

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Alasan Pemilihan Judul

Sebagai dampak dari terjadinya perubahan iklim global, permasalahan ketahanan pangan menjadi sebuah isu sensitif yang berpotensi menimbulkan gejolak hubungan antar negara khususnya dalam pemenuhan kebutuhan pangan yang merupakan salah satu kebutuhan mendasar setiap manusia. Kondisi ini dapat terjadi dikarenakan produktifitas bahan pangan sangat dipengaruhi oleh kondisi alam. Situasi perubahan iklim global ditambah dengan semakin meluasnya tingkat kerusakan lingkungan menyebabkan penurunan kemampuan alam dalam menyediakan dan menghasilkan bahan kebutuhan pangan. Kondisi ini diperparah dengan penambahan jumlah penduduk yang setiap tahunnya mengalami peningkatan sehingga berdampak pada semakin meningkatnya kebutuhan bahan pangan. Sebagai akibatnya akan terjadi ketidakseimbangan antara produktifitas bahan pangan pokok dengan permintaan/kebutuhan yang terus meningkat. Oleh sebab itulah masalah pangan menjadi isu sensitif baik dalam skala lokal, regional maupun internasional.

Masalah ketahanan pangan dalam kaitannya dengan hubungan antar negara dapat dijelaskan bahwa pada kondisi alam dengan iklim yang stabil setiap negara mampu memproduksi bahan pangan pokok yang beraneka ragam jenisnya dan cenderung mengalami surplus dalam memenuhi kebutuhan dalam negeri. Sehingga arus perdagangan bahan pangan pokok antar negara dapat

berjalan normal. Akan tetapi, kondisi saat ini menunjukkan bahwa sebagai dampak dari perubahan iklim global dan semakin meningkatnya frekuensi terjadinya bencana alam, menyebabkan kemampuan negara dalam hal produktifitas pangan mengalami penurunan signifikan ditengah kondisi permintaan kebutuhan bahan pangan pokok yang terus meningkat. Sehingga negara akan cenderung memprioritaskan pemenuhan kebutuhan pangan dalam negeri. Sebagai akibatnya, arus perdagangan bahan pangan pokok menjadi terganggu dan berpotensi menimbulkan ketegangan hubungan antar negara. Kondisi inilah yang memicu masalah ketahanan pangan menjadi sebuah isu sensitif dalam hubungan internasional, sehingga diperlukan upaya bersama antara negara untuk mengatasi masalah penyediaan kebutuhan bahan pangan yang menjadi kebutuhan mendasar setiap manusia.

Dalam konteks lingkup regional ASEAN, sebagian besar masyarakat yang tinggal di kawasan negara-negara ASEAN memiliki jenis makanan pokok berupa beras. Selama ini negara-negara di kawasan ASEAN yang terkenal sebagai pemasok utama kebutuhan beras adalah Thailand, Vietnam dan Indonesia. Dalam kondisi lingkungan alam yang stabil, kemampuan setiap negara dalam memenuhi kebutuhan bahan pangan dalam negeri cenderung mengalami surplus sehingga memperlancar arus perdagangan bahan pangan antar negara. Akan tetapi, kondisi yang terjadi pasca terjadinya perubahan iklim global, sebagian negara pemasok utama kebutuhan beras khususnya Thailand dan Vietnam sering dilanda bencana banjir dan tentunya berdampak pada penurunan produktifitas bahan pangan. Oleh sebab itu, negara pemasok

utama akan cenderung mengutamakan kebutuhan dalam negeri. Kebijakan ini akan mengganggu kelancaran arus perdagangan bahan pangan antar negara dan tentunya berpotensi menimbulkan ketegangan dan terganggunya iklim kondusif stabilitas regional ASEAN. Untuk mencegah terjadinya instabilitas regional ASEAN sebagai dampak dari munculnya isu ketahanan pangan, maka setiap pemimpin negara anggota ASEAN perlu duduk bersama untuk menemukan persamaan persepsi dan solusi terbaik dalam memenuhi kebutuhan bahan pangan yang cukup untuk kawasan ASEAN agar tidak menyebabkan terjadinya instabilitas keamanan dan ketertiban kawasan ASEAN. Sebagai upaya bersama mewujudkan ketahanan pangan regional ASEAN maka dibentuklah *ASEAN INTEGRATED FOOD SECURITY (AIFS)* sebagai sebuah kerangka kerja dan komitmen politik bersama negara-negara ASEAN dalam mewujudkan ketahanan pangan regional ASEAN yang saat ini menjadi salah satu persoalan dan tantangan serius yang perlu dirumuskan solusi konstruktif ditengah ancaman terjadinya krisis dan gejolak pangan sebagai dampak terjadinya perubahan iklim global.

## **B. Tujuan Penulisan**

Penulisan ini bertujuan untuk mendeskripsikan peran *ASEAN Integrated Food Security (AIFS)* sebagai sebuah kerangka kerja (*framework*) bersama dalam mewujudkan ketahanan pangan regional ASEAN.

### C. Latar Belakang Permasalahan

Kondisi iklim yang ekstrim di berbagai belahan dunia baru-baru ini secara langsung dan tidak langsung dapat mempengaruhi ketersediaan pangan. Kekeringan yang berkepanjangan, kebakaran hutan, banjir serta bencana alam lainnya di berbagai wilayah dunia terutama di sentra-sentra produksi pangan, sangat mempengaruhi ketersediaan gandum dan tanaman bijian-bijian lainnya yang tentu saja berdampak pada ketersediaan produk pangan. FAO (*Food Agriculture Organization*) dalam *press release*-nya bersama-sama dengan WFP (*World Food Program*) pada bulan September 2010, mengemukakan bahwa jumlah penduduk dunia yang menderita kelaparan pada tahun 2010 mencapai 925 juta orang. Situasi ini diperparah dengan semakin berkurangnya investasi di sektor pertanian yang sudah berlangsung selama 20 tahun terakhir, sementara sektor pertanian menyumbang 70% dari lapangan kerja baik secara langsung maupun tidak langsung.<sup>1</sup>

Kekhawatiran akan makin menurunnya kualitas hidup masyarakat, bahaya kelaparan, kekurangan gizi dan akibat-akibat negatif lain dari permasalahan tersebut secara keseluruhan akan menghambat pencapaian *goal* pertama dari *Millennium Development Goals* (MDGs) yakni *eradication of poverty and extreme hunger*. Sejak permasalahan ini memuncak pada tahun 2008, berbagai upaya, inisiatif dan aksi internasional dan regional telah banyak dilakukan. Upaya ini diharapkan dapat menyepakati suatu aksi global berupa tindakan kolektif, kemitraan dan komitmen yang dapat menjamin

---

<sup>1</sup><http://www.kemlu.go.id/Pages/IIssueDisplay.aspx?IDP=9&l=id>, diakses 1 Desember 2011

ketersediaan bahan pangan guna memenuhi kebutuhan hidup dan menjamin akses seluruh masyarakat atas bahan pangan yang dibutuhkan untuk hidup sehat dan layak termasuk upaya pendanaannya.<sup>2</sup>

Dari berbagai inisiatif dan upaya tersebut, puncaknya adalah penyelenggaraan *World Summit on Food Security* pada bulan November 2009. Pertemuan tersebut menyepakati *Declaration of the World Summit on Food Security* yang menitikberatkan pada pelaksanaan *Five Rome Principles for Sustainable Global Food Security* yang secara garis besar menetapkan komitmen dan kesepakatan aksi bersama masyarakat global. Deklarasi tersebut juga mendudukan *Committee on World Food Security (CFS) FAO* sebagai *platform* internasional yang inklusif untuk menghadapi isu ketahanan pangan dan nutrisi global, serta sebagai komponen utama dari proses menuju kemitraan global untuk pertanian, ketahanan pangan dan nutrisi.

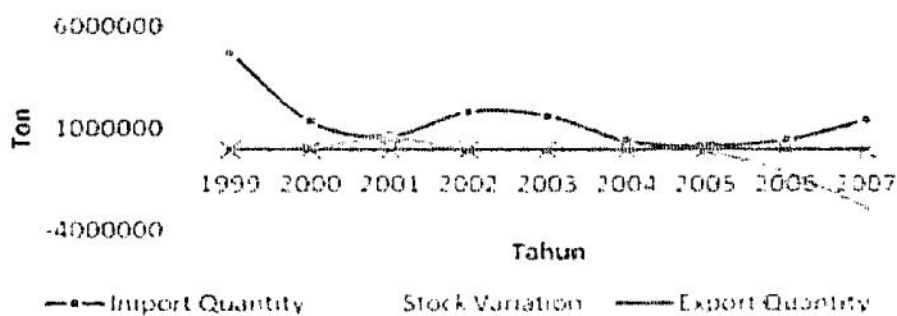
Di tingkat regional kawasan ASEAN, masalah ketahanan pangan menjadi salah satu isu khusus yang mendapat perhatian besar dari negara-negara anggota ASEAN. Para pemimpin ASEAN merasakan pada tingkat dunia terdapat gejolak harga pangan dan minyak bumi dengan volatilitas tinggi. Bahkan sejak tahun 2005, harga pangan dan minyak bumi mengalami kenaikan sistematis. Kondisi ini tentu memberikan dampak tidak baik bagi upaya meningkatkan kesejahteraan rakyat. Kenaikan harga pangan yang terus melambung langsung atau tidak akan meningkatkan jumlah kemiskinan masyarakat.

---

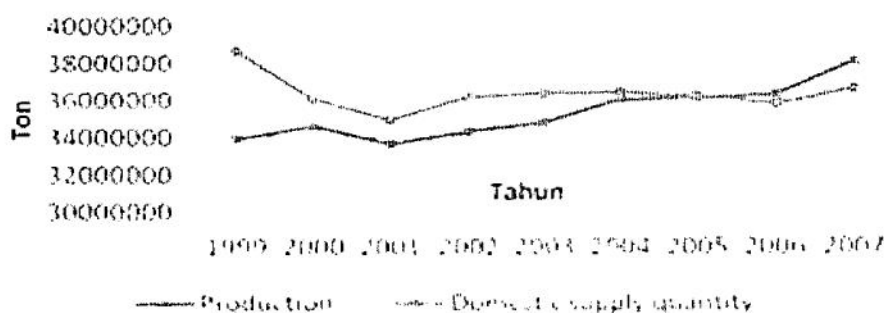
<sup>2</sup><http://www.kemlu.go.id/Pages/IssueDisplay.aspx?IDP=9&l=id>, diakses 1 Desember 2011

Para pemimpin ASEAN sepakat untuk melakukan kerjasama regional menghadapi ancaman kecukupan pangan, terutama harganya, dan ketahanan energi. ASEAN sepakat untuk meningkatkan produksi pangan dan membangun cadangan beras pada tingkat regional. Selain itu, meningkatkan kerjasama di bidang *research and development* agar produksi pangan ditingkatkan. Kerjasama ASEAN dengan ASEAN + 3 juga ditingkatkan dalam membangun cadangan pangan pada tingkat kawasan yang luas.<sup>3</sup>

(a) Ekspor, Impor dan Ketersediaan (Stock)



(b) Produksi dan Penggunaan Domestik



Perkembangan Penyediaan Beras Indonesia Tahun 1999-2007

Sumber : diolah dari FAOSTAT

Gambar 1.

Perkembangan Penyediaan Beras Indonesia Tahun 1999 – 2007

<sup>3</sup>Loc. Cit., 1 Desember 2011

Salah satu komoditas bahan pangan utama bagi sebagian besar masyarakat yang tinggal di kawasan ASEAN adalah beras. Perkembangan ketersediaan beras, khususnya Indonesia dan beberapa negara penghasil utama beras seperti Thailand dan Vietnam sangat tergantung oleh kondisi perekonomian dalam negeri maupun kondisi perekonomian global. Selama ekonomi pulih, cenderung tidak ada kebijakan terhadap ketersediaan beras. Setelah melewati krisis 1998, penggunaan domestik melebihi dari penyediaan beras, baik melalui produksi maupun impor, sehingga produksi beras menunjukkan angka di bawah penggunaan domestik. Berbeda setelah tahun 2005, Indonesia menunjukkan ketersediaan beras negatif, artinya terjadi kekurangan beras walaupun produksinya di atas penggunaan domestik. Kondisi ini digunakan pemerintah untuk perumusan perencanaan cadangan pemerintah dalam menanggulangi rawan pangan sebagai akibat munculnya krisis global yang melanda dunia. Dengan demikian upaya untuk menjaga ketersediaan beras bisa dilakukan dengan meningkatkan produksi nasional atau meningkatkan net impor.<sup>4</sup>

Di tingkat regional ASEAN, kecenderungan untuk menjaga ketersediaan pangan ditampilkan dengan menunjukkan angka negatif, seperti Indonesia, Thailand dan Vietnam. Meskipun stabilitas ketersediaan beras tetap dijaga melalui kebijakan impor. Akibatnya harga cenderung meningkat di tingkat

---

<sup>4</sup><http://perhepi.org/wp-content/uploads/2012/01/E-Journal-2012-Perhepi.pdf>, akses 18 Juli 2012.

pasar. Kondisi ini tentu berpotensi menimbulkan gejolak kerawanan pangan yang berpotensi menimbulkan masalah sosial baru yang lebih kompleks.

Produksi pangan khususnya beras di kawasan ASEAN, memerlukan kebijakan pangan yang komprehensif yang mampu menanggulangi berbagai tantangan guna menjamin ketersediaan pangan secara cukup dan merata, baik antar waktu maupun antar tempat sekaligus terwujud sistem pemasaran pangan yang efisien. Munculnya harapan positif menuju Masyarakat Ekonomi ASEAN diperlukan seperangkat kebijakan yang mengacu pada kebijakan dalam meningkatkan produksi baik melalui intensifikasi maupun ekstensifikasi. Selain itu dalam mewujudkan ketersediaan pangan yang stabil sangat membutuhkan pertumbuhan ekonomi baik terhadap ekonomi nasional maupun terhadap masyarakat ekonomi sektor pertanian. Inilah yang menjadi fokus utama perumusan kebijakan ketahanan pangan di tingkat regional guna menjamin ketersediaan pangan yang mantap dan stabil.<sup>5</sup>

Pertemuan tingkat Menteri Pertanian dan Kehutanan ASEAN (AMAF) ke 30 di Vietnam menyepakati usulan Indonesia untuk memperkuat ketahanan pangan regional yang disebut *ASEAN Integrated Food Security (AIFS)* sebagai sebuah kerangka kerja (*framework*) bersama yang dimaksudkan untuk membangun persamaan persepsi dan menyusun rencana kerja dalam merumuskan kebijakan ketahanan pangan regional bagi negara-negara anggota ASEAN. Pentingnya membangun kerjasama regional dalam mewujudkan

---

<sup>5</sup> *Loc. Cit.*, akses 18 Juli 2012.



ketahanan pangan di kawasan ASEAN dilatarbelakangi aspek ketahanan pangan merupakan masalah krusial dan isu yang sangat sensitif dalam menciptakan stabilitas negara.

Pangan merupakan *basic human need* yang tidak ada substitusinya. Kebijakan pertanian baik di tingkat nasional, regional dan global perlu ditata ulang. Persoalan ketahanan pangan dan pembangunan pertanian harus kembali menjadi fokus dari arus utama pembangunan nasional dan global. Oleh karena itu di tengah diplomasi internasional yang semakin menganggap penting isu ketahanan pangan sebagai agenda sentral dan memerlukan upaya bersama lintas negara dalam mewujudkan ketahanan pangan global dan regional khususnya di kawasan ASEAN.<sup>6</sup>

#### **D. Pokok Permasalahan**

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas, penyusun dapat merumuskan pokok permasalahan penelitian sebagai berikut: “Bagaimana peran *ASEAN Integrated Food Security (AIFS)* sebagai sebuah kerangka kerja (*framework*) bersama dalam mewujudkan ketahanan pangan regional ASEAN?”

#### **E. Kerangka Pemikiran**

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

Menurut Harold K. Jacobson, fungsi organisasi internasional dapat dikategorikan dalam lima hal pokok:<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup><http://www.investor.co.id/home/pentingnya-lambung-pangan-asean/11463>, diakses 1 Desember 2011 .

<sup>7</sup> Harold K. Jacobson, *Networks of Interdependence*, Alfred A Knopf, New York, 1979, hlm. 89-90.

- a. Fungsi informasi termasuk didalamnya adalah pengumpulan, analisa, pertukaran dan desiminasi data dan informasi. Guna menjalankan fungsi ini, organisasi internasional dapat mempergunakan stafnya atau menyediakan suatu forum dimana konstituennya dapat melakukan kegiatan-kegiatan tersebut.
- b. Fungsi normatif meliputi pendefinisian dan pendeklarasian suatu norma standar. Fungsi ini tidak memasukkan instrument 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 tetapi 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 yang meratifikasi saja.
- d. Fungsi pengawasan atas pelaksanaan peraturan dimana dalam hal ini organisasi internasional menetapkan ukuran-ukuran pelanggaran dan menetapkan langkah-langkah penanganan terhadap pelanggaran suatu peraturan.
- e. Fungsi operasional yang meliputi penggunaan sumberdaya organisasi. Misalkan penggunaan bantuan teknis dan keuangan serta kekuatan militer.

Karen Mingst memberikan jabaran yang lebih luas lagi tentang fungsi organisasi internasional. Ada beberapa fungsi yang bisa dijalankan oleh

Organisasi Internasional baik itu di tingkat internasional, Negara, maupun individu.<sup>8</sup>

Pada tingkat internasional, organisasi internasional berperan dalam:

- a. Memberikan kontribusi untuk terciptanya suasana kerjasama diantara negara/aktor. Dengan adanya organisasi internasional, diharapkan negara dapat saling bersosialisasi secara regular sehingga dapat tercipta suatu kondisi yang dianjurkan oleh kaum fungsionalis. Fungsi ini dapat kita temui dalam Perserikatan Bangsa-Bangsa.
- b. Menyediakan informasi dan pengawasan. Fungsi ini sejalan dengan pemikiran tentang *Collective Goods*, dimana organisasi internasional menyediakan informasi, hasil-hasil survey, dan juga pengawasan. Contohnya WTO (*World Trade Organization*), *International Atomic Energy Agency's* (IAEA).
- c. Memberikan bantuan terhadap penyelesaian konflik. Contohnya :*World Trade Organization* (WTO) dan *International Court of Justice* (ICJ).
- d. Mengkoordinir aktifitas internasional mengenai permasalahan bersama. Misalkan *World Health Organization* (WHO) dalam penanganan penyebaran penyakit SARS dan *United Nations High Commission for Refugees* (UNHCR) dalam menangani pengungsi.
- e. Menyediakan arena untuk *bargaining* bagi negara-negara dalam menyelesaikan suatu masalah. Misalkan *European Council of Ministers* dan beberapa forum bersama tingkat menteri lainnya.

---

<sup>8</sup> Karen Mingst, *Essentials of International Relations*, WN Norton & Company, New York, 1999, hlm. 241-245.

f. Membentuk rezim internasional. Misalnya rezim perdagangan internasional, rezim moneter Eropa dan lain-lain.

Fungsi organisasi internasional dalam penelitian ini lebih menekankan pada peran AIFS sebagai kerangka kerja (*framework*) bersama yang dibentuk oleh ASEAN khususnya pada tingkat Menteri Pertanian dan Kehutanan untuk menjalankan fungsi informasi termasuk didalamnya adalah pengumpulan, analisa, pertukaran dan desiminasi data dan informasi. Fungsi informasi ini dijabarkan dalam tahap awal *platform* AIFS yang lebih menitikberatkan pada upaya membangun sistem informasi ketahanan pangan regional ASEAN guna menjamin ketersediaan kebutuhan bahan pangan dalam jumlah yang cukup, tepat waktu dan tepat antar tempat di seluruh kawasan regional ASEAN.

Fungsi organisasi internasional lainnya yang dijalankan oleh AIFS sebagai sebuah kerangka kerja bersama Menteri Pertanian dan Kehutanan ASEAN adalah menyangkut fungsi operasional yang terkait dengan penggunaan sumberdaya organisasi. AIFS sebagai kerangka kerja bersama ASEAN dalam mengatasi masalah ketahanan pangan berusaha meningkatkan kualitas SDM sektor pertanian dan agrobisnis dalam rangka meningkatkan kapasitasnya baik dalam proses produksi maupun distribusi/perdagangan bahan pangan agar berdaya saing tinggi di pasar global.

Perubahan iklim global dengan berbagai bencana alam yang menyertainya seperti banjir, kekeringan dan bencana alam lainnya

menyebabkan kapasitas produksi di Negara-negara ASEAN khususnya penghasil bahan makanan pokok beras mengalami penurunan. Kondisi ini menyebabkan terganggunya jalur permintaan dan distribusi bahan makanan pokok di tingkat regional ASEAN sebagai dampak munculnya sikap egoisme sempit diantara negara-negara anggota ASEAN. Hal ini tentu akan mengganggu kondusifitas dan stabilitas regional ASEAN yang bisa berujung pada terjadinya konflik regional di ASEAN. Oleh sebab itulah, para pemimpin ASEAN sepakat membentuk AIFS sebagai forum bersama di tingkat regional ASEAN dalam mengatasi masalah ketahanan pangan dan melakukan upaya bersama dalam mengantisipasi berbagai dampak dari terjadinya perubahan iklim global.

## 2. Konsep Ketahanan Pangan

Ketahanan pangan seringkali diidentikkan dengan suatu keadaan dimana pangan tersedia bagi setiap individu setiap saat dimana saja baik secara fisik, maupun ekonomi. Ada tiga aspek yang menjadi indikator ketahanan pangan suatu wilayah, yaitu sektor ketersediaan pangan, stabilitas ekonomi (harga) pangan, dan akses fisik maupun ekonomi bagi setiap individu untuk mendapatkan pangan.<sup>9</sup>

Definisi mengenai ketahanan pangan (*food security*) memiliki perbedaan dalam tiap konteks waktu dan tempat. Istilah ketahanan pangan sebagai sebuah kebijakan ini pertama kali dikenal pada saat *World Food Summit* tahun 1974. Setelah itu, ada banyak sekali perkembangan definisi

---

<sup>9</sup>. Amelia L bello , Asian journal of agricultural and development, vol , nos. 1 & 2 accessed april 28th 2013

konseptual maupun teoritis dari ketahanan pangan dan hal-hal yang terkait dengan ketahanan pangan. Diantaranya, Maxwell, mencoba menelusuri perubahan-perubahan definisi tentang ketahanan pangan sejak *World Food Summit* tahun 1974 hingga pertengahan dekade 1990-an. Menurutnya, perubahan yang terjadi yang menjelaskan mengenai konsep ketahanan pangan, dapat terjadi pada level global, nasional, skala rumah tangga, dan bahkan individu. Perkembangannya terlihat dari perspektif pangan sebagai kebutuhan dasar (*food first perspective*) hingga pada perspektif penghidupan (*livelihood perspective*) dan dari indikator-indikator objektif ke persepsi yang lebih subjektif.<sup>10</sup>

Maxwell dan Slatter pun turut menganalisis diskursus mengenai definisi ketahanan pangan tersebut. Mereka menemukan bahwa ketahanan pangan berubah sedemikian cepatnya dari fokus terhadap ketersediaan-persediaan (*supply and availability*) ke perspektif hak dan akses (*entitlements*). Sejak tahun 1980-an, diskursus global ketahanan pangan didominasi oleh hak atas pangan (*food entitlements*), resiko dan kerentanan (*vulnerability*). Secara formal, setidaknya ada lima organisasi internasional yang memberikan definisi mengenai ketahanan pangan. Definisi tersebut dianggap saling melengkapi satu sama lain, diantaranya:<sup>11</sup>

- a. *First World Food Conference 1974, United Nations, 1975*

---

<sup>10</sup> Loc. Cit., accessed april 19<sup>th</sup> 2013

<sup>11</sup> Loc. Cit., accessed april 19<sup>th</sup> 2013

Ketahanan pangan adalah ketersediaan pangan dunia yang cukup dalam segala waktu untuk menjaga keberlanjutan konsumsi pangan dan menyeimbangkan fluktuasi produksi dan harga.

b. FAO (*Food and Agricultural Organization*), 1992

Ketahanan pangan adalah situasi dimana semua orang dalam segala waktu memiliki kecukupan jumlah atas pangan yang aman dan bergizi demi kehidupan yang sehat dan aktif.

c. Bank Dunia (*World Bank*), 1996

Ketahanan pangan adalah akses oleh semua orang pada segala waktu atas pangan yang cukup untuk kehidupan yang sehat dan aktif.

d. OXFAM, 2001

Ketahanan pangan adalah kondisi ketika setiap orang dalam segala waktu memiliki akses dan kontrol atas jumlah pangan yang cukup dan kualitas yang baik demi hidup yang sehat dan aktif. Ada dua kandungan makna yang tercantum disini, yakni ketersediaan dalam artian kualitas dan kuantitas, dan akses dalam artian hak atas pangan melalui pembelian, pertukaran, maupun klaim.

e. FIVIMS (*Food Insecurity and Vulnerability Information and Mapping Systems*), 2005

Ketahanan pangan adalah kondisi ketika semua orang pada segala waktu secara fisik, sosial, dan ekonomi, memiliki akses atas pangan yang cukup, aman, dan bergizi, untuk pemenuhan kebutuhan konsumsi

(dietary needs) dan pilihan pangan (food preferences) demi kehidupan yang aktif dan sehat.

Beberapa rumusan mengenai definisi ketahanan pangan menurut berbagai lembaga pangan di atas, dapat disimpulkan bahwa ketahanan pangan adalah suatu kondisi yang menjamin ketersediaan produksi pangan, lancarnya distribusi pangan, dan mempunya masyarakat memperoleh dan memilih pangan yang sehat untuk kehidupannya.

### **3. Keterkaitan Ketahanan Pangan dengan Krisis Pangan**

Ketahanan pangan harus dilihat sebagai suatu sistem. Dari segi ekonomi, ketahanan pangan terdiri dari tiga subsistem yang saling terkait. Tiga subsistem tersebut, yaitu pasokan, distribusi, dan konsumsi. Dari segi kelembagaan, ketahanan pangan tercapai melalui sinergi antara subsistem individu atau keluarga, subsistem masyarakat, dan subsistem pemerintah. Mekanisme subsistem ini dihubungkan dengan berbagai aspek pembangunan lain seperti pertanian, transportasi, teknologi, sumberdaya alam dan lingkungan, perdagangan, kesehatan, dan pendidikan. Oleh karena itu, ketahanan pangan bukan hanya sekedar pemenuhan produksi makanan, tetapi merupakan persoalan yang lebih kompleks, yang memiliki perspektif pembangunan dan ekonomi politik.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> REPSF project no.03/004, A background paper for the strategic plan of action on ASEAN Cooperation in Food and agriculture (2004-2010). International trade strategic Pty Ltd Center for food and agribusiness, University of Asia and pacific, 2004. Accessed april 25<sup>th</sup> 2013



Maxwel pun mengemukakan bahwa setidaknya terdapat empat elemen ketahanan pangan berkelanjutan (*sustainable food security*) di level keluarga, yaitu:<sup>13</sup>

- a. Kecukupan pangan yang didefinisikan sebagai jumlah kalori yang dibutuhkan untuk kehidupan yang aktif dan sehat,
- b. Akses atas pangan, yang didefinisikan sebagai hak (*entitlements*) untuk memproduksi, membeli atau menukarkan (*exchange*) pangan ataupun menerima sebagai pemberian (*transfer*),
- c. Ketahanan yang didefinisikan sebagai keseimbangan antara kerentanan, resiko, dan jaminan pengaman sosial,
- d. Fungsi waktu manakala ketahanan pangan dapat bersifat kronis/kritis, transisi, dan/atau siklus. Pencapaian ketahanan pangan pun bisa diukur dengan menggunakan dua indikator yang dirumuskan oleh Maxwell dan Frankenberger, yaitu:
  - 1) Indikator proses, terbagi:
    - a) Indikator ketersediaan, yaitu indikator yang berkaitan dengan produksi pertanian, iklim, akses terhadap sumberdaya alam, praktik pengelolaan lahan, pengembangan institusi, pasar, konflik regional, dan kerusuhan sosial.
    - b) Indikator akses pangan, yaitu indikator yang meliputi sumber pendapatan, akses terhadap kredit modal, dan strategi rumah tangga untuk memenuhi kebutuhan pangan.

---

<sup>13</sup> Loc. Cit., accessed 25<sup>th</sup> 2013

2) Indikator dampak, terbagi:

- a) Indikator langsung, yaitu konsumsi dan frekuensi pangan.
- b) Indikator tidak langsung, yaitu penyimpanan pangan dan status gizi.

Ketahanan pangan adalah pilihan politik di tingkat global dan nasional, tetapi merupakan persoalan hidup atau mati di tingkat lokal dan keluarga. Hal ini terutama terjadi di negara yang kaya akan sumberdaya hayati, bahan pangan, serta pengetahuan yang beragam dan sistem budaya. Dalam hal ini, ketahanan pangan tidak hanya segala hal yang berkaitan dengan sumberdaya alam, sumberdaya manusia, ketersediaan air, iklim, dan segala hal yang sifatnya alami.

Ketahanan pangan sesungguhnya sangat erat kaitannya dan berpengaruh besar terhadap sektor produksi suatu negara, yang kemudian berpengaruh pada devisa suatu negara, yang akan dimanfaatkan dalam sektor ekspornya, dan akan berdampak pada pertumbuhan ekonomi suatu negara. Selain itu, ketahanan pangan pun sangat erat kaitannya dengan kebijakan-kebijakan politik suatu negara, tentang persetujuan kerja sama antar aktor dalam sektor pangan, kebijakan-kebijakan pembangunan, dan pengelolaan sumberdaya alam berkelanjutan dalam suatu sistem. Berangkat dari pemahaman tersebut, sehingga ketahanan pangan menjadi salah satu wacana yang cukup berpengaruh dalam bidang ekonomi politik.

Dalam bidang ekonomi politik, konsep ketahanan pangan diharapkan menjadi suatu solusi kemiskinan. Kemiskinan kini telah menjadi perhatian

utama dunia internasional, bisa dibuktikan dari dijadikannya semangat “pemberantasan kemiskinan” sebagai target utama *Millenium Development Goals* (MDGs). Kelaparan adalah salah satu fenomena yang menggambarkan kemiskinan suatu wilayah atau komunitas.

Tidak semua kelaparan bisa dikenali. Ada kelaparan yang tersembunyi (*hidden hunger*) yang dampaknya tidak langsung muncul seperti kelaparan yang kelihatan (*hunger*). Kelompok yang terakhir akan mudah dideteksi, misalnya pada saat musim kemarau, paceklik, bencana alam, atau perang. Namun, ternyata kelaparan kentara akibat hal tersebut jumlahnya kecil. Sedangkan kelaparan tersembunyi adalah kelompok jenis kelaparan yang susah dideteksi. Selain tidak mengenal waktu, jenis ini bisa muncul kapan dan dimana saja, tidak peduli kaya atau miskin. Untuk jenis kelaparan tidak terlihat, dibedakan lagi menjadi empat macam, yaitu kurang energi dan protein (gizi buruk), kekurangan zat besi, kekurangan zat iodium, dan kekurangan vitamin A.

Dalam fenomena kemiskinan, hampir mustahil kebutuhan gizi bisa dipenuhi. Lebih mustahil lagi untuk mewujudkan keamanan pangan bagi masyarakat. Hal ini dikarenakan keamanan dan ketahanan pangan merupakan mata rantai yang panjang, sejak lahan pertanian, berlanjut disejumlah pengolahan, hingga distribusinya, baru ke konsumen. Tidak semua mata rantai bisa dikontrol oleh orang miskin. Hal inilah yang kemudian dikenal dengan fenomena krisis pangan yang berdampak pada kualitas sumberdaya manusia dan taraf hidup mereka.

## F. Hipotesis

Hipotesis penelitian ini adalah: “Peran *ASEAN Integrated Food Security (AIFS)* sebagai sebuah kerangka kerja (*framework*) bersama di tingkat regional ASEAN adalah menjalankan fungsi informasi dan operasional dalam mewujudkan ketahanan pangan regional ASEAN fungsi tersebut diwujudkan sebagai berikut:

1. Fungsi informasi dalam bentuk membangun sistem informasi terintegrasi guna menjamin ketersediaan bahan pangan yang tepat, baik antar waktu maupun antar tempat.
2. Fungsi operasional dalam bentuk kerjasama yang bersifat kemitraan guna memberdayakan sumberdaya manusia sektor pertanian dan agrobisnis dalam rangka menghasilkan produk bahan pangan yang berkualitas dan berdaya saing unggul di pasar global.

## G. Metode Penelitian

Metode penelitian ini adalah deskriptif kualitatif, yaitu suatu penelitian yang dimaksudkan untuk mendeskripsikan suatu masalah atau fenomena yang menjadi topik kajian utama berdasarkan temuan data lapangan dan selanjutnya akan dianalisa secara kualitatif dengan mengutamakan kedalaman makna atau keluasan topik kajian dalam aspek analisa data.<sup>14</sup>

Guna memahami serta menyelesaikan permasalahan yang ada saat ini, penulis melakukan pengumpulan data dan melakukan studi literatur dari

---

<sup>14</sup>Nursalam, 2008. *Metode Penelitian Kualitatif*, Bandung: Penerbit Alfabeta.

berbagai sumber, seperti : buku-buku, *website*, surat kabar, dan majalah serta artikel. Dari beberapa sumber itulah penulis dapat mengumpulkan data yang akan digunakan sebagai bahan acuan dalam menjelaskan permasalahan ini.

#### **H. Jangkauan Penelitian**

Jangkauan penelitian yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah dimulai dengan diselenggarakannya pertemuan khusus ke-29 yang diikuti oleh para Menteri ASEAN Sektor Pertanian dan Kehutanan (Special SOM-AMAF ke-29) pada tanggal 5-7 Agustus 2008 di Chiang Mai, Thailand membahas rumusan konsep kerangka *ASEAN Integrated Food Security (AIFS)* sampai dengan tahun 2012 yang merupakan periode implementasi program dan kegiatan bersama AIFS dalam mewujudkan ketahanan pangan regional ASEAN, sebagai bentuk antisipasi pengaruh perubahan iklim terhadap produktifitas bahan pangan yang menjadi kebutuhan mendasar setiap manusia. Sehingga dapat diketahui sejauhmana capaian implementasi peran dan fungsi AIFS sebagai kerangka kerja bersama (*framework*) antar Kementerian Pertanian dan Kehutanan se-ASEAN dalam mewujudkan ketahanan pangan regional di kawasan ASEAN serta faktor pendukung dan penghambat yang dihadapi oleh AIFS dalam menjalankan fungsi informasi dan operasional dalam mewujudkan ketahanan pangan regional di kawasan ASEAN.

## **I. Sistematika Penulisan**

Setelah penelitian ini selesai dilakukan, laporan didokumentasikan.

Adapun sistematika penulisan yang digunakan oleh peneliti adalah terdiri dari lima bab pembahasan, yang terdiri dari sub-pokok bahasan dalam tiap-tiap babnya.

**BAB I** Merupakan gambaran mengenai maksud, tujuan, dan hasil yang hendak dicapai dalam penulisan skripsi ini. Bab ini memuat Alasan Pemilihan Judul, Tujuan Penulisan, Latar Belakang Masalah, Pokok Permasalahan, Kerangka Pemikiran, Hipotesa, Tujuan Metode Penelitian, Jangkauan Penelitian, dan Sistematika Penulisan.

**BAB II** Mendeskripsikan sejarah berdirinya AIFS yang diawali dengan penyelenggaraan KTT ASEAN XXI di Jakarta; visi, misi dan tujuan dibentuknya AIFS dan profil singkat AIFS.

**BAB III** Membahas tentang permasalahan dan isu-isu ketahanan pangan yang terjadi dalam lingkup regional ASEAN dan solusi yang ditempuh oleh ASEAN dalam mengatasi masalah ketahanan pangan.

**BAB IV** Membahas peran AIFS dalam mewujudkan ketahanan pangan regional ASEAN, yang meliputi implementasi program dan kegiatan AIFS dalam menjalankannya perannya tersebut dan evaluasi atas pelaksanaan peran dan fungsinya tersebut.

**BAB V** Penutup, berisi tentang kesimpulan sebagai jawaban atas pokok permasalahan penelitian menyangkut peran AIFS dalam mewujudkan ketahanan pangan regional ASEAN.