

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Program bantuan pangan Amerika Serikat terus mendapat kritikan serta tuntutan reformasi. Pemberian bantuan pangan non-darurat seringkali dilihat sebagai alat transfer yang tidak efisien. Tanpa menampik alasan kemanusiaan yang melandasi pemberian bantuan pangan, tinjauan kritis mengenai praktik ini menilai bahwa nilai alasan-alasan politik dan ekonomi tidak pernah bisa lepas dari pemberian bantuan pangan, terutama dikaitkan dengan konteks kebijakan luar negeri Amerika Serikat.¹ Tidak jarang pemberian bantuan pangan secara berkepanjangan menimbulkan dampak-dampak yang tidak diinginkan seperti menciptakan ketergantungan dan kerugian pada produksi pangan domestik negara penerima. Kondisi ini justru menjauhkan negara penerima dari *self-reliance* dalam memenuhi kebutuhan domestik masyarakat atas pangan.² Banglades menjadi salah satu negara yang secara konsisten menerima bantuan pangan non-darurat dari Amerika Serikat dibawah program *Food For Peace* yang dilegalkan melalui *Public Law 480* (PL 480) oleh kongres Amerika Serikat sejak tahun 1972 hingga saat ini.

Banglades, sebuah negara dengan kepadatan penduduk tertinggi di dunia yang terletak di Asia Selatan, telah sejak lama menghadapi permasalahan kerawanan pangan. Kerawanan pangan yang terjadi di Banglades merupakan akibat dari kombinasi berbagai faktor seperti produksi agrikultur yang tidak mencukupi kebutuhan seluruh negeri dan sebagai akibat bencana alam yang

¹ Sophia Murphy & Kathy McAfee, "U.S. Food Aid: Time to Get it Right," (Minnesota: The Institute for Agriculture and Trade Policy, 2005), 1.

² Ibid.

seringkali melanda Banglades. Pada masa awal kemerdekaan Banglades, kondisi Banglades tidak dapat dipisahkan dari bayangan bencana kelaparan besar yang terjadi pada tahun 1974.³ Pada saat itu Henry Kissinger mengunjungi Banglades dan menganggap Banglades sebagai "*international basket case*", sebuah penggambaran negara yang terus menerus mendapatkan bantuan, namun bantuan tersebut tidak dapat membantu memperbaiki keadaan karena bagian bawah keranjang yang berlubang.⁴

Sejak kemerdekaan Banglades pada tahun 1971, ketersediaan pangan di Banglades berdasarkan pada 4 sumber yakni: produksi domestik, cadangan sektor publik dan swasta, dan impor makanan termasuk didalamnya adalah bantuan pangan.⁵ Seiring berjalannya waktu, Banglades mulai menciptakan kemajuan yang substansial dalam memastikan ketersediaan pangan. Walaupun kemungkinan pengulangan bencana pangan dimasa lalu masih menjadi ketakutan besar bagi Pemerintah, Banglades mampu mencatat kemajuan yang cukup signifikan dalam perkembangan ekonomi dan ketahanan pangan, terutama ketika dibandingkan dengan kondisi negara pada awal masa kemerdekaan. Selain itu, selama dua dekade terakhir telah terjadi penurunan jumlah bantuan pangan yang diterima Banglades. Bantuan pangan telah turun dikarenakan pengurangan dari donor yang diiringi peningkatan produksi domestik.⁶

Namun banyak penstudi menilai bahwa meskipun Banglades telah meningkatkan ketersediaan pangan perkapita penduduk, Banglades masih belum

³ Vandana Desai & Robert B. Potter, "The Companion to Development Studies," Routledge: Ney York, (2008); 149.

⁴ Mohammad Rezaul Dari, "The Basket Case," The Daily Star, Volume 3 Issue 3, March 2008.

⁵ Haradhan Mohajan. "Food and Nutrition of Bangladesh," MPRA Paper, (2003) No. 53527: 7.

⁶ Ashreya Shrestha, "Food Security in Bangladesh: The effect of Global food Prices on the availability and accesibility of food in Bangladesh," Wester University, (t.t.); 19.

menjadi negara yang *self-sufficient* dalam bidang pangan. Misra berargumen bahwa kerawanan pangan menjadi fenomena yang begitu mencolok di Banglades, meskipun negara tersebut sedikit demi sedikit mengurangi ketergantungan pada pasar pangan internasional.⁷ Kelompok miskin masih mengalami kesulitan dalam mengakses makanan, terutama karena kekurangan makanan yang cukup dari produksi domestik, karena pendapatan yang tidak cukup untuk membeli makanan, dan persyaratan lain yang tidak dapat dipenuhi sehingga makanan tidak dapat diampu.⁸ Persoalan kerawanan pangan tidak semerta-merta teratasi karena kesenjangan antara permintaan pangan dan penawaran tidaklah terbantu dan kebutuhan akan ketahanan pangan dan angka kemiskinan tidak menurun.⁹

Di sisi lain, bantuan pangan Amerika Serikat telah lama menjadi subjek perdebatan dalam praktik pemberian bantuan pangan internasional. Kritik mengenai bagaimana bantuan pangan menjadi media untuk mempromosikan kepentingan donor, terkadang tidak mengandung nilai-nilai kemanusiaan dan tidak ditujukan untuk menysasar kelompok yang sedang dalam kondisi darurat menjadi tuntutan utama reformasi pemberian bantuan pangan, terutama bantuan dalam bentuk transfer makanan yang diproduksi di Amerika Serikat dan ditransportasikan melalui kapal-kapal Amerika Serikat. Lebih dari itu, pendapat mengenai bantuan pangan justru dapat merusak pasar agrikultur lokal dan menciptakan ketergantungan bagi negara penerima banyak digaungkan kritikus radikal bantuan pangan.¹⁰

⁷ Ibid.

⁸ Quazi Shahabuddin, "Review of Food Sector and Policy Options for Food Security," Archive-Review of Food Sector & Food Security (QS) - Final.

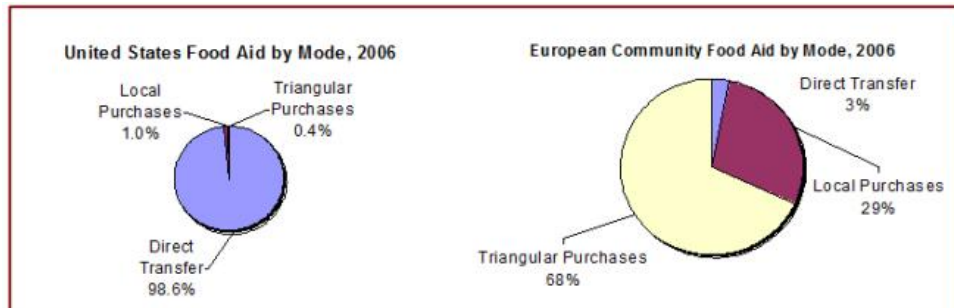
⁹ Ibid.

¹⁰ Marita Wiggerthale, "Preface" dalam Stop Dumping: Promote Food Security!, Germanwatch: Berlin (2004), 4.

Selama hampir 6 dekade, Amerika Serikat memainkan peranan penting dalam upaya global untuk memerangi kelaparan dan kekurangan gizi di seluruh dunia melalui bantuan pangan internasional, baik dalam bentuk penjualan bantuan pangan atau penandatanganan perjanjian internasional mengenai donasi komoditas agrikultur Amerika Serikat. Bantuan pangan meliputi sebesar 4 persen dari total bantuan luar negeri Amerika Serikat setiap tahun, dibawah bantuan ekonomi dan militer. Secara tradisional, bantuan pangan Amerika Serikat telah didistribusikan melalui 5 program utama: *the Food for Peace Act (P.L. 480)*; *the Section 416 (b) program*; *the Food for Progress Act (1985)*; *the McGovern-Dole International Food for Education and Child Nutrition Program*; dan *the Local and Regional Procurement Pilot Program*. Program bantuan pangan ini dikelola dibawah *Foreign Agricultural Services of the U.S. Department of Agriculture (USDA)* dan oleh *U.S. Agency for International Development (USAID)*. Biaya yang dikeluarkan dalam program bantuan pangan selama tahun fiskal 2002-2011 sejumlah 2.2 triliun Dollar Amerika Serikat, dengan *Food for Peace Title II* mencapai besaran 80 persen dari total dana bantuan pangan.¹¹

¹¹ Randy Schnepf, "International Food Aid Programs: Background and Issues," CSR Reports, (2014), 1.

Grafik 1.1

Bentuk Bantuan Pangan Amerika Serikat dan *European Community*

Persoalan utama dalam praktik bantuan pangan Amerika Serikat adalah kegigihan Amerika Serikat untuk member donasi dalam bentuk makanan, dengan berbagai ketentuan yang akan dijelaskan dibawah yang melibatkan sebanyak mungkin unsur-unsur domestik Amerika Serikat. Seperti dapat dilihat dalam grafik 2.1, Seluruh pihak dalam Konvensi Bantuan Pangan mengharuskan donasi diberikan dalam bentuk uang. Namun Amerika Serikat mewajibkan minimal 20 persen makanan yang ditumbuhkan di Amerika Serikat untuk dijual. Ketika donatur lain seperti Kanada dan European Union mulai meningkatkan jumlah bantuan yang diadakan di negara penerima, Amerika Serikat menjadi satu-satunya negara yang tidak merubah prioritas menjadi pengadaan lokal bahan makanan di negara penerima.¹²

Praktik bantuan pangan bukan tidak menemui perdebatan dalam Kongres pemerintah Amerika Serikat. Beberapa isu yang menjadi sorotan meliputi dampak dari praktik penjualan bantuan pangan (*monetization*), pengadaan komoditas

¹² Katherine Clements, "The Status of International Food Aid Negotiations: An Update to Food Aid or Food Sovereignty? Ending World Hunger In Our Time," The Oakland Institute, (2007), 11.

bantuan pangan secara lokal dibanding pengadaan di tanah Amerika Serikat, dan dampak dari preferensi muatan (*cargo preference*) dalam biaya program bantuan pangan. *Monetization* adalah aksi menjual P.L. 480 yang didonasikan-dibeli dan ditumbuhkan di Amerika Serikat dan didistribusikan oleh kapal-kapal domestik di negara penerima bantuan. Proses penjualan ini pada umumnya dilaksanakan oleh organisasi non-pemerintah yang pada umumnya berbasis di Amerika Serikat. Dana yang dikumpulkan digunakan untuk membiayai transportasi internal, penyimpanan bahan bantuan, distribusi komoditas ke daerah-daerah sasaran, serta implementasi dan proyek pembangunan. Kongres Amerika Serikat mengizinkan organisasi non-pemerintah untuk menjual komoditas P.L. 480 tidak kurang dari 15 persen dari semua bantuan yang didistribusikan pada tiap tahun fiskal.¹³

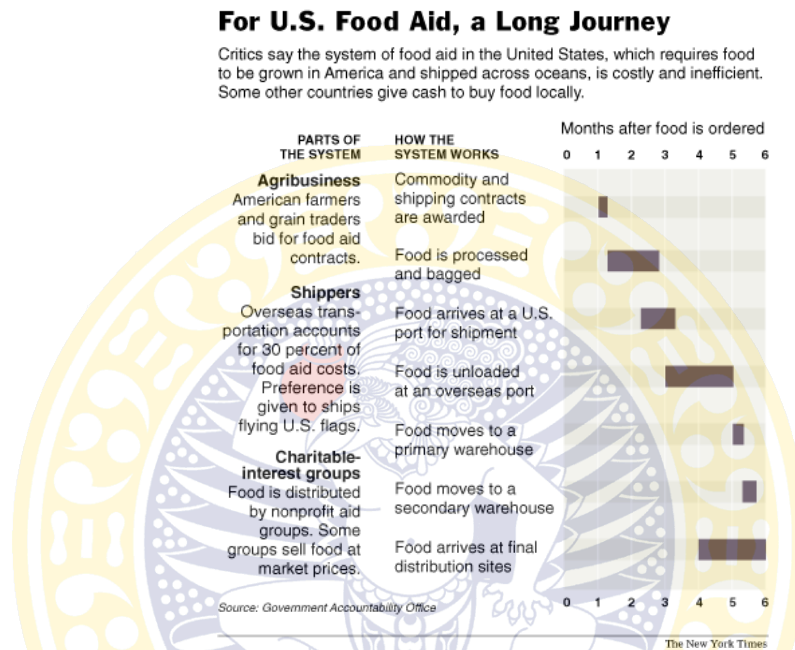
Kritik-kritik yang bermunculan mengenai proses ini berargumen bahwa, Pertama, proses ini sangat lambat untuk dapat digunakan secara efektif dalam merespon situasi darurat. Dengan mengandalkan komoditas Amerika Serikat dan kapal-kapal berbendera negara tersebut, *monetization* memakan perjalanan beberapa bulan sebelum benar-benar mencapai sasaran. Kedua, proses ini jauh lebih mahal daripada pemberian dana secara langsung bagi wilayah-wilayah yang membutuhkan. Beberapa studi menemukan bahwa proses ini menambah biaya sebesar 25 persen hingga 50 persen per-unit dalam biaya total, yang dibebankan pada pembayar pajak Amerika Serikat. Ketiga, penjualan bantuan pangan dapat menekan produksi agrikultur petani lokal. Banyaknya jumlah makanan yang membanjiri pasar akan mengirim sinyal yang salah pada produsen agrikultur, sehingga menghilangkan kemampuan negara penerima untuk membangun sendiri

¹³ Schnepf, *Op.Cit.*, 17.

sistem ketahanan pangan yang berkelanjutan dan melukai pembangunan ekonomi dalam jangka panjang.¹⁴

Gambar 1.1

Perjalanan Bantuan Pangan



Gambar diatas menunjukkan prosesi bantuan pangan didapatkan dari petani Amerika Serikat hingga negara penerima. Dimulai dari agribisnis, petani Amerika Serikat melakukan perdagangan dengan menandatangani kontrak. Kemudian bahan pangan diproses dan dikemas untuk didistribusikan dengan kapal. Proses transportasi ini memakan biaya kira-kira 30 persen dari total biaya bantuan pangan secara keseluruhan. Kemudian bantuan pangan didistribusikan oleh organisasi non-pemerintah. Beberapa organisasi menjual makanan ini di

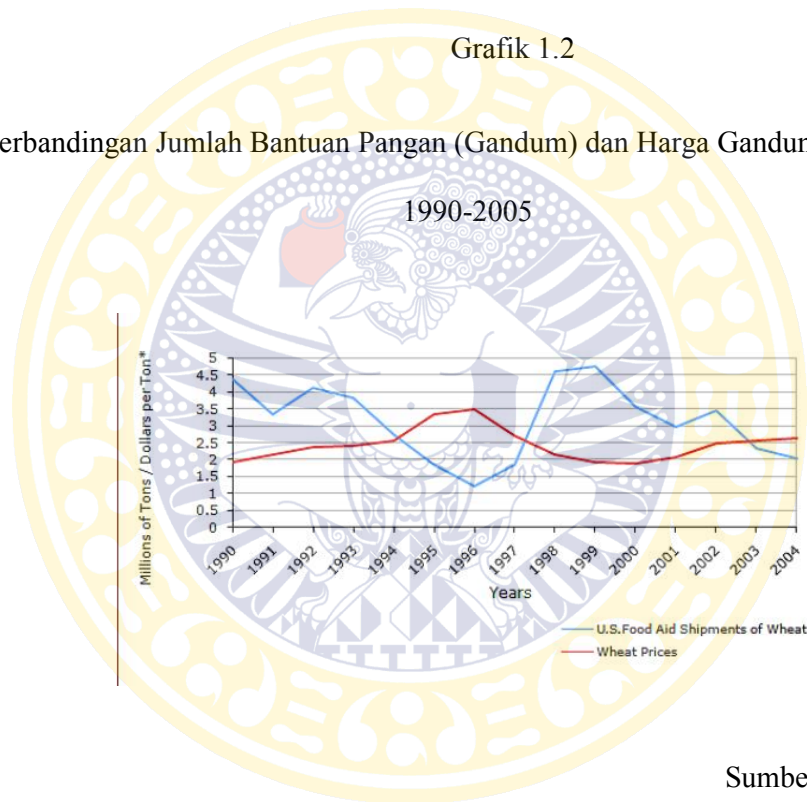
¹⁴ Randy Schnepf. 2014. "International Food Aid Programs: Background and Issues," CSR Reports; 18.

pasar. Proses ini dapat berlangsung selama 6 bulan hingga makanan benar-benar sampai di tangan kelompok penerima.¹⁵

Bantuan pangan dewasa ini juga erat kaitannya dengan kebutuhan donor untuk mengalihkan surplus produksi agrikultur dalam negeri. Hal ini ditunjukkan dengan pembentukan rezim dalam bantuan pangan seperti Consultative Subcommittee on Surplus Disposal (CSSD), sehingga bantuan pangan terus dapat memenuhi kepentingan negara donor.

Grafik 1.2

Perbandingan Jumlah Bantuan Pangan (Gandum) dan Harga Gandum Domestik,
1990-2005



Sumber: WFP/FAO

Seperti dapat dilihat dari grafik 2.1, aliran bantuan pangan memiliki hubungan yang berkebalikan dengan harga bahan pangan. Artinya, ketika harga komoditas tinggi maka jumlah bantuan pangan yang disampaikan makin sedikit. Maka dalam kondisi inflasi ketika bantuan pangan dibutuhkan, bantuan pangan

¹⁵ Ibid.

justru dialihkan dalam saluran komersil. Hal ini menunjukkan bahwa partisipasi negara penerima sangat sedikit, sehingga seringkali bantuan pangan lebih memfasilitasi tujuan-tujuan donor dan eksportir bahan pangan daripada memenuhi kebutuhan kelompok yang lapar di negara berkembang.

Beberapa donor berargumen bahwa bantuan pangan bukanlah instrumen yang tepat untuk mengatasi kerawanan pangan dalam jangka panjang, lebih-lebih menjadi instrumen pembangunan.¹⁶ Kemungkinan akan terjadinya ketergantungan bantuan, efek-efek negatif bantuan pangan bagi pasar lokal, serta pendistribusian bantuan oleh negara penerima yang tidak berjalan efektif karena dinamika politik internal menimbulkan kekhawatiran bagi agensi internasional untuk menyediakan bantuan pangan.¹⁷ Hal ini menjadi alasan-alasan utama mengapa jumlah bantuan pangan yang diberikan agensi internasional secara global terus menerus turun.

Dilihat dari sisi Banglades, berbagai inkapabilitas Banglades dalam mengelola bantuan pangan terus bermunculan. Pada masa awal pemberlakuan PL 480, diperkirakan bantuan pangan tidak benar-benar menyentuh kelompok miskin. 90 persen dari 1.6 juta bantuan pangan yang dikirimkan lewat kapal dari Amerika Serikat ke Banglades lebih banyak digunakan untuk mensubsidi masyarakat kelas menengah. Hanya sejumlah 5 persen bantuan pangan internasional didistribusikan pada kelompok pedesaan melalui panti asuhan dan rumah sakit. Rasio distribusi bantuan pangan Banglades adalah refleksi dari realita politik internal. Terdapat 3

¹⁶Paul Harvey, Karen Proudlock, Edward Clay, Barry Riley & Susanne Jaspars, Food aid and food assistance in emergency and transitional contex: a review of current thinking," Humanitarian Policy Group (2010), 31.

¹⁷ Paul Harvey & Jeremy Lind, "Humanitarian Relief: A Critical Analysis," Humanitarian Policy Group Report 19, (July 2005), 7.

kategori pemegang kartu bantuan yang mayoritas adalah polisi, anggota militer, dan pegawai negeri; membentuk sekitar satu pertiga dari sistem rasio secara keseluruhan. Satu pertiga lainnya dialokasikan untuk penduduk di 5 kota terbesar. Dinyatakan Keneth Fasick, direktur *International Division of the General Accounting Office* bahwa,

“I would suggest that more often than not, the P.L. 480 concessional sales program was more politically and budget support oriented than it was directed toward the most needy in the world. I think a great deal of the philosophy behind the assistance to the urban areas was possible because this is where a great deal of control or governmental influence rested and it was important from the point of view of the government, those in leadership - I do not want to use the term placate - but to feed the urban people.”¹⁸

Meskipun 10 persen populasi penduduk Bangaldes hidup di kota, namun data distribusi menunjukkan bahwa 23 persen bantuan pangan justru menyentuh kaum urban. Selain itu, kelompok paling miskin sewajarnya memiliki hak akses atas bantuan pangan justru tidak menerima kartu bantuan. Konsumen urban menerima sekitar 60 persen dari total bahan pangan. Kelompok selanjutnya adalah kelompok prioritas, yang terdiri dari militer, polisi, pegawai negeri, dan pekerja industri. Kelompok ini secara nyata, terutama kaum militer, melakukan penyalahgunaan bantuan pangan. Kelompok prioritas banyak terdiri dari organisasi politik masyarakat, maka dari itu pemerintah menggunakan sistem rasio untuk menjaga upah dan tuntutan politik agar tetap dibawah kontrol

¹⁸ Food Aid VS Development

pemerintah Bangaldes. Hal ini menjadi mekanisme pemerintah untuk menekan gejolak sosial pada kelompok urban.¹⁹

Sebagai konsekuensi dari praktik ini, 65 persen bantuan pangan diterima kelompok urban yang secara relatif memiliki kondisi yang lebih baik dari kelompok pedesaan. Kelompok pedesaan, secara berkebalikan justru menerima sekita 17 persen dari seluruh alokasi bantuan pangan. Kelompok terakhir adalah kelompok miskin yang seharusnya menjadi sasaran utama dari bantuan pangan justru tidak tersentuh bantuan karena sebagian besar makanan dijual ke negara lain oleh pengelola bantuan.²⁰ Para pekerja yang bergerak di bidang bantuan pangan secara terbuka mengakui bahwa pada era awal pemberian bantuan pangan ke Banglades, sejumlah besar bantuan pangan dijual di pasar gelap dan dipasarkan ke India. Sedikitnya setengah ton bahan pangan diperdagangkan secara gelap keluar dari Banglades setiap tahun. Harga makanan yang lebih mahal di Kalkuta, India, menjadi motif utama bagi penjualan bantuan pangan ini. Terlebih, aliran pangan yang masuk ke Banglades dalam jumlah yang besar tidak menciptakan biaya bagi pemerintah.²¹

Akibat yang paling serius yang dapat ditimbulkan bantuan pangan adalah dapat menimbulkan efek yang kontraproduktif pada pengadaan makanan secara lokal sehingga menjauhkan negara dari kemampuan untuk memproduksi bahan pangan secara mandiri. Pada tahun 1976, jumlah panen gandum secara nasional mencapai 200.000 hingga 400.000 ton. Namun gudang-gudang makanan telah dipenuhi gandum impor sehingga hanya 20.000 ton gandum yang dapat disimpan.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Ibid.

²¹ Donald F. McHenry & Kai Bird, "Food Bungle in Bangladesh," *Foreign Policy*, 27: 77.

Sebagai hasilnya, harga gandum lokal menjadi sangat murah dan berujung pada kerugian petani.

Selain kesalahan target, permasalahan kebocoran (*leakage*) juga sering muncul dalam literatur yang menyoal distribusi bantuan pangan di banglades. Kebocoran merupakan kehilangan jumlah sumber-sumber makanan dari berbagai saluran PFDS yang mungkin terjadi saat transit maupun penyimpanan bahan pangan. Studi yang dilakukan Ahmed et al. (2003) menyatakan bahwa hampir semua program distribusi bantuan pangan yang ada di Banglades mengalami permasalahan kebocoran, yang berarti "resource not being used for the purpose for which they were intended".²²

Ahmed menambahkan bahwa,

"in any public food distribution system, there are incentives and opportunities for the unauthorized diversion of food; for sale in the open market, and other redirections and use. To the extent that such leakage occurs, the government and the food aid donors incur the cost while benefits accrue, not to the intended or targeted consumers, but those who gain access to and missappropriate resources... Depending on the rules and operation of a particular public food distributin system, leakage may occur at several point in the distribution system."²³

Nur Azha Putra menyatakan bahwa bantuan pangan di Banglades merupakan *a necessary evil*.²⁴ Latar belakang Banglades sebagai negara agrikultur menjadi ironi bagi negara tersebut dalam menyikapi fenomena bantuan pangan ketika masalah kesenjangan antara permintaan dan ketersediaan pangan tidak

²² Mohammad Mozahidul Islam, "The Politics of the Public Food Distribution System in Bangladesh: Regime Survival or Promoting Food Security?" *Journal of Asian and African Studies* (2014), 5.

²³ "A Study on Food Aid Leakage in Bangladesh. Washington", DC: International Food Policy Research Institute (2003), 2.

²⁴ Nur Azha Putra, "Food Aid and Food Security: A Necessary Evil?" (A Centre of S. Rajaratnam School of International Studies, 2008).

terselesaikan.²⁵ Kondisi geografis yang berupa daratan banjir membuat Banglades menjadi negara yang rentan akan bencana alam periodik yang berpengaruh pada jumlah panen untuk memenuhi skala domestik. Selain itu, berbagai studi mengenai bantuan pangan di Banglades menyimpulkan bahwa tingkat korupsi yang tinggi, inefektivitas pemerintahan, serta motivasi politik dalam distribusi bantuan pangan di Banglades kerap kali menjadi hambatan bagi efektivitas bantuan pangan secara keseluruhan. Ahmed et.al. menemukan bahwa bantuan pangan di Banglades dalam jumlah besar hilang sebelum mencapai kelompok yang menjadi target utama bantuan pangan.²⁶

Namun alasan-alasan ini tidak menurunkan komitmen Amerika Serikat untuk melanjutkan program bantuan pangan FFP di Banglades. Walaupun telah mencanangkan berbagai *exit strategies* dalam rencana implementasi Kerangka USAID *Office of Food For Peace Bangladesh Food Security* dalam program 5 tahunan FFP di Banglades, nyatanya Program *Food For Peace* dari USAID kembali dicanangkan untuk tahun fiskal 2015-2019.

Banglades yang terus bergantung pada impor makanan dan bantuan pangan pada situasi krisis, dan telah menjadi penerima bantuan pangan terbesar kedua didunia dalam jangka panjang sejak 1972²⁷ menguatkan anggapan bahwa bantuan pangan hanya berperan sepanjang kepentingan donor dan berfungsi sekedar menyelamatkan negara penerima dari satu krisis ke krisis lain.²⁸

²⁵ Ibid.

²⁶ Akhter U. Ahmed, Shahidur Rashid, Monahar Sharma, & Sajjad Zohir, "Food Aid Distribution in Bangladesh: Leakage and Operational Performance," International Food Policy Research Institute, (2004), 46.

²⁷ Donald G. McClelland, Robert Muscat, Lisa Smith & Bruce Sparke, "Food Aid in Bangladesh: A Gradual Shift From Relief to Reform," (CDIE Impact Evaluation, 1997), 2.

²⁸ Dale Jamieson, "Duties to the distant: aid, assistance, and intervention in the developing world," The Journal of Ethics, no 9 (2005), 157.

Menyikapi fenomena global atas bantuan pangan, berbagai kritisi atas praktik pemberian bantuan pangan, serta pengelolaan bantuan pangan di negara berkembang, sikap Amerika Serikat atas Banglades menjadi penting untuk diteliti untuk menjawab pertanyaan mengenai dinamika pemberian bantuan pangan dalam mencapai ketahanan pangan dalam konteks hubungan internasional.

1.2 Rumusan Masalah

Rumusan Masalah yang diajukan adalah: dibalik tuntutan reformasi dan kritikan mengenai dampak-dampak negatif bantuan pangan seperti menimbulkan ketergantungan dan menekan petani lokal di Banglades, mengapa Amerika Serikat melanjutkan program *Food For Peace* untuk Banglades?

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini ditujukan untuk;

1. Menjelaskan relasi antara bantuan pangan Amerika Serikat kepada Banglades dengan kebijakan luar negeri Washington terhadap Banglades, terutama setelah Perang Dingin.
2. Menjelaskan lebih lanjut keterkaitan antara bantuan pangan Amerika Serikat untuk Banglades dengan agenda keamanan Amerika Serikat dan pencegahan konflik kekerasan Banglades yang disebabkan oleh kemiskinan dan kelaparan.

1.4 Kerangka Pemikiran

Aksi kemanusiaan (*humanitarian action*) hampir tidak bisa dilepaskan dari tindakan politik.²⁹ Walaupun penyediaan bantuan kemanusiaan banyak didasarkan pada alasan-alasan krisis serta konflik yang terjadi di negara penerima, bantuan kemanusiaan sangat dipengaruhi oleh pertimbangan politik domestik negara donor. Karena alasan tersebut, situasi krisis yang berbeda dapat menerima bantuan dalam jumlah banyak atau justru kurang. Hubungan antara bantuan kemanusiaan dan politik juga terus berubah. Bantuan kemanusiaan seringkali menjadi bagian integral dari strategi donor untuk menekan konflik, mengurangi kekerasan dan menerapkan aturan untuk pembangunan. Namun pengaruh dimensi-dimensi politik dan ekonomi dalam bantuan kemanusiaan menciptakan perubahan dalam peranan bantuan kemanusiaan sehingga seringkali disebut "*new humanitarianism*" yang mengkarakteristikan aksi internasional untuk meringankan beban wilayah-wilayah yang berkonflik atau mengalami krisis.³⁰

Bantuan pangan seringkali dilihat sebagai elemen penting dalam mengurangi kemiskinan sehingga menjadi elemen penting dalam bantuan kemanusiaan. Melalui transfer langsung yang ditujukan untuk meningkatkan konsumsi makanan, bantuan pangan ditujukan untuk mengatasi salah satu atau lebih dari pilar ketahanan pangan yang terganggu ketika terjadi kerawanan pangan. Bantuan didefinisikan Killick sebagai "*mutual arrangement by which a government takes, or promise to take, certain policy actions, in support of which*

²⁹ Joanna Macrae & Nicholas Leader, "The Politics of Coherence: Humanitarianism and Foreign Policy in the Post-Cold War Era," Humanitarian Policy Group Briefing Number 1, (July 2000).

³⁰ Devon Curtis, "Politics and Humanitarian Aid: Debates, Dilemmas, and Dissension," Humanitarian Policy Group Report 10, April 2001.

*international financial institution or other agency will provide specified amounts of financial assistance".*³¹

Literatur yang membahas mengenai bantuan pangan mendasarkan analisa pada dua determinan utama, yakni kepentingan donor dan kebutuhan penerima. Bantuan pangan kerap kali dilihat publik berada dalam ranah kemanusiaan yang berorientasi pada kebutuhan penerima, dibandingkan bentuk bantuan pembangunan dengan tujuan utama adalah untuk mengurangi/membantu meringankan kerawanan pangan akut.³² Namun pertimbangan bahwa bantuan pangan seringkali melenceng dari tujuan awal terus mendegradasi 'wajah perikemanusiaan' dalam bantuan pangan.³³

1.4.1 Bantuan Pangan sebagai Kebijakan Luar Negeri

Sejarah dan asal mula bantuan pangan merupakan hasil dari konsiderasi kebijakan luar negeri suatu negara yang bersinggungan dengan kepedulian kemanusiaan di negara donor.³⁴ Negara donor menentukan kebijakan bantuan mereka berdasarkan pertimbangan-pertimbangan tertentu, sehingga sulit untuk mengatakan bahwa tindakan rasional negara untuk memberi donor semata-mata didasarkan pada pertimbangan kemanusiaan. Latar belakang dan motif yang berbeda tidak hanya dapat berpengaruh pada efisiensi penggunaan bantuan, namun juga dalam penyelesaian masalah yang menyebabkan krisis terjadi.³⁵

³¹ Carlos Santiso, "Good Governance and Aid Effectiveness: The World Bank and Conditionality," *The Georgetown Public Policy Review*, Volume 7 Number 1 Fall (2001), 8.

³² Eric Neumayer, "Is the allocation of food aid free from donor interest bias?" *Journal of Development Studies* 41, no. 3 (2005), 1.

³³ Christopher B. Barrett, "Food Aid's Intended and Unintended Consequences," ESA Working Paper No. 06-06 (2006), 1.

³⁴ Ibid.

³⁵ Ibid.

Bantuan pangan internasional diinisiasi oleh Amerika Serikat dan Kanada di era 1950-an. Amerika Serikat kemudian menjadi penyedia bantuan pangan terbesar di dunia, dan telah menjaga posisi tersebut hingga lebih dari 50 tahun, dengan jutaan ton makanan dari Amerika Serikat didistribusikan ke tempat-tempat yang membutuhkan. Bantuan pangan internasional dimulai ketika kebijakan untuk mendukung komoditas agrikultur menimbulkan hasil produksi gandum yang berlebih. Surplus gandum ini kemudian menjadi instrumen penting untuk mendukung petani di Amerika Utara karena dapat mengurangi biaya penyimpanan dan membuka akses pada pasar baru. Bantuan pangan juga menjadi instrumen kebijakan luar negeri selama perang dingin. Donor pada umumnya memulai program bantuan pangan sebagai instrumen kebijakan agrikultur dan perdagangan, seiring dengan penekanan pada konsiderasi kemanusiaan.³⁶

Presiden Richard Nixon (1979) menyatakan dalam program bantuan Amerika Serikat bahwa,

“There are three interrelated purposes that the United States should pursue through foreign assistance program: promoting our national security by supporting the security of other nations; proving humanitarian relief; and furthering the long run economic and social development of the lower income countries.”³⁷

Pernyataan Nixon diatas menjadi pembuka bagi ruang analisa kebijakan luar negeri untuk mengetahui alasan-alasan dibalik pemberian bantuan pangan.³⁸ Guna membangun teori mengenai bantuan pangan sebagai alat kebijakan luar

³⁶ Frederic Mousseau, "Food Aid or Food Sovereignty," (The Oakland Institute, 2005), 7-8.

³⁷ Kyungyon Moon, "The Politics of Food Aid in Borth Korea," Master Thesis in Peace and Conflict Studies, University of Oslo, 2006.

³⁸ Christopher J. Fariss, "Human Rights and The Strategic Use of US Foreign Food Aid," (M.Sc Thesis, University of North Texas, 2007), 3.

negeri, pertama-tama diperlukan tinjauan mengenai atmosfer pembuatan keputusan dalam kebijakan luar negeri Amerika Serikat. Sprout dan Sprout menyatakan bahwa pembuat kebijakan menjadi bagian yang tidak bisa dipisahkan dari lingkungan politik luar negeri. Bagi para pembuat kebijakan, terdapat kesempatan atau seperangkat pilihan dari dua kebijakan. Kebijakan pertama adalah kebijakan umum mengenai bantuan pangan yang terdiri dari proses seleksi dan alokasi. Pada tahap pertama, para pembuat kebijakan mempertimbangkan untuk memilih atau tidak memilih negara untuk menerima bantuan pangan. Indikator yang dapat diseleksi adalah tingkat produksi agrikultur yang rendah, penurunan produksi agrikultur negara penerima, serta pemberian paket bantuan lain; sehingga Amerika Serikat memiliki alasan rasional untuk memberikan bantuan pangan.³⁹ Proses ini kemudian diikuti tahap kedua, yakni pengalokasian jumlah bantuan pangan terhadap negara yang dipilih.⁴⁰

Cingranem dan Pasquareno merupakan penstudi pertama yang menyarankan penggunaan analisa dua langkah dalam proses pembuatan kebijakan bantuan luar negeri Amerika Serikat setelah melakukan wawancara dengan para pembuat kebijakan, termasuk didalamnya adalah anggota kongres dan tokoh-tokoh dalam Agensi Pembangunan Internasional Amerika Serikat. Pada tahap pertama, para pembuat kebijakan melakukan seleksi pemilihan negara, beberapa negara secara sistematis dikeluarkan dari daftar penerima bantuan pangan, sementara beberapa negara lain berhasil melalui tahap pertama dan memasuki tahap perhitungan alokasi besaran bantuan.⁴¹

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Christopher J. Fariss, "The Strategic Substitution of United States Foreign Aid," *Foreign Policy Analysis*, no. 6 (2010). 113.

⁴¹ Ibid.

Dalam tiap tahap, para pembuat kebijakan dituntut untuk mengaplikasikan kriteria kemanusiaan yang membatasi distribusi bantuan pangan pada negara dengan catatan kemanusiaan yang buruk. Namun, pembuat kebijakan memiliki pilihan dalam mendistribusikan beberapa tipe bantuan pada negara dengan catatan buruk tersebut, guna membantu individu yang membutuhkan secara langsung. Karena alasan tersebut, meskipun kondisi kemanusiaan di negara penerima buruk, namun terdapat justifikasi untuk memberikan bantuan jika terdapat banyak "*needy people*" dalam masyarakat negara calon penerima bantuan, terutama bantuan pangan.⁴²

1.4.2 Faktor Penentu Pemberian Bantuan Pangan

The Food Aid Convention (FAC), dalam memberikan arahan bagi alokasi bantuan pangan internasional menekankan bahwa donor harus menekankan bantuan pada kebutuhan penerima (Artikel I (b), Artikel VII (c) dan Artikel VIII (b) pada FAC tahun 1999). Presepsi bahwa secara alamiah bantuan pangan merupakan aksi internasional yang dilandasi alasan-alasan kemanusiaan dapat dilihat secara nyata dalam pemberian bantuan pangan darurat. Peter Wallenstein pada tahun 1976 melakukan penelitian berjudul "*Scarce Goods as Political Weapons: the Case of Food*,"⁴³ menjelaskan bahwa makanan dapat menjadi senjata politik bagi negara produsen pangan. Karena faktor-faktor seperti kelangkaan, konsentrasi permintaan pangan, dan tekanan pada penawaran dan penjualan makanan menjadikan makanan sebagai instrumen untuk memenuhi kepentingan politik. Dalam kasus bantuan pangan, negara donor dapat

⁴² Ibid.

⁴³ Erick Duchesne, Francis Langlois, & Bruno Larue, "Food Aid Distributional Patterns," 1.

menggunakan bantuan pangan untuk menguatkan kepentingan ekonomi negara itu sendiri, walaupun tidak menampik fakta bahwa bantuan pangan merupakan sumber utama ketika terjadi situasi krisis yang mengganggu kebutuhan dasar manusia. Ditinjau dari sisi kebijakan luar negeri, beberapa faktor menjadi pertimbangan utama para pembuat kebijakan bantuan pangan seperti dijabarkan sebagai berikut:

a. Gravity Effects

Teori efek gravitasi ini menyatakan bahwa daya tarik antara dua objek proporsional secara langsung ketika dikaitkan dengan massa produk, dan berkebalikan dengan jarak geografi antara kedua objek.⁴⁴ Dalam beberapa kondisi, bantuan pangan dapat menjadi komoditas komersil. Beberapa penstudi bantuan pangan sepakat bahwa keuntungan utama dari pemberian bantuan pangan didapatkan oleh negara pemberi bantuan, terutama bantuan yang diberikan dalam bentuk transfer langsung. Bantuan pangan yang datang dalam bentuk makanan secara umum berasal dari produksi agrikultur domestik yang kerap kali dihubungkan dengan surplus agrikultur dalam negeri negara donor. Karena itu bantuan pangan menjadi salah satu sumber utama agribisnis karena dapat meningkatkan harga produksi agrikultur dalam negeri dan mengizinkan produsen memproduksi bahan agrikultur dalam jumlah yang besar. Selain itu, bisnis transportasi dan logistik menerima keuntungan dari pengiriman dan kontrak logistik yang berkaitan dengan distribusi bantuan pangan. Karena itu bantuan

⁴⁴Burger (2009) dalam Erick Duchesne, Francis Langlois, & Bruno Larue, "Food Aid Distributional Patterns," 5.

pangan memiliki dimensi komersil didalamnya yang dapat menentukan pula alokasi bantuan pangan pada negara penerima.⁴⁵ Persoalan populasi juga menjadi alasan utama besaran alokasi bantuan pangan. Diven, Neumayer, dan Farris⁴⁶ menjelaskan hubungan positif antara populasi penduduk negara penerima dengan volume bantuan pangan yang diterima.

b. Kebutuhan Negara Penerima

Literatur mengenai bantuan pangan dan bantuan pembangunan secara nyata menyadari kebutuhan penerima menjadi salah satu alasan dalam pola distribusi donor. Secara teori, beberapa alasan altruistik menjadi motif untuk pengalokasian bantuan pangan. Pertama, hubungan negara-negara dalam dunia internasional kian terhubung satu dan lain sehingga niatan untuk bekerjasama akan mengacu pada kesejahteraan internasional yang makin tinggi. Selain itu, aksi negara didasarkan oleh kepercayaan dan keinginan banyak kelompok dalam masyarakat. Sebagai hasilnya, kebijakan pemerintah seringkali mengalami tekanan pada identitas, kepentingan, dan kekuasaan pada individu atau kelompok yang secara berkelanjutan memberi tekanan pada pembuat kebijakan untuk menciptakan keputusan yang konsisten dengan preferensi kebijakan luar negeri. Sentimen-sentimen yang baik diakui dapat menggerakkan opini publik, sehingga mampu mempengaruhi keputusan pemerintah. Karena itu negara donor

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Ibid.

cenderung memberikan bantuan pangan pada negara dengan kebutuhan yang lebih.⁴⁷

c. Kepentingan Ekonomi negara Donor

Bantuan pangan Amerika Serikat PL 480 merupakan salah satu program bantuan yang dapat menciptakan pasar baru. Jerman dan Perancis juga mengakui bahwa bantuan pangan merupakan salah satu alat promosi perdagangan. Banyak donor merupakan eksportir produksi agrikultur. Telah dibahas sebelumnya bahwa surplus agrikultur menjadi penentu utama besaran bantuan pangan. Dalam kaitannya dengan kepentingan ekonomi negara pengirim bantuan pangan, indikator yang perlu diperhatikan adalah besaran ekonomi dan produksi agrikultur tahunan. Karena itu bentuk bantuan yang dapat diverifikasi adalah bantuan dalam bentuk makanan. Dikaitkan dengan kepentingan ekonomi, bantuan pangan memiliki kemungkinan untuk menciptakan pasar baru dengan negara penerima bantuan. Hal ini dikarenakan kebiasaan konsumsi yang berkaitan dengan bantuan pangan dapat berujung pada penjualan produk-produk yang serupa. Watkins secara spesifik menggambarkan Filipina yang pada awal tahun 1990-an tidak mampu memenuhi kebutuhan kedelai. PL 480 Amerika Serikat digunakan untuk membantu Filipina menyelesaikan persoalan ini. 10 tahun kemudian, Filipina adalah pasar terbesar kedelai Amerika Serikat, dengan 90 persen dari impor kedelai secara

⁴⁷ Ibid.

keseluruhan.⁴⁸ Dengan asumsi bahwa negara donor berharap menciptakan pasar baru melalui bantuan pangan, maka tingkat keterbukaan ekonomi negara penerima menjadi faktor signifikan yang mempengaruhi alokasi bantuan. Keterbukaan ekonomi negara penerima menjadi daya tarik utama bagi negara donor. Ketika negara penerima telah siap untuk "*open for business*", bantuan luar negeri akan cenderung meningkatkan perdagangan. Namun demikian, jika tingkat keterbukaan ekonomi rendah, bantuan pangan dapat menjadi alat kebijakan luar negeri untuk "membuka pintu" bagi perdagangan di masa depan.

d. Kepentingan Politik negara Donor dan Pemerintahan Negara Penerima

Berbagai studi berbeda dalam menentukan penjelasan politik dalam pola pemberian bantuan pangan. Pada fase setelah perang dingin berakhir, kedekatan politik dan kesamaan budaya menjadi motor bagi aliran bantuan pangan.⁴⁹ Semenjak perang dingin berakhir, pemberian bantuan berfokus pada permasalahan keamanan daripada persoalan ideologi. Namun level keamanan memiliki korelasi tinggi dengan tingkat demokrasi. Karena itu beberapa variabel dalam *good governance* menjadi penentu pemberian bantuan pangan. Namun mengingat banyak indikator yang perlu dibahas dapat menjauhkan penelitian dari fokus, maka perhatian khusus akan diberikan pada tingkat demokrasi pada negara penerima.⁵⁰

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Ibid.

1.4.3 Bantuan Pangan sebagai Instrumen Penyelenggara Keamanan

Menciptakan dunia yang bebas kelaparan tidak dapat dipisahkan dari pencegahan konflik kekerasan. Selama tahun 1970 hingga 1990, konflik kekerasan menciptakan kelaparan dan mengurangi produksi dan pertumbuhan ekonomi di negara berkembang. Begitu pula dengan kondisi sebaliknya, kelaparan dan ketiadaan akses pada kebutuhan dasar manusia adalah akar dari terjadinya konflik kekerasan.⁵¹ Dalam bagian ini, penulis membatasi pada kemiskinan kronis dan kelaparan sebagai pemicu utama konflik sehingga konsiderasi internasional diletakkan untuk mengurangi konflik karena ketiadaan akses atas makanan.

Kerawanan pangan dan kelangkaan sumber-sumber makanan merupakan salah satu sumber utama konflik. Ketika kelompok dominan menduduki sumber-sumber akses makanan, menolak akses pada kelompok lain yang termarginalkan secara ekonomi, berpeluang untuk menciptakan kelaparan dan kelangkaan, hingga terjadi konflik kekerasan. Karena itu kerawanan pangan menjadi bagian yang tidak mampu dipisahkan dari konflik. Terdapat hubungan yang korelatif antara kerawanan pangan dan konflik. Ketika peningkatan angka kerawanan pangan menjadi sumber-sumber utama kekecewaan penduduk yang seringkali menjadi motif-motif gerakan-gerakan pemberontakan. Gangguan-gangguan keamanan yang terjadi di daerah urban seringkali menyajikan gambaran bahwa makin tinggi bahan pokok meliputi makanan dan bahan bakar terasosiasi dengan peningkatan protes dan kekacauan kelompok-kelompok yang termarginalkan, yang dapat berdampak pada negara secara keseluruhan. Hal lain yang tidak kalah penting adalah peranan negara. Ketika negara tidak mampu mengatasi persoalan-

⁵¹ Ellen Messer, Marc J. Cohen, & Jashinta D'Costa, "Food from Peace: Breaking the Links Between Conflict and Hunger," *Vision Brief* 50, (1998), 1.

persoalan yang timbul atas alasan kekurangan pangan untuk penduduk secara keseluruhan dapat menciptakan instabilitas yang justru berdampak pada peningkatan harga. Kondisi ini terus menciptakan siklus yang berkepanjangan dan krisis yang berlarut-larut.⁵²

Sejak tahun 1980-an, agensi bantuan internasional banyak beroperasi di wilayah-wilayah yang rawan konflik untuk mencegah terjadinya korban pada penduduk sipil. Namun bantuan pangan justru seringkali dicuri dan digunakan sebagai motor penggerak bagi pihak yang berkonflik sehingga konflik kekerasan terus terjadi.⁵³ Memutus hubungan antara kelaparan dan konflik, dalam sisi kemanusiaan, menjadi perhatian bagi agensi bantuan pangan internasional. Bagi komunitas internasional, pemberian bantuan penting untuk mencegah konflik kekerasan karena alasan kelaparan dengan metode distribusi yang mencegah perpanjangan konflik.

Amerika Serikat secara khusus memiliki persoalan dengan konflik dan tingginya militansi di kawasan Asia Selatan. Bantuan untuk menguatkan stabilitas kawasan merupakan bagian penting dari kebijakan luar negeri Amerika Serikat yang merupakan salah satu strategi keamanan nasional. Konflik, militansi, bahkan terorisme seringkali bermula dari ketidakpuasan atas kondisi politik dan ekonomi yang ada. Karena itu dengan menguatkan kesejahteraan suatu bangsa dan memerangi kelaparan serta kemiskinan menjadi prioritas utama kebijakan bantuan

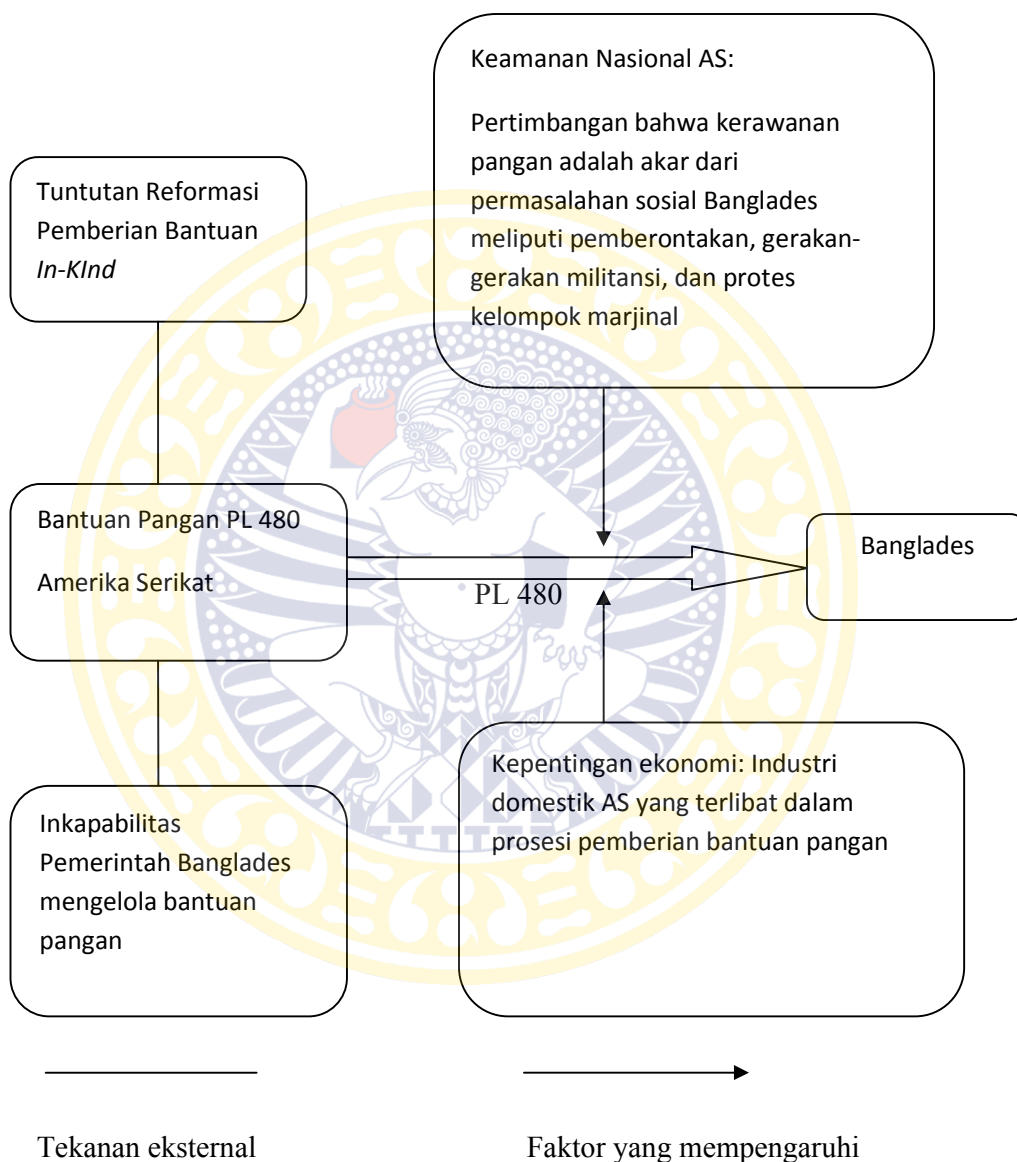
⁵² Cullen Hendrix & Henk-Jan Brinkman. 2013. "Food Insecurity and Conflict Dynamics: Casual Linkages and Complex Feedbacks," [online] dalam <http://www.stabilityjournal.org/articles/10.5334/sta.bm/> [diakses 2 Juli 2015].

⁵³ Ibid.

kemanusiaan Amerika Serikat untuk mencapai keamanan Amerika Serikat dan kawasan pada umumnya dan negara penerima bantuan pada khususnya.⁵⁴

Bagan 1.1

Visualisasi Alur Berfikir Penulis



⁵⁴ Larry Jay Diamond, "Developing Democracy: Toward Consolidation," (Baltimore: John Hopkins University Press, 1999), 76.

1.5 Argumentasi Penelitian

Dibalik tuntutan reformasi dan kritikan dari para penstudi bantuan kemanusiaan dan bantuan pangan, Amerika Serikat tetap melanjutkan praktik pemberian bantuan pangan pada Banglades karena dua alasan. Alasan pertama berkaitan dengan arti penting Banglades bagi Amerika Serikat karena hubungan pangan yang telah terjalin antara kedua negara memberi keuntungan yang signifikan bagi perekonomian Amerika Serikat terutama dalam bidang agribisnis dan perkapalan.

Alasan kedua berkaitan dengan elemen keamanan kawasan, bahwa di balik bantuan pangan ada pertimbangan mengenai kondisi kemiskinan dan krisis yang terus berlanjut di Banglades rentan menimbulkan konflik kekerasan seperti serangan militansi agama, terorisme, dan protes-protes kelompok marjinal yang mengancam keamanan kawasan Asia Selatan secara umum dan Banglades secara khusus.

1.6 Metode Penelitian

1.6.1 Konseptualisasi

1.6.1.1 Bantuan Pangan

Secara umum, bantuan pangan internasional diklasifikasikan dalam 3 bagian, yakni dalam bentuk program, proyek, dan bantuan darurat. Ketiga bentuk bantuan pangan ini kadang bersinggungan, namun identifikasi dapat dilakukan melalui tujuannya, secara berurutan adalah: bantuan untuk kas negara (*budgetary support*), bantuan untuk pembangunan dan perbaikan-perbaikan nutrisi (*development and nutrition*

programs), dan memberi bantuan dalam konteks darurat (*emergency feeding*). Bantuan dalam bentuk program merupakan bentuk transfer makanan dari satu pemerintah ke pemerintah lain sebagai bentuk dukungan ekonomi. Bantuan dalam bentuk ini mulanya didesain untuk mengalihkan surplus komoditas agrikultur di negara donor ketika produk-produk tersebut tidak mampu menemukan pasar komersial. Bantuan dalam bentuk proyek merupakan bantuan yang disediakan secara cuma-cuma untuk pembangunan, sebagai bantuan bencana atau program pengembangan nutrisi. Bantuan dalam bentuk proyek ini pada mulanya berfokus pada distribusi langsung pada orang-orang yang rawan pangan. Contohnya adalah program *Food for Work* atau *School Lunch Programs*. Bantuan pangan darurat merupakan bentuk bantuan langsung secara cuma-cuma untuk orang-orang yang mengalami kelaparan (*famine*) atau krisis pangan akut sebagai hasil dari bencana alam atau human-made disasters.

Bantuan pangan yang dimaksud dalam penelitian ini dapat ditinjau dari 3 kategori. Pertama, bantuan pangan harus melintasi batas-batas internasional. Bantuan pangan yang diberikan pemerintah atau agensi swasta untuk penduduk lokal, seperti program *Food Stamp* di Amerika Serikat tidak termasuk dalam bantuan pangan. Kedua, bantuan pangan adalah bantuan yang diberikan secara cuma-cuma atau diberikan dengan harga yang lebih rendah dari harga komersil makanan di pasar. Ketiga, bantuan pangan diberikan dalam bentuk makanan melalui transfer

langsung, atau dalam bentuk uang yang kemudian ditukar untuk menjadi makanan.⁵⁵

1.6.1.2 Agribisnis

Agribisnis merupakan segala aktivitas yang menambah nilai dari proses produksi, manufaktur, transportasi dan distribusi, serta pemasaran makanan. Makanan campur dan sereal merupakan komponen penting bagi program bantuan pangan Amerika Serikat, karena itu industri agribisnis memiliki kepentingan mendasar untuk memastikan keberlanjutan program bantuan pangan Amerika Serikat.⁵⁶ Agribisnis di Amerika Serikat terkonsentrasi pada 3 perusahaan besar yakni Cargill, ADM, dan Zen Noh.

1.6.1.3 Industri Perkapalan

Industri perkapalan yang dimaksud dalam penelitian ini merupakan segala aktivitas yang berkaitan dengan industri maritim, termasuk didalamnya adalah aktivitas pelayaran, pelabuhan dan organisasi pekerja yang bergerak di industri maritim.⁵⁷

1.6.1.4 Keamanan Kawasan

Kawasan merupakan sebuah sub-sistem hubungan keamanan yang ada diantara seperangkat negara yang secara geografis berdekatan satu sama lain. Bary Buzan mengidentifikasi 4 karakteristik keamanan kawasan. Pertama, keamanan kawasan harus terdiri dari dua atau lebih negara. Kedua, negara harus memiliki kedekatan geografis satu dengan yang lain. Ketiga, ketergantungan keamanan dalam kawasan lebih dari ketergantungan pada level global. Keempat, keamanan kawasan

⁵⁵ Murphy & McAffe, *op.cit.*. 8.

⁵⁶ Purushothaman, *op.cit.* 153.

⁵⁷ Purushothaman, *op.cit.* 155.

didefinisikan oleh pola-pola yang ditemukan dalam praktik-praktik keamanan.⁵⁸

1.6.1 Tipe Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian eksplanatif karena bertujuan untuk menjelaskan hubungan antara dua gejala⁵⁹. Eksplanatif ditentukan dari pertanyaan penelitian yang diajukan penulis yakni untuk menjelaskan alasan dibalik pemberian bantuan pangan dipandang dalam konteks kebijakan luar negeri. Karena itu ada dua variabel yang berusaha dihubungkan dalam penelitian ini yakni kebijakan luar negeri dan bantuan pangan internasional.

1.6.2. Jangkauan Penelitian

Pada masa perang dingin, motif bantuan internasional dapat dilihat dengan jelas karena keinginan untuk menyebarkan ideologi antara blok barat dan blok timur. Namun setelah perang dingin berakhir, multipolarisme menjadi fenomena yang tidak lagi menyajikan gambaran yang dapat dengan mudah dilihat mengenai alasan-alasan pemberian bantuan internasional. Karena penelitian ini berupaya untuk menjelaskan alasan yang lebih jauh dari persebaran ideologi, akhir dari perang dingin menjadi titik awal jangkauan penelitian ini, yakni pada tahun 1992. Sementara itu, jangkauan penelitian ini diakhir pada tahun 2014. Program *Food For Peace* yang diimplementasikan USAID di Banglades berjangka waktu selama 5 tahun, dan program terakhir yang selesai adalah FFP tahun fiskal 2010-2014,

⁵⁸ Buzan dalam Pine Roehrs, "Weak States and Implications for Regional Security: A Case Study of Georgian Instability and Caspian Regional Insecurity," Research Paper No. 97 (2005).

⁵⁹ Uber Silalahi, "Metode Penelitian Sosial," (Bandung, Unpar Press, 2006), 28.

sementara program tahun 2015-2019 masih berjalan hingga saat ini sehingga tidak diikutsertakan dalam jangkauan penelitian.

1.6.3. Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan data studi kepustakaan atau studi literatur sebagai sumber data primer. Studi literatur adalah melakukan proses membaca, mengevaluasi, untuk membantu memperkaya definisi, kata kunci, dan terminologi yang dapat menunjang pemahaman peneliti dalam memahami topik permasalahan yang diangkat⁶⁰. Peneliti mengumpulkan data dari buku, jurnal ilmiah, artikel, media, dan media elektronik. Peneliti juga mengumpulkan laporan organisasi internasional seperti International Crisis Group, (World Health Organization) WHO, (Food and Agriculture Organization) FAO, International Food Policy Research Institute (IFPRI), World Food Programme (WFP), dll.

Teknik analisa data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisa kualitatif karena sumber data mayoritas berupa kata-kata. Peneliti menyediakan data dalam bentuk grafik guna memperjelas analisis dan memperkuat fakta. Analisis data berupa angka digunakan untuk mendukung argumentasi dalam penelitian.

1.6.4 Sistemika Pembahasan

Argumentasi penelitian dijelaskan lebih lanjut dalam bab pembahasan yang terdiri atas;

⁶⁰ Laura Roselle & Sharon Spray, "Scholarly Literature and The Literature Review", (Research and Writing in International Relations, Now York: Pearson Longman) 17-34

Bab 2 menjelaskan kebijakan bantuan pangan Amerika Serikat secara global dan arti penting Banglades dalam konstelasi kebijakan tersebut.

Bab 3 menjelaskan Arti penting Banglades dalam kebijakan bantuan pangan PL 480 Amerika Serikat, baik berdasarkan kepentingan kelompok-kelompok yang terlibat dalam kebijakan bantuan pangan di Amerika Serikat maupun berdasarkan arti penting Banglades bagi Amerika Serikat ketika dikaitkan dengan krisis pangan yang terjadi di Banglades, sehingga persoalan bantuan pangan yang diangkat di bab sebelumnya seolah di'abaikan' oleh pemerintah Amerika Serikat.

Bab 4 menjelaskan penggunaan bantuan pangan Amerika Serikat sebagai instrumen untuk menjaga keamanan nasional Banglades dan kawasan Asia Selatan terutama terkait dengan konflik yang bermula pada alasan-alasan ketidaksejahteraan masyarakat yang berdampak pula terhadap kestabilan kawasan Asia Selatan.

Bab 5 Adalah kesimpulan yang mengkonfirmasi argumentasi dengan menunjukkan fakta-fakta pendukung yang sudah dibahas. Selain itu disampaikan area riset lebih lanjut terkait dengan fenomena bantuan pangan sebagai instrument kebijakan luar negeri dalam disiplin Hubungan Internasional.