

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

*World Food Programme* atau Program Pangan Dunia merupakan lembaga kemanusiaan terbesar yang menjadi bagian dari sistem *United Nations* (PBB) yang menangani masalah kelaparan dan nutrisi di seluruh dunia dengan memberikan bantuan kemanusiaan dan mendukung program ketahanan pangan di negara-negara yang kurang berkembang dan berpenghasilan rendah. WFP didirikan oleh FAO pada tahun 1961 di New York. WFP merupakan organisasi internasional yang didanai secara sukarela dan bermitra dengan badan-badan PBB, organisasi non-pemerintah, masyarakat sipil dan sektor swasta. WFP bergerak dalam bidang *Human Assistance* terutama *food-aid* (The Organization for Economic Co-operation and Development, 2012).

Setiap tahun WFP mendistribusikan sekitar 12,6 miliar ransum dengan perkiraan biaya rata-rata per-jatahan US \$ 0,31. Angka tersebut berdasarkan pada akar reputasi WFP yang tak tertandingi sebagai responder darurat, yang membuat pekerjaan dilakukan dengan cepat pada skala di lingkungan yang paling sulit, khususnya pada daerah-daerah yang terkena dampak konflik. Dua pertiga dari pekerjaan WFP adalah di negara-negara yang terkena dampak konflik, hal ini dikarenakan wilayah yang terkena dampak konflik dinilai lebih rentan mengalami ketidakamanan pangan dan menderita kekurangan gizi daripada mereka yang tinggal di negara-negara tanpa konflik (World Food Programme, 2017).

Selaku organisasi kemanusiaan terbesar, WFP menerapkan program pemberian makanan di seluruh dunia dan telah melakukannya selama lebih dari 50 tahun. Setiap tahun, WFP menyediakan makanan sekolah untuk 20

hingga 25 juta anak yang tersebar di 63 negara di dunia dan *seringkali* dilakukan di daerah yang paling sulit dijangkau. WFP membeli lebih dari 2 juta mt makanan setiap tahunnya, tiga perempatnya berasal dari negara berkembang. WFP juga memberikan layanan kepada seluruh komunitas kemanusiaan, termasuk transportasi udara penumpang melalui Layanan Kemanusiaan PBB yang terbang ke lebih dari 250 lokasi di seluruh dunia (World Food Programme, 2017).

WFP telah bekerja lebih dari 50 tahun di 80 negara di dunia. Dalam menjalankan tugasnya untuk pendistribusian, WFP memiliki fasilitas yakni 20 kapal, 70 pesawat bergerak dan 5.000 truk. Tidak hanya itu WFP juga memiliki lebih dari 14.000 karyawan yang tersebar di seluruh dunia, sebanyak 11.536 karyawan WFP memiliki kontrak kerja hingga satu tahun atau lebih, dan 92% diantaranya berbasis di lapangan (KBRI, 2015).

WFP dipimpin oleh Direktur Eksekutif dan diatur oleh 36 anggota Dewan Eksekutif. Dalam menjalankan tugas, WFP bekerjasama dengan dua mitra organisasinya yang berbasis di Roma, yaitu *Food and Agriculture Organization* (FAO) dan *International Fund for Agricultural Development* (Food and Agriculture Organization, 2015).

Pada tahun 2013, bantuan WFP mencapai 80,9 juta orang yang tersebar di 75 negara di dunia. WFP bekerja sama dengan 1.352 LSM dan 40 afiliasi Palang Merah/Bulan Sabit. Pada tahun 2013 WFP mendistribusikan 3,1 juta ton makanan, mitranya mendistribusikan sebanyak 2.375 juta mt atas nama WFP, 74% dari total pengiriman. Total dana yang disumbangkan oleh WFP pada tahun 2013 yaitu sebesar US \$ 4.380 juta yang sepenuhnya didanai oleh sumbangan sukarela dari pemerintah, institusi, sektor swasta dan individu. Makanan yang dibeli WFP berasal dari 91 negara di dunia, 86%

diantaranya berasal dari negara-negara berkembang (World Food Programme, 2013).

Hingga saat ini, WFP terus berperan aktif dalam membantu menangani masalah kelaparan yang terjadi di berbagai belahan dunia. Salah satu negara yang menjadi fokus pemberian bantuan yang dilakukan WFP adalah Yaman, yaitu negara yang masuk dalam daftar *emergency* WFP. Menurut laporan PBB dan Organisasi Kemanusiaan UNICEF, negara dengan total penduduk 28 juta jiwa ini masuk dalam daftar salah satu negara terbesar yang menderita kelaparan dan kemiskinan di dunia. Kepala Badan Perserikatan Bangsa-Bangsa, Stephen O'Brien mengatakan bahwa dunia saat ini tengah menghadapi krisis kemanusiaan terbesar sejak tahun 1945. Salah satu negara yang menghadapi krisis kemanusiaan tersebut adalah Yaman. Ada sekitar 14,1 juta penduduk Yaman menderita kelaparan, 7,6 juta diantaranya sangat bergantung pada bantuan karena mereka sudah tidak tahu harus mendapatkan makanan dari mana. Sepanjang tahun 2016 UNICEF merilis data bahwa sebanyak 63 ribu anak-anak Yaman tewas karena gizi buruk (Tempo.co, 2017).

Laporan yang dikutip dari 69 pakar dan analis dari Yaman, PBB, UNICEF dan organisasi non-pemerintah mengatakan bahwa sekitar 10,2 juta orang dalam kondisi level ketiga atau krisis, dan lebih dari 6,8 juta masuk dalam level keempat atau tahap darurat. Menurut dokumen ini, dari 22 gubernuran yang ada di Yaman, sebanyak 20 gubernuran diantaranya menderita kekeringan dan kelaparan, di gubernuran Lahj, Taiz, Aden, Sa'ada, Hajjah dan Shabwah berada dalam level darurat (Berita Dunia, 2017).

Konflik internal yang terjadi di Yaman selama dua tahun terakhir antara kelompok Al-Houthi yang didukung Iran dan pasukan pemerintah yang didukung Arab Saudi telah menyebabkan sedikitnya 8.000 orang yang

didominasi oleh warga sipil meninggal dunia, 44.500 lainnya luka-luka dan ada sekitar 18,8 juta warga Yaman membutuhkan bantuan kemanusiaan (Dewi, 2017). Tidak hanya itu, sejumlah bangunan pun ikut menjadi target, data yang dirilis oleh organisasi masyarakat sipil yang terletak di Sana'a, yaitu *The Legal Center for Rights and Development* pada bulan November 2016 mencatat sebanyak 380.366 bangunan tempat tinggal, 719 sekolah dan institusi pendidikan, 108 gedung universitas dan 263 rumah sakit dan fasilitas kesehatan hancur akibat konflik yang terjadi (PressTV, 2016). Sebelum perang terjadi, Yaman telah menjadi salah satu negara termiskin dan terkorup di dunia. Kini kemiskinan di negara yang berbatasan langsung dengan Arab Saudi itu semakin parah. Sama seperti di kawasan konflik lainnya, saat perang terjadi rakyatlah yang paling menderita.

Konflik di Yaman yang menyebabkan bencana kemanusiaan yang terus berlanjut mendorong WFP untuk tetap berperan aktif dalam menangani krisis yang terjadi di Yaman, *terutama* untuk mengatasi bencana kelaparan yang diderita oleh warga Yaman. Hal ini tentu saja menjadi tantangan besar yang harus dihadapi WFP, serta menjadi arena pembuktian dari keefektifan organisasi ini di mata internasional.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang dikemukakan diatas, *maka* muncul permasalahan yang menjadi fokus dalam penelitian ini, yaitu :  
“Bagaimana upaya WFP dalam membantu mengatasi krisis pangan di Yaman Tahun 2015-2017?”

### **C. Kerangka Pemikiran**

Setiap upaya untuk memahami fenomena sosial pasti melibatkan upaya *penyederhanaan* atau simplikasi fenomena tersebut. Penyederhanaan fenomena itu berkaitan dengan konseptualisasi karena ilmuwan menyederhanakan fenomena dengan menggunakan konsep. Konsep sendiri dapat diartikan sebagai sebuah kata yang melambangkan suatu gagasan. Konsep bukan sesuatu yang asing. Kita menggunakannya sehari-hari untuk menyederhanakan kenyataan yang kompleks dengan mengkategorikan hal-hal yang kita temui berdasarkan ciri-cirinya yang relevan bagi kita (Mas'ood, 1990).

#### **1. Konsep Organisasi Internasional**

Dewasa ini kita tidak dapat menghilangkan peranan organisasi internasional yang merupakan bagian yang tidak dapat terpisahkan dari studi Hubungan Internasional, karena organisasi internasional telah banyak berkontribusi dalam dinamika hubungan internasional yang semakin dibutuhkan dengan maraknya isu-isu transnasional yang tidak bisa lagi dihadapi satu negara.

Timbulnya hubungan internasional secara umum pada hakikatnya merupakan proses perkembangan hubungan antar negara. Dengan membentuk sebuah organisasi, maka negara-negara yang memiliki tujuan yang sama akan berusaha mencapai tujuannya guna kepentingan bersama dan menyangkut bidang kehidupan yang luas. Organisasi internasional merupakan perhimpunan atau perkumpulan negara-negara yang berdaulat yang memiliki tujuan untuk mencapai kepentingan bersama.

Organisasi internasional mengalami pertumbuhan dan perkembangan yang cukup pesat, hal

ini dikarenakan organisasi internasional memainkan peranan yang cukup penting, seperti PBB yang tumbuh dan berkembang menjadi organisasi internasional terbesar dan memiliki fungsi yang sangat kompleks. Negara-negara besar yang telah bergabung menjadi anggota organisasi terbesar ini tidak memperlihatkan kemaunan mereka untuk mengundurkan diri dari PBB karena mereka merasakan kegunaan organisasi internasional untuk menyuarakan kepentingan dan juga untuk menjalin hubungan dengan negara-negara lain.

Organisasi Internasional memiliki fungsi penting dalam suatu sistem negara, yaitu memberikan wadah guna menjalin suatu kerjasama diantara negara-negara anggota. Tidak hanya itu, organisasi internasional juga berfungsi sebagai alat administratif untuk mengubah kebijakan menjadi sebuah tindakan. Fungsi lainnya sebagai penyedia saluran-saluran komunikasi yang kompleks diantara pemerintah sehingga mengakomodasi kepentingan masing-masing negara dapat tereksplorasi dan juga dapat memudahkan akses bagi pemecahan permasalahan yang muncul.

Adapun peran Organisasi Internasional menurut Karen Mingst adalah Organisasi Internasional memiliki peran kunci dalam setiap level analisisnya. Pertama, yaitu dalam tingkat sistem internasional, organisasi internasional mempunyai fungsi untuk berkontribusi dengan negara-negara di dunia guna menangani masalah internasional, mensurvei dan mengumpulkan informasi di dunia, memberikan bantuan dalam penyelesaian perselisihan, mengadakan kegiatan operasional, menyediakan tempat untuk bargaining, serta memiliki otoritas untuk membuat sebuah ketetapan internasional.

Kedua, yaitu peran organisasi internasional terhadap negara, organisasi internasional digunakan oleh negara sebagai instrumen politik luar negeri, untuk legitimasi kebijakan luar negeri, memperbanyak informasi untuk negara, dan juga berfungsi untuk menentukan perilaku suatu negara dalam arti mencegah negara-negara dari pengambilan suatu kebijakan dan menghukum suatu negara dengan akibat suatu tindakan.

Ketiga, yaitu peran organisasi internasional terhadap individu, organisasi internasional menjadi tempat di mana individu bisa bersosialisasi terhadap norma-norma internasional dan organisasi internasional merupakan tempat di mana individu bisa mempelajari tentang persamaan dan perbedaan nasional (Mingst, 2010).

Sedangkan menurut Harold K. Jacobson, fungsi organisasi internasional dapat dikategorikan sebagai berikut (Sugito, 2016):

- a. Fungsi Informasi yang termasuk di dalamnya adalah pengumpulan, analisa, pertukaran dan desiminasi data dan informasi. Untuk menjalankan fungsi ini, organisasi internasional dapat memberdayakan staffnya atau menyediakan suatu forum di mana konstituennya dapat melakukan kegiatan-kegiatan tersebut.
- b. Fungsi Normatif yaitu meliputi pendefinisian dan pendeklarasian suatu norma standar. Fungsi ini tidak memasukkan instrumen yang memiliki efek mengikat secara hukum, tetapi sebatas pernyataan-pernyataan yang mempengaruhi lingkungan domestik dan internasional.
- c. Fungsi Pembuatan Peraturan yang hampir sama dengan fungsi normatif namun lebih menekankan

- pada efek yang lebih mengikat secara hukum. Agar produk yang dihasilkan mengikat secara hukum, maka negara anggota harus melakukan ratifikasi atas suatu peraturan dan peraturan itu hanya berlaku bagi negara yang meratifikasinya saja.
- d. Fungsi Pengawasan atas Pelaksanaan Peraturan, di mana dalam hal ini organisasi internasional menetapkan ukuran-ukuran pelanggaran dan menetapkan langkah-langkah penanganan terhadap pelanggaran suatu peraturan.
  - e. Fungsi operasional yang meliputi penggunaan sumber daya organisasi. Misalkan penggunaan bantuan teknis dan keuangan serta kekuatan militer.

Berdasarkan peran organisasi internasional menurut Karen Mingst, WFP memiliki peran pada level pertama yakni pada tingkat sistem internasional. WFP berkontribusi dengan pihak pemerintah, LSM serta individu dalam membantu menangani masalah internasional yaitu krisis pangan. Sedangkan fungsi organisasi internasional menurut Harold K. Jacobson, yaitu WFP masuk dalam kategori fungsi informasi dan fungsi operasional. WFP melakukan survei guna mengumpulkan data sebelum melakukan kegiatan operasional bantuan, WFP juga membagikan informasi yang didapatkan kepada komunitas kemanusiaan lainnya, untuk fungsi operasional yaitu WFP secara langsung dan bekerjasama dengan mitranya melakukan upaya dalam memberikan bantuan melalui program-program yang mereka luncurkan.

Organisasi internasional terbagi atas dua kategori, yaitu *Intergovernmental Organization* atau *International Governmental Organization* (IGO) dan



*Non-Governmental Organization* (NGO). NGO merupakan organisasi yang didirikan baik secara perorangan maupun secara kelompok yang bukan bagian dari pemerintah maupun birokrasi, mana organisasi ini tidak berorientasi pada hasil atau laba melainkan karena adanya tujuan tertentu di dalam masyarakat. Sedangkan IGO merupakan organisasi yang dibentuk oleh dua negara atau lebih dengan melakukan pertemuan (sidang) secara teratur dan mempunyai sifat yang tetap serta keanggotaannya sukarela. IGO dapat diklarifikasikan berdasarkan keanggotaan dan tujuannya, yaitu (Pease, 2000):

- a. Organisasi yang keanggotaan dan tujuannya umum (*general membership and general purpose*).
- b. Organisasi yang keanggotaannya umum dengan tujuan yang terbatas (*general membership and limited purpose*).
- c. Organisasi yang keanggotaannya terbatas dengan tujuan yang umum (*limited membership and general purpose*).
- d. Organisasi yang keanggotaan serta tujuannya yang terbatas (*limited membership and limited purpose*).

Melihat dari keanggotaan dan tujuan yang dimiliki, WFP termasuk dalam IGO, yaitu sebuah organisasi yang terdiri dari negara-negara yang berdaulat dengan keanggotaannya yang umum dan tujuannya yang terbatas (*general membership dan limited purpose*).

Organisasi internasional merupakan konsep yang dibawa oleh perspektif liberalisme. Perspektif liberalisme menganggap bahwa masalah-masalah di dunia internasional termasuk krisis pangan dapat

diatasi dengan membentuk suatu kerjasama dengan mendirikan organisasi internasional. Evans dan Newnham mendefinisikan organisasi internasional sebagai suatu institusi formal yang dibentuk dari adanya perjanjian antar aktor-aktor di dalam hubungan internasional (Hennida, 2015).

## 2. Konsep Krisis Pangan

Krisis pangan merupakan suatu keadaan di mana terjadi ketidakmampuan memenuhi standar ketahanan pangan yang meliputi kebutuhan pokok masyarakat di kawasan tertentu baik secara kualitas maupu kuantitas. Krisis pangan terjadi ketika adanya penurunan asupan pangan dan gizi pada masyarakat dalam memenuhi kebutuhannya yang dapat berkaitan pada kematian (Anggeriani, 2013). Perspektif sejarah mengatakan ketahanan pangan muncul karena adanya krisis pangan dan kelaparan. Krisis selalu dikaitkan dengan tidak adanya keseimbangan antara *supply* (ketersediaan) dengan *demand* (kebutuhan), yaitu terjadi ketika kebutuhan lebih tinggi dari ketersediaan, maka terjadilah krisis.

Situasi yang saat ini terjadi di Yaman telah menciptakan krisis pangan di wilayah tersebut. WFP yang menyoroti situasi di Yaman mengatakan perlu adanya intervensi mendesak untuk menghindari semakin parahnya keadaan krisis pangan di Yaman. Selama dua tahun terakhir ini jumlah orang yang menderita kelaparan di Yaman meningkat hingga dua kali lipat dan hari ini hampir setengah dari penduduk Yaman tidak memiliki kemampuan untuk memenuhi kebutuhan pangan mereka, jutaan warga Yaman tidur dalam keadaan kelaparan. Jumlah anak-anak yang mengalami kekurangan gizi pun kian meningkat

dikarenakan orang tua mereka tidak mampu memberikan mereka makanan dan gizi yang baik.

Telah terjadi peningkatan yang sangat signifikan antara jumlah orang dan jumlah makanan yang semakin buruk. Hal ini diperparah karena ketidakstabilan politik dan ketidakamanan hingga memberikan dampak negatif yaitu mempengaruhi orang sulit untuk mengakses makanan. Hal ini juga merupakan hasil dari naiknya harga pangan di Yaman. Lebih dari lima juta orang atau 22% dari populasi Yaman ditemukan mengalami kelaparan dan tidak mampu memproduksi atau membeli makanan yang mereka butuhkan. Menurut FAO dan WFP dalam sebuah laporan di PBB, krisis pangan yang terjadi di Yaman ini dikarenakan konflik yang kian intensif pada tahun 2015 dan diperkirakan akan terus memburuk. Tiga juta anak diperkirakan mengalami gizi buruk, "Sedikitnya tujuh juta orang - seperempat jumlah penduduk - hidup di tingkat darurat rawan pangan. Ini menunjukkan meningkatnya angka krisis pangan yang terjadi di Yaman sejak Juni 2016. Hal ini tentu menjadikan Yaman negara paling darurat bantuan pangan (Monalisa, 2016).

#### **D. Hipotesa**

Berdasarkan penguraian di atas, maka dapat ditarik hipotesa bahwa “upaya World Food Programme dalam membantu mengatasi krisis pangan di Yaman tahun 2015-2017” yaitu:

1. WFP bekerjasama dengan LSM nasional maupun internasional serta agen PBB lainnya dalam memberikan bantuan kemanusiaan kepada warga Yaman yang terkena dampak konflik serta melakukan dukungan nutrisi dan gizi bagi anak-anak yang berusia di bawah lima tahun, wanita hamil dan menyusui.

2. WFP berperan sebagai fasilitator bagi komunitas kemanusiaan lainnya yang ada di Yaman untuk mendukung upaya pendistribusian dalam memberikan bantuan.

### **E. Tujuan Penelitian**

Penelitian dengan judul “Upaya *World Food Programme* dalam membantu mengatasi krisis pangan di Yaman tahun 2015-2017” dilakukan dengan tujuan:

1. Untuk mengetahui upaya yang dilakukan *World Food Programme* dalam memberikan bantuan kepada warga Yaman terkait masalah pangan dan nutrisi dengan bukti, data dan fakta serta membuktikan hipotesa dengan kerangka pemikiran yang ada.
2. Memberikan gambaran efektivitas program yang dijalankan WFP dalam menangani krisis kelaparan di Yaman.
3. Untuk mengetahui kondisi Yaman akibat ketidakstabilan politik dan konflik yang terjadi di Yaman.

### **F. Metode Penelitian**

#### **1. Metode Pengumpulan Data**

Dalam penulisan penelitian ini, penulis menggunakan metode penelitian *Qualitative* (deskriptif). Penelitian deskriptif adalah suatu metode dalam meneliti keadaan suatu kelompok manusia, subyek, kondisi, sistem pemikiran ataupun kilas peristiwa pada masa sekarang (Sulistyo & Basuki, 2006). Tujuan penelitian deskriptif ini adalah untuk membuat deskripsi, gambaran atau lukisan secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antar fenomena yang diselidiki (Nazir, 1998).

Untuk membantu mendiskripsikan penelitian ini diperlukan strategi penelitian. Strategi penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi pustaka, dengan teknik pengumpulan data dari berbagai sumber data sekunder, seperti buku teks, terbitan berkala, jurnal, majalah, surat kabar, dokumen, makalah, dan bahan-bahan lainnya (Keraf, 1984). Tidak tertutup kemungkinan untuk menggunakan berbagai buku, terbitan, majalah, surat kabar, dokumen, makalah, dan bahan-bahan lain yang berbentuk elektronik (yang biasa dapat diakses melalui instrumen internet).

## **2. Metode Analisis Data**

Penelitian ini menggunakan teknik analisa induktif atau dengan memahami fakta, yaitu diawali dengan mengumpulkan fakta-fakta yang berkaitan dengan objek analisa, kemudian fakta-fakta tersebut dirubah menjadi generalisasi empiris, dari generalisasi empiris inilah dilakukan proses perumusan konsep, perumusan dan perangkaian preposisi, dan kemudian dirubah menjadi induksi teori (Mas' oed, 1990).

## **G. Jangkauan Penelitian**

Batasan penulisan atau jangkauan penelitian dalam sebuah penelitian sangat diperlukan. Hal ini untuk menghindari adanya penyimpangan pembahasan dan pembuktian terhadap hipotesa dan pokok permasalahan yang telah diajukan. Pembatasan ini diperlukan untuk obyek penelitian menjadi jelas dan spesifik, agar permasalahan dan kajian tidak melebar dari wacana yang telah ditetapkan. Untuk membatasi masalah yang akan dijelaskan, jangkauan penelitian mengenai upaya WFP dalam membantu mengatasi krisis pangan di Yaman hanya

membahas sejak eskalasi konflik di Yaman pada tahun 2015 sampai tahun 2017.

## **H. Sistematika Penulisan**

- BAB I Dalam bab ini dijelaskan tentang latar belakang, rumusan masalah, kerangka pemikiran, hipotesa, jangkauan penelitian, metode penelitian, tujuan penelitian dan sistematika penulisan.
- BAB II Dalam bab ini akan dijelaskan gambaran umum tentang WFP, termasuk di dalamnya awal mula terbentuknya WFP, tujuan dan fungsi, sumber dana, operasional WFP serta upaya yang pernah dilakukan WFP di berbagai negara di dunia.
- BAB III Dalam bab ini berisikan tentang geografis, demografis Negara Yaman, pendiskripsian politik dan pemerintahan serta pengaruh Arab Spring yang memperparah keadaan sosial, ekonomi dan politik di Yaman.
- BAB IV Bab ini akan menjelaskan upaya-upaya WFP dalam memberikan bantuan di Yaman dan kemudian menjelaskan efektivitas program WFP dalam menangani krisis pangan di Yaman.
- BAB V Bab terakhir yang merupakan hasil dari pembahasan bab-bab sebelumnya yang berupa menutup/kesimpulan.