

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Muncul pertama kali di tahun 1960, World Food Programme awalnya digagas oleh George McGovern (Direktur pertama *Food for Peace*). Perserikatan Bangsa-bangsa (PBB) mendirikan World Food Programme pada tahun 1961 dan menjadi badan dalam sistem PBB yang menangani bantuan pangan. Visi dari World Food Programme adalah “ *the world in which every man, woman and child has access all the time to the food needed for an active and healthy life*”. Demi mewujudkan visi tersebut, WFP bekerjasama dengan UN (United Nations), FAO (Food and Agriculture Organizations), IFAD (International Funding for Agricultural Development), juga dengan pemerintah serta mitra-mitra UN dan NGO (World Food Programme).

Dari beberapa negara yang di Afrika Barat, Guinea Bissau merupakan negara yang paling kecil dan termiskin. Keadaan penduduknya yang harus mengurangi pola makannya menjadi satu kali makan sehari mengungkapkan bahwa negara Guinea Bissau sedang mengalami krisis pangan. Ketidakstabilan politik yang ada pada awal kemerdekaan negara Guinea-Bissau menjadi penyebab masalah lain seperti krisis ekonomi (kemiskinan) dan buruknya pendidikan di Guinea-Bissau. Terkait dengan sulitnya penduduk di Guinea Bissau dalam mendapatkan pasokan makanan, kenaikan harga pangan ini juga sejalan dengan indikator krisis pangan dimana seperti yang telah dijelaskan. Masyarakat di negara Guinea Bissau hanya memperoleh pendapatan USD 2 per hari sedangkan harga pangan di Guinea Bissau meningkat sebesar 30% (World Food Programme, 2016). Selain itu, pendapatan per kapita Guinea-Bissau juga sangat rendah. Penduduk di wilayah Bafata, Cacheu, Gabu, Oio dan Tombali hidup dengan kurang dari US\$2 per hari, menjadikannya kota termiskin. Untuk itu, pemerintah Guinea Bissau layak mendapat dukungan dari lembaga internasional seperti WFP, yang bertugas memerangi kelaparan, kekurangan gizi, dan krisis pangan di suatu negara atau wilayah. Hal ini menimbulkan pertanyaan tentang peran WFP dan bagaimana hal itu dapat membantu mengatasi krisis pangan pada sebuah negara (Programme, Country Programme Guinea-Bissau 200846 (2016-2020)).

Guinea Bissau sendiri merupakan negara yang terletak di Pantai Afrika Barat, Samudra Atlantik. Guinea Bissau memiliki sekitar 2 juta orang yang terdiri dari beberapa kelompok etnis

masyarakat. Guinea-Bissau meliputi area seluas 36.125 km², lebih kecil dari Swiss atau lebih besar dari negara bagian Maryland di Amerika Serikat. Terdiri dari etnis Fula (30%), orang-orang berbahasa Mandinka di utara dan timur laut negara (13%), Balanta di utara dan selatan (30%), Papel (7%) yang berdomisili di pesisir selatan, dan Manjaco (14%) yang tersebar di seluruh negara. Perekonomian utama negara sangat bergantung pada ekspor dan impor produk primer. Guinea Bissau sendiri merupakan negara terkecil dan termiskin yang ada di Afrika Barat. Guinea-Bissau adalah salah satu negara termiskin di dunia dengan pendapatan nasional bruto sebesar USD 660. Kerapuhan institusi dan kurangnya kapasitas serta sarana keuangan menghambat pembangunan sosial-ekonomi dan manusia serta membatasi prospek pengurangan kemiskinan. Negara ini berada di peringkat 177 dari 189 negara dalam Indeks Pembangunan Manusia 2017 dan 70 persen rakyatnya hidup di bawah garis kemiskinan. Layanan dasar untuk kesehatan dan gizi, air dan sanitasi, serta pendidikan umumnya berkualitas rendah dan sulit diakses. Mutilasi alat kelamin mempengaruhi 45 persen perempuan dan anak perempuan berusia 15-49 tahun. Pernikahan dini masih tinggi di kalangan anak perempuan dan 70 persen perempuan dan anak perempuan berusia 15-49 tahun buta huruf (World Food Programme).

Sudah ada beberapa faktor yang menyebabkan Guinea Bissau dapat dinyatakan sebagai negara yang mengalami krisis pangan. Keadaan masyarakatnya yang harus memangkas makanan perharinya menjadi satu kali sehari sudah mengindikasikan bahwa negara Guinea Bissau mengalami kondisi krisis pangan. Ditambah dengan sulitnya masyarakat Guinea Bissau dalam mendapatkan stok bahan pangan. Naiknya harga pangan juga sesuai dengan indikator krisis pangan dimana seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya bahwa masyarakat di negara Guinea Bissau hanya berpenghasilan sebesar USD 2 perharinya sedangkan harga pangan di Guinea Bissau meningkat sebesar 30 persen. Inilah yang kemudian menjadikan pemerintahan Guinea Bissau meminta bantuan dan layak menerima bantuan dari lembaga internasional seperti salah satunya WFP yang bertugas dalam menangani keadaan kelaparan, malnutrisi hingga krisis pangan di suatu negara atau daerah.

B. Rumusan Masalah

Dari latar belakang masalah yang telah di paparkan di atas maka yang dapat di jadikan sebagai rumusan masalahnya adalah: Bagaimana peran *World Food Programme* dalam menangani krisis pangan di Guinea Bissau?

C. Kerangka Pemikiran

1. Konsep Organisasi Internasional

Persekutuan dari beberapa negara-negara yang dibentuk dan memiliki tujuan yang sama kemudian memiliki sebuah sistem tetap dan terdapat badan-badan yang memiliki tanggung jawab masing-masing di sebut dengan organisasi internasional. Seiring dengan berkembangnya dunia internasional, banyak sekali bermunculan aktor-aktor baru dalam kehidupan internasional, salah satunya adalah organisasi internasional. Kebutuhan dan kepentingan yang tidak terbatas sedangkan kemampuan negara terbatas untuk memenuhi hal-hal tersebut merupakan salah satu penyebab munculnya aktor-aktor seperti organisasi internasional ini (Zalite, 2013).

Keberadaan lembaga internasional mencerminkan kebutuhan manusia akan kerjasama, sarana kerjasama dan sarana untuk menemukan permasalahan yang timbul dari kerjasama tersebut. Clive Archer pada bukunya yang berjudul *International Organizations*, menyerukan jika organisasi internasional adalah badan formal dan berkelanjutan. Organisasi internasional terbentuk atas kesepakatan bersama baik pemerintah ataupun non-pemerintah mendapatkan kepentingan bersama (Archer C. , 2001).

Clive Archer mengkategorikan peran OI dalam beberapa kategori: (Archer C. , 2001).

1. Sebagai *instrumen*. Organisasi internasional sendiri dipakai bagi negara-negarannya demi mencapai suatu maksud tertentu yang mana tujuan tersebut berdasarkan politik luar negerinya. Lalu untuk mewujudkan kepentingan nasional negara anggota terhadap negara penerima sesuai visi, serta orientasi dan tujuan organisasi internasional. Sama halnya dengan visi dan tujuan yang WFP tuliskan untuk menjalankan suatu organisasi internasional.
2. Sebagai *arena*. Organisasi internasional merupakan tempat dimana anggotanya dapat membicarakan dan membahas isu-isu dimana beberapa negara mengangkat masalah mereka atau masalah internal negara lain untuk menarik perhatian internasional. Sebagai arena, organisasi internasional seperti WFP berperan sebagai forum publik untuk menyampaikan pendapat.
3. Sebagai *aktor independen*. Organisasi internasional dapat mengambil keputusan sendiri tanpa adanya pengaruh dan kekuasaan atau paksaan dari luar organisasi. Aktor independen juga mempunyai kegiatan maupun program untuk suatu masalah di suatu

negara dan yang menjalankannya. Program dan kebijakan yang diusungkan WFP tidak dipengaruhi oleh suatu kekuasaan.

International government organization (IGO) melaksanakan tugas dan peran yang terjadi pada masyarakat karena pemerintah tidak dapat menyelesaikan masalah atau konflik tersebut. Selain itu, IGO harus mampu menanggapi krisis dan tantangan dengan memberikan pilihan kebijakan kepada negara-negara yang terkena dampak untuk mengatasi masalah yang muncul. *International government organization* (IGO) memiliki sumber seperti bahan makanan, uang, ahli-ahli, dan persenjataan (Robert Jackson, 2013). Dari sumber-sumber tersebut memungkinkan IGO untuk dapat mengambil tindakan untuk melakukan aksi membantu negara menghadapi suatu masalah. Atas hal tersebut, WFP merupakan *International government organization* (IGO). WFP merupakan perpanjangan tangan dari PBB tetapi tidak terikat dengan negara lain. Organisasi internasional mempunyai pola kerjasama yang melewati batas negara. Hal ini juga berkaitan dengan cara World Food Programme memberikan bantuan terhadap suatu negara. WFP juga menerima dukungan keuangan dari negara lain yang bekerja sama dengan organisasi non-pemerintah seperti *FAO* dan *IFAD*. Teuku May menyebutkan bahwa upaya yang dilakukan bertujuan untuk membentuk kesepakatan-kesepakatan organisasi internasional dengan membuat perjanjian antara pemerintah dan kelompok pemerintah dan non-pemerintah (Rudy, 2005).

Organisasi internasional yang memiliki peran sebagai instrument, arena, dan aktor independen memiliki kekuatan yang penting bagi suatu negara. Organisasi internasional dapat memberikan kebutuhan dasar seperti bagi jutaan manusia dengan bantuan kemanusiaan makanan, obat-obatan, dan pelayanan. Dengan demikian, organisasi internasional seperti WFP memberikan kontribusinya bagi penerima bantuan tersebut seperti bantuan kemanusiaan seperti pada perbaikan pola makan anak sekolah di delapan wilayah Guinea-Bissau melalui program makanan sekolah, obat-obatan serta perawatan medis.

2. Konsep Ketahanan Pangan (Food Security)

Konsep ketahanan pangan telah berkembang selama tiga dekade terakhir, mencerminkan perubahan dalam pemikiran kebijakan resmi. Istilah tersebut kali pertama muncul ada pada pertengahan tahun 1970-an ketika Kongres Pangan Dunia (1974) mendefinisikan ketahanan pangan dalam artian ketersediaan pangan yang menjamin ketersediaan dan kestabilan harga pangan pokok secara internasional dan nasional. “Ketersediaan pangan pokok secara global selalu

cukup untuk mendukung peningkatan yang stabil dalam konsumsi pangan dan ketidakstabilan yang moderat dalam produksi dan harga.” Pada tahun 1983, analisis FAO yang berfokus pada akses terhadap pangan memberikan definisi berdasarkan keseimbangan antara pasokan dan sisi permintaan persamaan ketahanan pangan. Definisi telah direvisi untuk memasukkan tingkat individu dan rumah tangga dalam analisis ketahanan pangan, selain tingkat agregat regional dan nasional.

Konsep ketahanan pangan (food security) memiliki artian masyarakat layak mendapatkan akses pangan secara merata untuk dapat hidup dengan sehat dan aktif. Oxfam menyebutkan bahwa ketahanan pangan merupakan kondisi dimana setiap manusia dari kalangan manapun memiliki hak akses atas pangan yang cukup dan berkualitas untuk hidup yang sehat (Maxwell, 2012).

Ketersediaan, distribusi, dan konsumsi merupakan indikator penting ketahanan pangan. Faktor ketersediaan pangan memiliki fungsi untuk menjamin cadangan pangan guna memenuhi kebutuhan masyarakat dari segi kualitas, kuantitas, keragaman dan kemananan. Faktor distribusi dimaksudkan untuk mewujudkan sistem distribusi yang efisien dan efektif (Khomsan, 2003). Faktor keamanan pangan tersebut di atas terkait dengan mekanisme kerja WFP. Di negara-negara yang terkena krisis pangan, WFP memberikan panduan tentang cara mengatur konsumsi pangan. Tidak jarang WFP membantu negara-negara yang menghadapi krisis pangan meningkatkan kesadaran pangan dan menjaga harga pangan tetap terkendali. Di Guinea Bissau, Program Pangan Dunia (WFP) memerangi kelaparan, malnutrisi, dan kurangnya pendidikan untuk membantu orang-orang yang tidak dapat menghasilkan. WFP juga bekerja untuk memastikan akses pangan di negara-negara krisis pangan dengan mendistribusikan makanan yang disediakan donor dan barang-barang lainnya ke semua negara krisis pangan. Masalah utama di negara-negara yang terkena krisis pangan adalah kemiskinan. Masalah utama dalam krisis pangan seringkali adalah ekonomi. Jadi sementara harga pangan naik karena ketersediaan pangan menurun, begitu juga dengan permintaan. Program Pangan Dunia (WFP) adalah (IGO) yang didirikan oleh Amerika Serikat yang berdaulat di bawah otoritas Perserikatan Bangsa-Bangsa dan karenanya termasuk dalam kelompok IGO. Oleh karena itu WFP berperan sebagai forum atau forum untuk mempromosikan kerjasama dalam memberikan bantuan ekonomi dan perdagangan dalam kegiatan sosial dan kemanusiaan kepada negara-negara yang membutuhkan, termasuk Guinea Bissau. Di bawah fungsi pengorganisasiannya, WFP bekerja untuk mengembangkan perjanjian perundingan bersama untuk membantu negara-negara yang membutuhkan bantuan kemanusiaan.

D. Hipotesis

Berdasarkan penjelasan diatas, peneliti menarik hipotesis bahwa peran World Food Programme bekerjasama dengan Pemerintah Guinea Bissau dilakukan untuk mengurangi krisis pangan melalui adanya program-program yang dijalankan seperti perbaikan gizi nasional lewat sekolah-sekolah dan dukungan pada petani kecil. WFP juga merancang program-program bantuan tersebut dengan faktor ketahanan pangan seperti ketersediaan, konsumsi, dan distribusi agar program yang dilaksanakan dan peran-peran yang diberikan dapat bekerja dengan seimbang dan memberikan hasil yang signifikan bagi negara. WFP sebagai organisasi internasional yang bergerak dibidang pangan sudah memenuhi tiga peran organisasi internasional dalam memberikan bantuannya kepada negara Guinea Bissau:

1. Peran WFP sebagai *instrument* terlihat pada bantuan WFP untuk memulihkan serta melakukan pengembangan di Guinea Bissau terutama dalam masalah krisis pangan dan malnutrisi yang terjadi di Guinea Bissau.
2. Peran WFP sebagai *arena* berunding negara- negara yang membutuhkan bantuan seperti Guinea Bissau maupun negara yang ingin membantu negara lain untuk membicarakan masalah yang dihadapi.
3. Peran WFP sebagai *aktor independent* dapat memutuskan jalannya bantuan ataupun program tanpa adanya campur tangan dari suatu kekuasaan. Terlihat bahwa segala keputusan yang diambil oleh WFP terlepas dari segala kekuasaan dan juga paksaan diluar organisasi.

E. Metodologi Penelitian

Teknik yang digunakan pada penelitian ini adalah penelitian kualitatif. Dengan menyelidiki fenomena yang berkaitan dengan apa yang dialami subjek, seperti perilaku, kognisi, motivasi, perilaku, dalam situasi alam tertentu dengan menggunakan metode alami pemahaman holistik dengan penjelasan dalam bentuk kata-kata. Banyak orang memahami metode pengumpulan data survei literatur yang menggunakan data sekunder yang dikumpulkan dari perpustakaan, buku, jurnal, artikel, media cetak, situs web elektronik, dll. Peneliti memfasilitasi pengumpulan data (Moloeng, 2006).

F. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk memperjelas peran WFP saat mengatasi krisis pangan di negara Guinea Bissau dari sudut pandang dukungan bantuan kemanusiaan. Kedua, untuk menunjukkan seberapa besar World Food Programme dapat berkontribusi pada krisis pangan.

G. Jangkauan Penelitian

Agar mempermudah penyusunan penelitian, maka penulis membatasi ruang lingkup kajian agar tidak menyimpang dari tujuan yang diinginkan dalam penelitian. Adapun focus penelitian ini adalah dalam rentang waktu tahun 2017-2023, merupakan tahun diberlakukannya program-program yang dijalankan oleh World Food Programme untuk menunjukkan perannya terhadap masalah krisis pangan di Guinea Bissau.

H. Sistematika Penelitian

Penulis akan membahas mengenai empat tahap secara sistematis pada penelitian ini, diantaranya yaitu:

Bab I membahas mengenai Latar Belakang Masalah, Identifikasi Masalah, Tujuan dan Kegunaan Penelitian, Kajian Literatur, Kerangka Pemikiran, Metode Penelitian dan Teknik Pengumpulan Data, serta Sistematika Pembahasan dari topik yang penulis teliti.

Bab II menjelaskan mengenai organisasi World Food Programme dimana membahas mengenai latar belakang, sejarah, struktur organisasi, dan sumber dana yang didapatkan oleh WFP.

Bab III menjelaskan mengenai latar belakang dari Guinea Bissau. Pada bab ini juga membahas mengenai penyebab terjadinya krisis pangan menggunakan indikator ketahanan pangan (ketersediaan makanan, akses makanan, dan konsumsi pangan).

Bab IV ini akan menganalisis lebih peran WFP dan faktor ketahanan pangan dalam menangani permasalahan krisis pangan di Guinea Bissau pada tahun 2017 hingga 2023. Bab ini dibuat untuk membahas mengenai bagaimana WFP melaksanakan program-program yang dibuat khusus, agar dapat mengatasi masalah krisis pangan di Guinea Bissau.

Bab V merupakan bagian penutup yang berisi kesimpulan dari berbagai hasil temuan dalam analisa yang telah penulis lakukan selama proses penelitian untuk menjawab pertanyaan rumusan permasalahan yang diajukan.