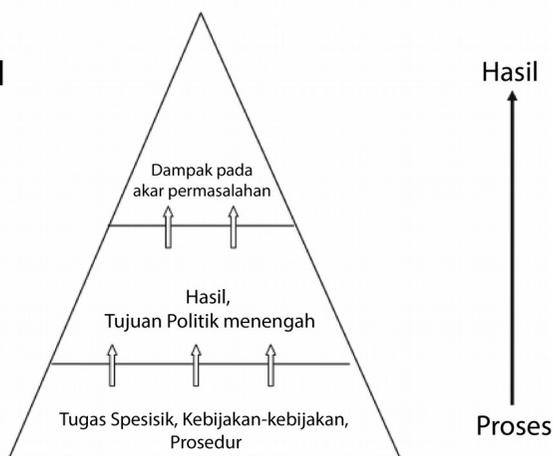
1.6.3.2 Metrik Piramida Kinerja

Metode analisis lain yang ditawarkan oleh Tamar Gutner & Alexander Thompson adalah metode Piramida. Pada bagian ini, kinerja sebuah Organisasi Internasional dijabarkan dalam berbagai tahap yang membentuk Piramida. Pada tiap tahap tersebut, kinerja dapat diamati dan dinilai. Tiap tahap dalam Piramida tersebut memungkinkan peneliti dapat mengidentifikasi spesifik area dimana kinerja tersebut salah dan dapat lebih memahami bagaimana satu tahap kinerja berdampak pada tahap yang lain. Mereka berharap bahwa kinerja yang baik dapat mempengaruhi secara “*trickle up*” dengan kesuksesan pada tiap tahap paling bawah mengerucut ke paling atas seperti dalam bentuk piramida. Pada bagian bawah piramida terdapat berbagai tugas-tugas spesifik, berbagai proyek dan

program-program yang dikerjakan oleh OI. Keberhasilan dalam fungsi ini akan mengantarkan pada terjadinya kinerja yang lebih baik pada tingkatan selanjutnya, yang mana terdapat berbagai macam hasil dan tujuan politik yang tercapai. Sebagai contoh adalah, apabila WTO menghasilkan tinjauan kebijakan perdagangan yang kredibel, maka hal ini harus ditindak lanjuti sebagai aturan perdagangan dunia. Menuju keatas seperti laju dalam piramida, dan jika administrasi dan tugas-tugas politik dilakukan dengan baik maka akan mengarah pada hasil yang diharapkan untuk menyelesaikan masalah dan meningkatkan kesejahteraan.

Gambar 1.5 Grafik Metrik Kinerja Piramida

Piramida Kinerja :
Proses menuju Hasil



Pada metrik ini, ada perbedaan yang harus dipahami antara indikator kinerja proses dan indikator kinerja hasil. Setiap indikator merupakan hal penting untuk dipelajari dalam situasi tertentu. Keterbatasan yang berfokus pada indikator proses tidak dapat diterjemahkan sebagai indikator hasil. Hal ini kemungkinan dapat

disebabkan oleh operasi dari organisasi internasional yang tidak cukup atau mungkin cocok dalam memecahkan masalah yang dihadapi ataupun karena keberhasilan administrasinya yang diimbangi oleh variabel intervensi pada tahap selanjutnya seperti pada bentrokan politik antar negara. Seperti pada sebuah kasus yang ditemukan oleh seorang peneliti, bahwa sebuah peningkatan teknik manajemen dan peningkatan efisiensi dalam sebuah lembaga pemerintah mungkin tidak mengarah pada hasil yang lebih baik pada masyarakat. Oleh sebab itu, indikator proses cukuplah penting akan tetapi tidak cukup untuk hasil yang maksimal. Walaupun begitu, peneliti memahami bagaimana Organisasi Internasional melakukan berbagai tugas administrasinya akan tetapi mereka belum dapat mengetahui dengan pasti apakah tugas-tugas yang dilakukan oleh organisasi internasional tersebut secara efektif dapat mencapai tujuan-tujuan yang dimandatkannya.

Pada bagian indikator kinerja hasil, terdapat keterbatasan utama yang yang perlu diperhatikan. Bagian ini sedikit membahas tentang sebab-akibat. Kita tidak dapat mengetahui jika pemecahan masalah merupakan sebuah fungsi perilaku ahli dan efisien pada bagian Organisasi Internasional (anggota staf ataupun anggota negara) atau dari desain kelembagaan yang baik. Hasil yang baik belum tentu merupakan variabel yang didasarkan kepada organisasi itu sendiri. Dengan menggunakan cara yang sama, hasil yang buruk dapat terjadi meskipun tingkat kinerjanya sangat tinggi, setidaknya pada bagian tahap tertentu. Secara umum hanya kinerja hasil tidak dapat digunakan untuk kita mengevaluasi sifat kontingen dan relatif dari kinerja.

Dari pemahaman kedua metrik diatas, maka kita dapat memahami dua cara pendekatan yang dapat digunakan untuk menganalisis kinerja FAO dalam penanganan ketahanan pangan di wilayah timur laut Nigeria. Metrik Piramida Kinerja yang menawarkan analisis linear dalam indikator proses menuju indikator hasil merupakan hal yang dapat digunakan secara lebih kohesif dalam menganalisis permasalahan yang penulis hadapi.

1.7 Hipotesis

Berdasarkan dengan pemaparan kerangka pemikiran yang peneliti ajukan, ada beberapa hipotesa yang bisa dikemukakan dalam penelitian ini:

1. Adanya sebuah hambatan yang terjadi dalam FAO secara internal maupun eksternal dalam menjalankan mandatnya untuk menghadirkan ketahanan pangan di kawasan Nigeria Timur Laut.
2. Adanya kebijakan atau prosedur FAO yang tidak sejalan dengan sistem komunal masyarakat Nigeria Timur Laut.
3. Kebijakan FAO yang bertabrakan dengan paham politik pemerintah Nigeria secara langsung maupun tidak langsung.
4. Kurangnya dana dan staff FAO dalam penanganan ketahanan pangan di wilayah timur laut Nigeria.

1.8 Metode Penelitian

Metode penelitian yang penulis gunakan dalam penelitian ini ialah penelitian kualitatif. Menurut McCusker, K., & Gunaydin, S (2015), pemilihan penggunaan metode kualitatif dalam sebuah penelitian adalah untuk lebih memahami bagaimana sebuah komunitas atau individu-individu dalam menerima sebuah isu tertentu. Pemahaman mendalam akan sebuah fenomena merupakan hal penting dalam sebuah proses penelitian kualitatif. Hal itu sejalan dengan pemahaman Basri (2014) yang menyimpulkan bahwa fokus dari penelitian kualitatif terletak pada proses dan pemaknaan hasilnya. Perhatian dalam metode ini akan tertuju pada elemen manusia, objek dan institusi serta hubungan antar elemen-elemen tersebut sehingga tercipta sebuah pemahaman di dalam sebuah peristiwa, perilaku atau fenomena²².

Dalam literasi lainnya, Creswell (2007, p. 45-47) menyebutkan beberapa karakteristik penelitian kualitatif yang baik, antara lain adalah:

- Peneliti menggunakan prosedur untuk mendapatkan data yang tepat.
- Peneliti membatasi penelitian di dalam asumsi dan karakteristik dari pendekatan kualitatif.
- Peneliti memulai penelitiannya dengan satu fokus.
- Penelitian berisi metode yang rinci, pendekatan yang tepat dalam mengumpulkan data, analisis data, dan penulisan laporan.

²² Ardianto, Yoni (2019). Memahami Metode Penelitian Kualitatif. Diambil pada November 13, 2021 dari <https://www.djkn.kemenkeu.go.id/artikel/baca/12773/Memahami-Metode-Penelitian-Kualitatif.html>

- Peneliti menganalisis data menggunakan pemisahan analisis dalam beberapa tingkatan.
- Peneliti menulis secara persuasif, sehingga pembaca dapat merasakan pengalaman yang sama.

Studi kasus dalam penelitian ini adalah tentang analisis kinerja FAO dalam penanganan ketahanan pangan di wilayah Timur Laut Nigeria dalam hal ini adalah wilayah Borno, Adamawa dan Yobe. Teknik pengumpulan data pada penelitian ini menggunakan : (1) Data yang penulis gunakan adalah data sekunder. Data sekunder merujuk kepada data-data yang bersumber pada buku-buku, edaran resmi, artikel online ataupun sumber kepustakaan lainnya yang mendukung tesis ini; (2) Metode pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan metode studi literatur, dimana studi literatur ini dilakukan dengan cara mengumpulkan data-data melalui literatur-literatur yang berkaitan dengan pembahasan penelitian yang dilakukan penulis.

1.9 Sistematika Penulisan

Dalam proses penulisan tesis ini, penulis membagi pembahasan kedalam lima Bab, Setiap Bab memberikan pemaparan yang rinci terkait topik yang berkaitan dengan penulisan tesis ini. Dalam rangka menyesuaikan dengan standar akademik, sistematika penulisan serta pembahasan memiliki susunan sebagaimana dapat dilihat melalui tabel berikut ini:

Tabel 1.1: Sistematika Penulisan

Bagian	Pembahasan
BAB I	Bab ini merupakan bab pembuka yang memuat tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian,

penelitian terdahulu, kerangka pemikiran, hipotesis, metode penelitian dan sistematika penelitian.

- BAB II Bab ini menjabarkan tentang FAO secara fungsi dan mandatnya serta hubungannya dengan penanganan ketahanan pangan di wilayah Timur Laut Nigeria pada rentang tahun 2017-2020
- BAB III Pada bab ini penulis berfokus pada korelasi yang dipresentasikan dengan “*The Vicious Cycle of Hunger and Development*”. Menganalisa hubungan antara kemiskinan-keterbelakangan pembangunan-kerawanan pangan dengan Nigeria sebagai subjek kajiannya.
- BAB IV Pada bagian bab ini, penulis menggunakan analisis dari piramida kinerja Tamar Gutner & Alexander Thompson dalam menganalisa Kinerja FAO dari tahun 2017-2020. Analisis berfokus pada ketiga tahap piramida yang mengarah dari proses menuju hasil.
- BAB V Bab ini merupakan bab terakhir yang berisi kesimpulan dari pembahasan permasalahan yang telah diuraikan. Di lain hal pada bab ini memuat kritik dan saran penulis terhadap tesis ini.
-