

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Studi Terdahulu

Negara Timor Leste merupakan negara baru yang baru saja memulai upaya untuk memajukan pembangunan dan kesejahteraan bagi masyarakatnya. Seiring dengan proses tersebut, Timor Leste juga mengalami banyak permasalahan. Konflik yang telah terjadi saat peralihan kekuasaan wilayah Timor Leste dari wilayah Indonesia menyebabkan ekonomi, sosial, maupun politik, menjadi tidak stabil. Selain itu kondisi geografis Timor Leste yang memiliki dominasi topografi tanah kapur serta dampak El Nino yang kerap datang tiap tahunnya menyebabkan terjadinya kekeringan sehingga tanah-tanah tandus sulit dikembangkan untuk bercocok tanam, bahkan masyarakat sering mengalami gagal panen. Hal tersebut membuat masyarakat Timor Leste sulit untuk memenuhi kebutuhan pangan dan berakibat pada banyaknya masyarakat yang mengalami kelaparan dan kekurangan gizi.

Ketidakamanan pangan merupakan permasalahan global yang menjadi permasalahan di setiap belahan dunia, terutama pada negara berkembang. Permasalahan ini juga dibahas oleh Douglas Kammen dalam jurnalnya yang berjudul "*Sovereignty and Food Politics in East Timor*" yang diterbitkan tahun 2012.³¹ Jurnal Douglas Kammen berfokus pada dinamika politik Timor

³¹Douglas Kammen , Philippine Journal of Third World Studies : *Sovereignty and Food Politics in East Timor* 2011 26 (1-2): 264-273 diunduh di <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.965.7056&rep=rep1&type=pdf> pada 25 Oktober 2017

Leste yang memberikan pengaruh yang signifikan pada ketidakamanan pangan. Douglas Kammen meneliti faktor-faktor apa saja penyebab ketidakamanan di Timor Leste yang dijelaskan melalui segi kondisi perpolitikan. Kesimpulan dari jurnal tersebut adalah faktor-faktor yang menyebabkan ketidakamanan pangan di Timor Leste diantaranya adalah, krisis politik semenjak peralihan kekuasaan dari Indonesia menuju ke Timor Leste yang memuncak pada tahun 2007 dimana konflik tentara dan polisi menyebabkan ketegangan dan rasa kurang aman yang mengakibatkan kegiatan masyarakat lumpuh dan mengungsi ke tenda-tenda pengungsian. Kedua banyaknya masyarakat yang mengungsi ke tenda-tenda pengungsian tersebut membuat masyarakat kemudian mengandalkan bantuan kemanusiaan dari berbagai negara maupun instansi salah satunya World Food Programme. Ketiga pemerintah yang mengatur perencanaan ketahanan pangan dan penerbitan kontrak beras disyalir melakukan nepotisme dan korupsi sehingga pendistribusian pangan kepada masyarakat mengalami permasalahan. Konflik tersebut menyebabkan terganggunya perdagangan lintas batas dengan Indonesia, yang berakibat pada pemberhentian sementara pengiriman barang dan impor bahan pokok untuk sementara juga mengalami pemotongan sehingga masyarakat hanya bertumpu pada bantuan kemanusiaan dari pihak internasional. Hal ini menyebabkan pemenuhan kebutuhan pangan antara Indonesia dan Timor Leste menjadi terkendala.

Douglas memfokuskan faktor politik dalam terjadinya ketidakamanan pangan di Timor Leste, sementara penulis melihat jenis bantuan pangan yang diberikan oleh salah satu organisasi internasional dalam permasalahan pangan

dalam hal ini adalah World Food Programme. Persamaan penelitian yang dilakukan oleh Douglas Kammen yang berjudul "*Sovereignty and Food Politics in East Timor*" dengan penulis, berada pada topik dan lokasi penelitian yang dibahas. Selain itu Douglas Kammen juga membahas topik pangan dan menitikberatkan pada faktor-faktor penyebab ketidakamanan pangan, kedaulatan negara Timor Leste, dan transformasi politik yang sempat terjadi di Timor Leste yang berimbas pada ketidakamanan pangan itu sendiri. Douglas Kammen juga memberikan gambaran situasi pemerintahan dalam konflik tersebut sehingga tulisan tersebut berkontribusi dalam penulisan latar belakang masalah bagi penulis.

Studi terdahulu selanjutnya ditulis oleh Sare Marie Hovland Kjeldsberg dalam thesis yang berjudul "*Food Aid in Protracted Crises The Humanitarian Crisis in the Lake Chad Basin*" pada tahun 2017. Thesis tersebut berisikan tentang analisis intervensi bantuan pangan yang dilaksanakan oleh World Food Programme dan Organisasi Pangan dan Pertanian (FAO) yang memiliki fokus pada perhatian krisis kemanusiaan yang terjadi di Danau Cekungan Chad. Pada krisis kemanusiaan ini menjadikan pangan semakin langka sehingga krisis kompleks ditambah dengan konflik-konflik pemberontakan ang menjadikan negara di sekitar Danau Chad menjadi rapuh. Danau Chad berbatasan dengan Nigeria, Niger, Chad dan Kamerun. Ini dianggap satu dari daerah rawan termiskin dan paling kering di dunia. Isu yang mendasari konflik

tersebut diantaranya adalah etnisitas, agama, dan ketidakstabilan politik mencirikan pengelolaan daerah tersebut.³²

Thesis Sare Marie Hovland Kjeldsberg memaparkan dan menganalisis bantuan-bantuan pangan yang diberikan oleh lembaga internasional ke negara-negara sekitar Danau Chad. Analisis yang digunakan Sare Marie Hovland Kjeldsberg berangkat dari konsep *Food Aid* yang memiliki tiga jenis bantuan yaitu *Program Food Aid*, *Project Food Aid*, dan *Humanitarian/Relief Food Aid*. mengetahui program-program World Food Programme yang biasanya dilakukan di suatu negara. Bantuan diberikan berupa program *Protected Relief and Recovery Operation (PRRO)*, *Food for Training*, *Food for Work*, *Food for Cash*, *Food for Cash and Work*, *Phurchase and Progress*. Persamaan dalam penelitian ini adalah alat yang digunakan oleh penulis dalam menganalisis suatu fenomena yang terjadi yaitu jenis bantuan pangan yang diberikan oleh suatu organisasi internasional yaitu World Food Programme. Sedangkan perbedaan penelitian tersebut dengan penulis adalah objek yang diteliti, penulis menggunakan negara Timor Leste. Sementara Sare Marie Hovland Kjeldsberg menggunakan negara di sekitar Danau Chad untuk dianalisis.³³

³² Sare Marie Hovland Kjeldsberg, 2017 Thesis: *Food Aid in Protracted Crises The Humanitarian Crisis in the Lake Chad Basin* diunduh di <https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/2448975/kjeldsberg2017.pdf?sequence=1> pada 20 November 2017

³³ Ibid.

Tabel 2.1 Perbandingan Studi pustaka

Judul	Penulis	Persamaan	Perbedaan
<i>Sovereignty and Food Politics in East Timor</i> diterbitkan tahun 2012	Doughlas Kammen	Terletak pada objek yang diteliti yaitu negara Timor Leste dan isu yang dibahas. Didalamnya isu pangan juga dibahas, sehingga berkontribusi pada penulisan latar belakang dan gambaran umum permasalahan ketidakamanan pangan oleh penulis.	Dalam tulisan ini Doughlas Kammen lebih menitikberatkan pada komponen politik yang kemudian berpengaruh pada terjadinya ketidakamanan pangan. Sementara penulis menitikberatkan pada jenis pangan yang diberikan oleh suatu organisasi.
<i>Food Aid in Protracted Crises The Humanitarian Crisis in the</i>	Sare Marie Hovland Kjeldsberg	Terletak pada alat yang digunakan untuk meneliti yaitu jenis bantuan pangan yang	Objek negara yang diteliti negara di sekitar Danau Chad. Dan berangkat dari

<i>Lake Chad</i>		diberikan World	krisis kemanusiaan.
<i>Basin tahun</i>		Food Programme	Sementara penulis
2017		pada suatu negara.	berangkat dari
			krisis politik yang
			kemudian
			memunculkan
			ketidakamanan
			pangan di Timor
			Leste.

Sumber: Penulis, 2017

2.2 Definisi Konseptual

2.2.1 *Food Aid* (Bantuan pangan)

Food aid merupakan bantuan yang sering diberikan suatu organisasi internasional kepada negara-negara yang memiliki permasalahan pangan. Bantuan pangan merupakan istilah umum yang mencakup berbagai instrumen dan intervensi secara umum persepsi bahwa bantuan pangan adalah proses pendistribusian makanan ke dalam masyarakat yang mengalami situasi kekurangan pangan, biasanya terjadi di Asia atau Afrika.³⁴ Sebagian besar negara-negara di benua Asia dan Afrika merupakan negara berkembang yang sering mengalami permasalahan pada pemenuhan pangan penyebabnya bisa bermacam-macam, bisa karena adanya konflik, bencana, dan keadaan geografis

³⁴ Frederic Mousseau, 2005, *Food Aid Or Food Sovereignty? Ending World Hunger In Our Time* Oakland Institute, US Hal . 3

suatu negara yang berpengaruh pada hasil cocok tanam masyarakat. Sehingga hal ini telah menjadi perhatian dunia untuk menolong masyarakat yang berada pada kondisi ketidakamanan pangan dengan menyalurkan *food aid*.

Food aid menurut Christopher Barret dan Daniel Maxwell adalah “*International sourcing of Concessional resources in the form of or the Provision of food*”³⁵ Dari kalimat tersebut dapat diketahui bahwa *food aid* merupakan sumber daya internasional diberikan kepada negara-negara yang memiliki permasalahan pangan dalam bentuk penyediaan makanan. Bantuan yang diberikan bisa berupa makanan secara langsung ataupun terikat pada negara penerima. Bantuan ini mencakup bantuan makanan yang diberikan kepada pemerintah penerima, bantuan yang disalurkan oleh suatu organisasi dalam bentuk hibah atau persyaratan. Ditargetkan untuk rumah tangga atau individu yang membutuhkan atau kepada pemerintah yang dapat dijual kembali di pasar domestik. Saat mendefinisikan bantuan makanan Christopher Barret dan Daniel Maxwell juga memaparkan tiga jenis bantuan pangan yaitu:³⁶

³⁵ Christopher Barret and Daniel Maxwell, 2005, *Food Aid After Fifty Years : Recasting It's Role*, Routledge, London, Hal 5

³⁶ *Ibid* hal 13-14

1. *Relief, or Emergency Food Aid*

Relief, or Emergency Food Aid merupakan jenis bantuan yang diberikan dalam situasi darurat.³⁷ Situasi darurat tersebut mencakup berbagai hal diantaranya adalah terjadinya bencana alam (banjir, tsunami, gempa bumi dll) perang, konflik, dan lain sebagainya. Situasi tersebut suatu negara akan sangat rentan pada upaya pemenuhan kebutuhan masyarakatnya sehingga masyarakatnya mengalami kondisi ketidakamanan pangan. Target dari penyediaan bantuan pangan ini adalah pengungsi (*Refugee atau Internally Displaced Persons*).³⁸ Bantuan ini umumnya dilakukan oleh suatu organisasi internasional seperti, oleh World Food Programme non-pemerintah organisasi (LSM) dan institusi pemerintah.³⁹ Bantuan ini juga disebut dengan *Humanitarian food aid* yang diberikan dalam jangka waktu pendek hingga situasi darurat tersebut selesai, hal ini dilakukan dengan memberikan persediaan pangan kepada masyarakat yang dilanda kesulitan dalam memenuhi kebutuhan panganya selama musibah terjadi.

Bantuan pangan ini didistribusikan secara gratis kepada negara penerima bantuan.⁴⁰ Pendistribusian pangan secara gratis ini dapat meringankan beban bagi masyarakat yang berada pada tenda pengungsian, karena masyarakat berada dalam kondisi yang tidak dapat memenuhi kebutuhan pangannya sendiri. Jenis bantuan pangan ini

³⁷ Ibid hal 3.

³⁸ Ibid hal 14

³⁹ Frederic Mousseau Loc. Cit hal 4

⁴⁰ Christopher Barret and Daniel Maxwell, 2005, *Food Aid After Fifty Years : Recasting It's Role*, Routledge, London, Hal 5

merupakan bantuan yang paling penting untuk mencegah mal nutrisi dan kelaparan, karena bantuan ini didistribusikan secara langsung.⁴¹ Pendistribusian makanan yang tepat sasaran akan memberikan pertolongan kepada orang tepat sehingga mal nutrisi dan kelaparan dapat ditangani secara langsung.

2. *Project Food Aid*

Jenis bantuan ini adalah bantuan pangan yang dikirim sebagai bagian dari proyek spesifik yang berkaitan dengan promosi pembangunan pertanian dan ekonomi, nutrisi, dan ketahanan pangan.⁴² Bentuk bantuan pangan ini diberikan dalam bentuk hibah dan dipergunakan untuk mendukung kegiatan dan proyek tertentu terkait dengan mempromosikan pembangunan pertanian atau ekonomi, gizi dan ketahanan pangan, seperti *food for work* dan *school feeding program* kepada negara penerima bantuan.⁴³ *Project Food Aid* dilakukan melalui berbagai kegiatan seperti memberikan cadangan biji-bijian strategis, memberikan program pada negara tersebut.⁴⁴ Jenis bantuan ini termasuk dalam kategori *developmental* atau *non emergency food aid*, karena manfaat dari *Project Food Aid* diperoleh dari pelaksanaan program kegiatan yang dilakukan suatu donor di negara penerima bantuan pasca terjadi suatu keadaan darurat untuk meningkatkan pembangunan ketahanan pangan.

⁴¹ Ibid.

⁴² Frederic Mousseau Loc. Cit hal 4

⁴³ Christopher Barret and Daniel Maxwell, 2005, *Food Aid After Fifty Years : Recasting It's Role*, Routledge, London , hal 13.

⁴⁴ Ibid.

3. *Program Food Aid*

Hingga tahun 1990, *Program Food Aid* merupakan jenis bantuan yang paling dominan diberikan kepada suatu negara penerima. Bantuan ini merupakan bantuan luar negeri kepada negara penerima dalam bentuk komoditas pangan yang secara spesifik ditujukan untuk bantuan ekonomi, dalam operasionalisasinya bantuan ini tidak diberikan pada negara yang memiliki kondisi ketidakamanan atau mal nutrisi.⁴⁵ Sebagian besar bentuk bantuan pangan diberikan oleh suatu negara seperti EU, Usaid, dan Korea.⁴⁶ Program ini diberikan melalui skema *government to government* dimana pemerintah donor memberikan bantuan berupa bahan pangan lalu diterima oleh negara penerima bantuan melalui impor lalu dijual di pasar domestik untuk dibeli masyarakat dengan harga rendah. Hal ini bertujuan untuk menghasilkan uang *cash*, mengurangi biaya impor bagi pemerintah, serta bentuk ini mendukung pemerintah untuk meningkatkan neraca pembayaran dalam dana anggaran pemerintah penerima bantuan.⁴⁷

Program bantuan pangan pada tidak diberikan secara cuma-cuma karena jenis program seperti ini tidak melakukan pendistribusian makanan secara gratis, melainkan negara penerima membeli makanan tersebut kepada donor dengan harga yang diberikan lebih rendah dari harga pasar.⁴⁸ Syarat yang diberikan oleh negara donor kepada negara penerima biasanya melalui sebuah kebijakan, dimana dalam

⁴⁵ Frederic Mousseau Loc.cit., 4

⁴⁶ Ibid

⁴⁷ Christopher Barret and Daniel Maxwell Loc.cit., 14

⁴⁸ Frederic Mousseau Loc.cit..

pelaksanaanya negara donor melakukan negosiasi baik dalam bidang militer dan diplomatik untuk menempatkan hasil bantuan pangan yang telah terjual. Hasil penjualan tersebut kemudian diberikan pada program terkait dengan intervensi pembangunan seperti program kesehatan, infrastruktur, yang dapat mempengaruhi kebijakan ekonomi makro suatu negara penerima.⁴⁹

2.3 Operasionalisasi konsep

Untuk mengetahui jenis bantuan yang diberikan World Food Programme ke Timor Leste dalam menangani ketidakamanan pangan, penulis menggunakan konsep *Food aid* yang dipaparkan oleh Christopher Barret and Daniel Maxwell. Operasionalisasi konsep akan dibedakan menjadi tiga jenis yaitu *Project Food Aid*, *Program Food Aid*, dan *Emergency Food Aid*. *Pertama* penulis mengoperasionalkan konsep dalam jenis *Relief / Emergency Food Aid* yang dalam pelaksanaanya, bantuan diberikan kepada pengungsi yang sedang mengalami suatu kondisi darurat seperti adanya konflik, peperangan, dan bencana alam hal ini diupayakan dapat memberikan suatu penyelamatan nyawa saat masyarakat tidak dapat melakukan aktivitas pemenuhan kebutuhan karena musibah yang terjadi. Kasus ketidakamanan pangan di Timor Leste mulanya disebabkan oleh adanya konflik pada masa referendum dimana kondisi negara kala itu sedang mengalami ketegangan sehingga masyarakat berbondong-bondong untuk mengungsi ke tenda bantuan darurat. *Relief / Emergency Food Aid* disalurkan oleh agen-agen internasional

⁴⁹ Christopher Barret and Daniel Maxwell Loc.cit., 13

seperti World Food Programme dan berbagai NGO lainnya. Pendistribusian bantuan pangan ini diberikan secara gratis kepada masyarakat Timor Leste dengan penyaluran bahan-bahan pokok seperti beras, biscuit, jagung dan lain sebagainya.

Kedua, penulis mengoperasionalisasi konsep *Project Food Aid*. Pelaksanaan jenis bantuan ini melibatkan partisipasi masyarakat negara penerima bantuan, sehingga bantuan tidak hanya disalurkan berupa bahan pangan saja namun juga berupa program-program pengembangan bagi masyarakatnya yang bertujuan untuk mengatasi ketidakamanan pangan. Salah satu *Project Food Aid* dari World Food Programme adalah *food for work* yang merupakan Bantuan pangan yang mampu memberikan transfer pendapatan pada masyarakat, yang didapatkan melalui pengembangan atau pembangunan masyarakat dalam bercocok tanam untuk meningkatkan ketahanan pangan rumah tangga. *Project Food Aid* melibatkan partisipasi masyarakat dalam pelaksanaannya agar masyarakat juga mengalami pambangunan sumber daya sehingga dapat memproduksi pangan sendiri. Bantuan pangan mampu meningkatkan nutrisi masyarakat penerima bantuan, World Food Programme menyalurkan bantuan berupa bahan pangan kebutuhan masyarakat ke penderita mal nutrisi, kelaparan, dan ibu-ibu hamil untuk meningkatkan nutrisi masyarakat. Penulis akan menelusuri berapa jumlah bahan pangan yang telah tersalurkan pada kurun waktu 2006-2010.

Ketiga, penulis mengoperasionalisasikan indikator *program food aid*. Program ini diberikan melalui skema *government to government* dimana pemerintah donor memberikan bantuan berupa bahan pangan lalu diterima

oleh negara penerima bantuan yang kemudian dijual di pasar domestik untuk dibeli masyarakat dengan harga rendah.⁵⁰ Dalam penelitian ini, penulis akan menelusuri adanya data pemerintah Timor Leste tentang pembelian bahan pangan kepada World Food Programme yang kemudian dijual ke pasar lokal. Data ini berisi jenis bahan bantuan pangan apa saja yang diambil oleh pemerintah Timor Leste, banyaknya jumlah bantuan yang diberikan oleh World Food Programme, dan perbandingan harga yang dibeli pemerintah dan Timor Leste. Selain hal tersebut, *program food aid* juga mengacu pada pembangunan sektor lainnya seperti infrastruktur, kesehatan, dan pendidikan. Dana tersebut diperoleh dari hasil penjualan bahan pangan yang diterima oleh negara penerima melalui *program food aid* yang diberikan oleh donor. Penulis akan menelusuri apakah World Food Programme sebagai donor juga akan melakukan pembangunan sektor lainnya melalui bantuan bahan pangan yang diberikan kepada Timor Leste.

Tabel 2.3 Operasionalisasi Konsep

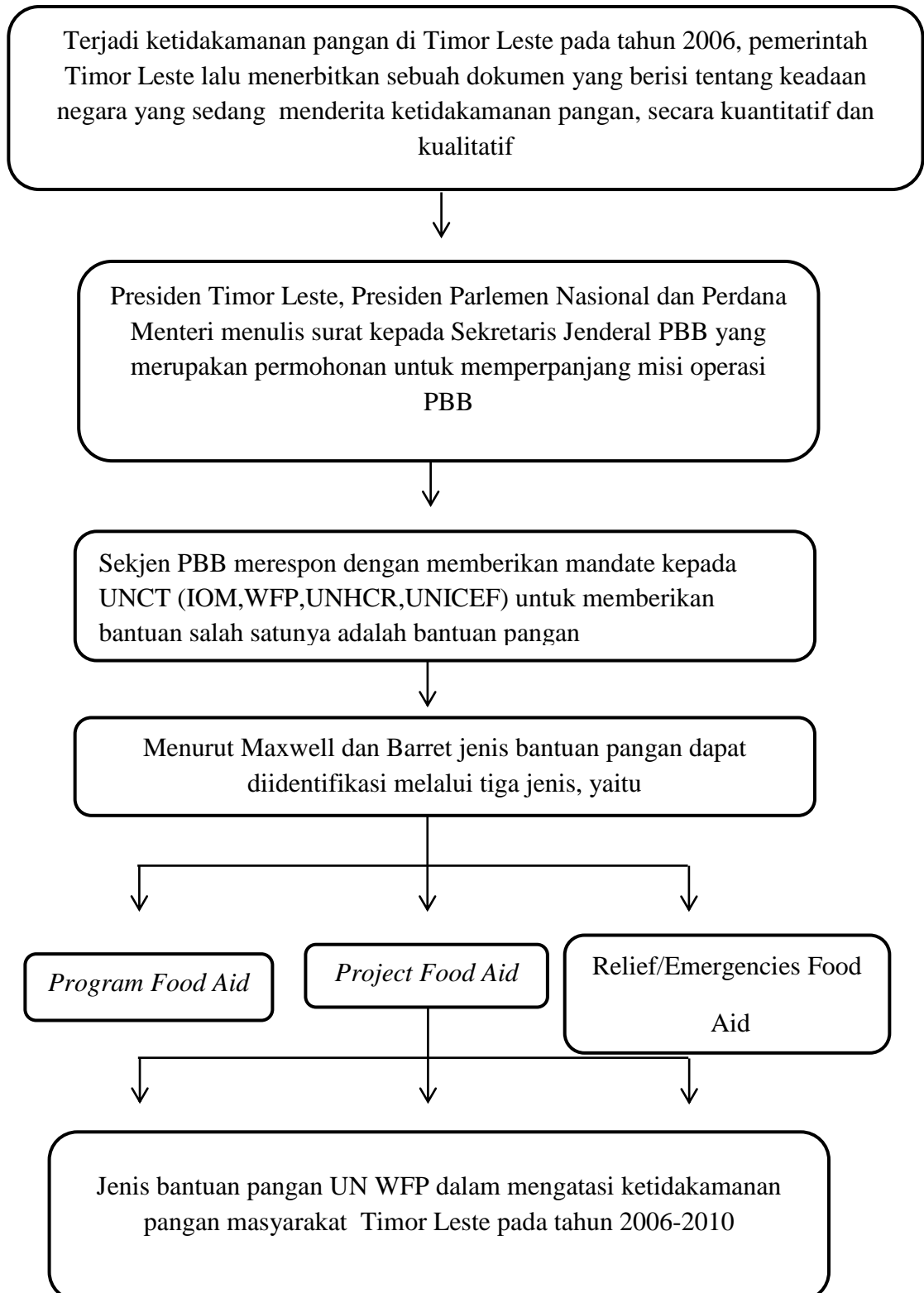
Konsep	Variabel	Indikator	Operasionalisasi
<i>Food Aid</i>	Emergency <i>Food Aid</i>	Bantuan pangan yang diberikan saat terjadi situasi darurat.	<ul style="list-style-type: none"> • World Food Programme memberikan bantuan saat terjadi suatu kondisi darurat

⁵⁰ Christopher Barret and Daniel Maxwell Loc.cit., 14

			(konflik) di Timor Leste.
		Bantuan pangan bertujuan untuk menyelamatkan nyawa kepada pengungsi atau <i>Internally Displaced Persons (IDP's)</i> .	<ul style="list-style-type: none"> • World Food Programme memberikan bantuan pangan untuk dapat memenuhi kebutuhan krusial pengungsi.
	Project <i>Food Aid</i>	Bantuan pangan yang mampu memberikan transfer pendapatan pada masyarakat.	<ul style="list-style-type: none"> • World Food Programme memberikan program <i>food for assets</i>.
		Bantuan pangan yang melibatkan partisipasi masyarakat dalam pelaksanaannya	<ul style="list-style-type: none"> • Masyarakat ikut berpartisipasi dalam program yang telah dibuat oleh World Food Programme.
		Bantuan pangan yang dapat diakses oleh masyarakat untuk meningkatkan nutrisi dan	<ul style="list-style-type: none"> • Akses masyarakat terhadap kebutuhan nutrisi seperti <i>school feeding programs</i> dan <i>Mother-Child Health</i>

		kesehatan masyarakat.	<i>Nutrition</i> yang berfokus pada pemberian nutrisi.
	Program <i>Food Aid</i>	Bantuan tidak diberikan secara gratis.	<ul style="list-style-type: none"> • Negara penerima bantuan membeli bahan pangan dengan harga rendah, dan di pasarkan ke masyarakat Timor Leste.
		Terdapat skema <i>Government to Government</i> saat melakukan negosiasi bantuan pangan.	<ul style="list-style-type: none"> • Pemerintah melakukan begosiasi dengan negara donor.
		Bantuan yang dapat meningkatkan nereca pembayaran pemerintah.	<ul style="list-style-type: none"> • Penjualan dari bantuan pangan kepada masyarakat menghasilkan uang <i>cash</i> bagi pemerintah.

2.4 Alur Pemikiran



2.5 Argumen Utama

Berdasarkan alur pemikiran yang telah dibuat oleh penulis maka penulis memiliki suatu argument utama mengenai jenis bantuan pangan UN World Food Programme dalam menangani krisis pangan di Timor Leste yaitu yang pertama adalah *Relief/Humanitarian Aid* dengan diberikannya bantuan bahan pangan dalam situasi konflik Timor Leste yang didistribusikan secara langsung. Kedua, *Project Food Aid* dimana masyarakat Timor Leste juga ikut berpartisipasi dalam upaya mengurangi ketidakamanan pangan di Timor Leste. Dan *ketiga*, Timor Leste juga mendapatkan jenis bantuan *Program Aid* oleh World Food Programme melalui bantuan yang tidak diberikan secara gratis.