

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Krisis pangan telah menjadi isu global di benua afrika khususnya bagian barat, utara, selatan, dan beberapa bagian lain. Sulit untuk mendapat akses makanan, stok bahan makanan merupakan fenomena yang mengakibatkan aspek seperti halnya ekonomi menjadi tidak stabil. Kenaikan harga pangan, kondisi sosial politik berpengaruh pada pemerataan akses dan distribusi sumber daya gizi, dampaknya tidak hanya kelaparan yang meluas melainkan malnutrisi dalam suatu populasi.

“Lebih dari 7 juta anak di bawah usia 5 tahun masih kekurangan gizi dan membutuhkan dukungan gizi yang mendesak, dan lebih dari 1,9 juta anak berisiko meninggal karena kekurangan gizi yang parah...”

(sustainabledevelopment.un.org, 2015)

Jutaan anak dan keluarga memutuskan meninggalkan rumah, tindakan ekstrem ini terpaksa diambil oleh masyarakat untuk bertahan hidup karena putus asa mencari makanan dan air. Perlu untuk memberikan dukungan ekonomi, pertanian, dan intervensi sosial dengan tujuan menciptakan solusi hingga memastikan ketahanan jangka panjang dalam hal krisis pangan. Sesuai dengan isi point kedua dari *Sustainable Development Goals (SDGs)* yang bertujuan untuk memastikan bahwa makanan bergizi tersedia untuk orang-orang dan mengakhiri semua bentuk kekurangan gizi hingga menuju *zero hunger* pada tahun 2030 (Concernusa Worldwide US, 2022)

Pada tahun 2015 tujuan Pembangunan Berkelanjutan atau *Sustainable Development Goals* berupa kesepakatan yang mendorong pembangunan baru dengan berdasarkan pada hak asasi manusia untuk mendukung pembangunan lingkungan hidup, pembangunan sosial dan ekonomi diadopsi oleh PBB sebagai seruan universal untuk memastikan bahwa pada tahun 2030 semua orang mengalami kemakmuran dan menikmati perdamaian. Untuk menunjukkan kemajuan menuju *zero hunger* PBB mengukur keberhasilan ini melalui 5 target:

1. Akses ke makanan yang aman, bergizi dan cukup sepanjang tahun
2. Mengakhiri kekurangan gizi dalam segala bentuknya
3. Meningkatkan produktivitas pertanian
4. Sistem pangan berkelanjutan dan ketahanan pertanian
5. Tanaman dan benih (Concernusa Worldwide US, 2022)

Ketahanan pangan dapat didefinisikan sebagai hak asasi manusia karena kemampuan untuk mendapatkan akses ke makanan yang bergizi dan cukup adalah fondasi seseorang untuk dapat bertahan hidup. Akses, ketersediaan, pemanfaatan dan stabilitas menjadi empat komponen utama di ketahanan pangan. Bagi mereka yang tinggal di daerah konflik akan berpotensi tinggi mengalami kerawanan pangan, konflik disini menjadi salah satu faktor yang memaksa orang-orang memutuskan meninggalkan mata pencaharian juga melarikan diri dari rumah hanya untuk berharap dapat bertahan hidup di tempat lain. Kondisi kritis seperti ini biasanya terjadi di negara-negara Afrika. Sementara itu, lahan yang tersedia untuk memenuhi kebutuhan pangan semakin menyusut, bukan bertambah (*Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2022*)

Mauritania adalah sebuah negara di bagian Barat Afrika yang memiliki luas wilayah 1.030.700 km². Negara ini berbatasan dengan Mali, Senegal, Samudera Atlantik, Sahara Barat, dan Aljazair. Mauritania merupakan negara terbesar kesebelas di Afrika dengan 90% wilayahnya terletak di Sahara. Kebanyakan dari 4,4 juta penduduknya tinggal di wilayah dengan iklim sedang di bagian selatan, dan sekitar sepertiganya tinggal di ibu kota dan kota terbesarnya, Nouakchott, yang berada di tepi laut Atlantik (Bouasria, 2020)

Iklim di Mauritania ini bervariasi mulai dari wilayah pesisir yang lembab dan gurun pasir yang kering, kondisi iklim yang signifikan perbedaannya dapat mempengaruhi faktor ketahanan pangan. Saat musim panas berlangsung antara bulan Mei hingga Oktober suhu harian di Mauritania berkisar antara 30 derajat hingga 45 derajat celcius, dengan kondisi curah hujan yang sangat rendah selama musim panas. Musim hujan biasanya terjadi antara bulan Juli sampai September terutama di wilayah sekitar Sungai Senegal, curah hujan ini tidak terlalu tinggi dibanding dengan negara lain namun cukup untuk memberikan kelembaban pada tanah yang gersang.

Melalui suhu yang lebih tinggi dan gelombang panas yang berkepanjangan hingga berpotensi mengalami kekeringan, di beberapa wilayah rentan terhadap banjir. Kerusakan pada tanaman dan peningkatan tekanan air akan sangat berdampak pada kerusakan lahan pertanian juga kesehatan manusia. Kondisi seperti ini makin parah karena tingkat kemiskinan di Mauritania tinggi, khususnya pada sektor yang sensitif terhadap iklim seperti pertanian, peternakan, dan tambang,

dampaknya tingkat kelaparan karena kuantitas dan kualitas makanan terancam hancur (World Bank Group, 2021)

Kekeringan hebat (ekstrim) yang terjadi pada tahun 1972-1973 di Mauritania merupakan salah satu faktor pendorong yang menjadikan negara tersebut dengan defisit pangan struktural. Fenomena tersebut menyebabkan meningkatnya ketergantungan pangan (termasuk seluruh produk pangan), meningkat dari 33,4 persen pada tahun 1970 menjadi 59,4 persen pada tahun 1990. Kementerian Pembangunan Pedesaan Mauritania pada saat itu mengonfirmasi bahwa produk sereal yang paling tinggi mengalami defisit struktural. Setelah terjadinya fenomena kekeringan, pertanian di Mauritania menjadi sangat rentan terhadap periode kekeringan dan sangat bergantung pada jumlah curah hujan (Leturque, 2017)

Kekeringan yang terjadi secara berturut-turut mendorong terjadinya migrasi besar-besaran sehingga semakin memperparah kerentanan masyarakat dan memperburuk kondisi kehidupan mereka yang tidak dapat hanya dipulihkan dengan jaringan solidaritas nasional Mauritania. Di lingkungan pedesaan Mauritania, krisis terjadi dalam memperoleh kredit, tanah, dan air yang memaksa masyarakat pedesaan bermigrasi untuk bekerja dalam kondisi yang sulit dan tidak stabil. Sedangkan di lingkungan perkotaan, tingkat pendidikan yang rendah dan sedikitnya pekerjaan bergaji memaksa masyarakat perkotaan masuk ke sektor informal, dimana tidak menentunya pekerjaan dengan gaji yang rendah. Kondisi kerja bersama diikuti dengan kurangnya infrastruktur sosial dan kesehatan semakin mendorong luasnya kemiskinan di Mauritania (Tim Relief Web, 2023)

Krisis pangan di Mauritania semakin diperburuk karena masuknya pengungsi secara terus-menerus yang disebabkan oleh terjadinya konflik di Mali sejak Januari tahun 2012. Terdapat lebih dari 91.263 pengungsi di Mali yang tinggal di dalam dan sekitar kamp Mbera di wilayah Hodh El Chargui. Para pengungsi yang berdatangan merupakan bagian dari pergerakan campuran yang kemudian menjadikan Mauritania sebagai tuan rumah bagi sejumlah pengungsi Mali terbesar di wilayah Sahel (Leturque, 2017)

Tabel 4.1 Latar Belakang Terjadinya Krisis Pangan di Mauritania

Latar Belakang Terjadinya Krisis Pangan di Mauritania	
Faktor	Penjelasan
Terbatasnya peluang untuk menghasilkan pendapatan	Mauritania memiliki peluang yang terbatas untuk menghasilkan pendapatan.
Bencana Alam	Mauritania merupakan negara kering yang rentan terhadap bencana alam seperti kekeringan.
Konflik Mali	Ribuan pengungsi dari Mali telah melarikan diri ke Mauritania, banyak di antaranya membutuhkan bantuan pangan.
Infrastruktur pasar yang buruk	Mauritania memiliki infrastruktur pasar yang buruk.
Rusaknya lingkungan	Banyaknya kerusakan lingkungan di Mauritania.
Tingkat kemiskinan yang tinggi	Mauritania memiliki tingkat kemiskinan yang tinggi, terutama di daerah pedesaan.

Sumber: oleh penulis

Di karenakan akses ke makanan yang terbatas, pada tahun 2013 sekitar 10 juta orang di wilayah Sahel mengalami kerawanan pangan dan gizi. Faktor lain yang memperburuk kondisi ini adalah kemiskinan menyebabkan negara ini menempati urutan terbawah Indeks Pembangunan Manusia (Cockburn, 2012). Ketidakmampuan produksi pertanian dalam mencukupi kebutuhan gizi memperburuk kondisi krisis pangan yang ada. Krisis pangan semakin memburuk

pada tahun 2014 menyebabkan lebih dari 25 juta orang berada dalam kondisi krisis pangan (*Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2014*)

Kasus krisis pangan ini sangat menarik berbagai pihak maupun organisasi untuk melakukan intervensi dalam memberikan bantuan, *World Food Programme* (WFP) menjadi salah satu organisasi internasional yang turut memberikan andil untuk meningkatkan ketahanan pangan di Mauritania dapat diminimalisir. Sejak didirikan, organisasi *World Food Programme* (WFP) bertujuan untuk memenuhi kebutuhan pangan dan gizi dasar bagi populasi rentan. WFP merupakan organisasi kemanusiaan (*humanitarian organization*) terbesar di dunia yang mempunyai visi dan misi menyelamatkan nyawa dalam keadaan darurat dengan menggunakan bantuan pangan demi membangun jalan menuju stabilitas, perdamaian, dan kesejahteraan bagi masyarakat yang sedang memulihkan diri dari konflik, bencana, dan dampak perubahan iklim, seperti Mauritania (*Tim Relief Web, 2023*)

Secara paralel, WFP berupaya untuk memastikan keberlanjutan program ketahanan, sekaligus memperkuat kapasitas kelembagaan dan mendukung kesetaraan gender. Rencana strategis WFP di tingkat negara bertujuan untuk mendukung pemerintah dalam meningkatkan daya tanggap sistem perlindungan sosial nasional terhadap risiko dan guncangan. Untuk mencapai hal ini, WFP membangun kapasitas untuk meningkatkan upaya membekali negara-negara dengan alat, proses dan kerangka kelembagaan untuk menghadapi tantangan yang semakin besar berupa kerentanan fisik serta kerawanan pangan dan malnutrisi yang disebabkan oleh guncangan (*WFP, Annual Country Report, 2022*)

WFP telah hadir di lebih dari 120 negara dan wilayah mencakup berbagai kegiatan dengan visi utama untuk menyelamatkan dan mengubah kehidupan, dengan tujuan akhir dunia tanpa kelaparan. Dalam visinya menciptakan keadaan dunia tanpa kelaparan tersebut, kerawanan pangan tentu menjadi hal krusial yang harus dihadapi WFP. Kerawanan pangan sendiri berarti kurangnya akses reguler ke makanan yang aman dan bergizi untuk pengembangan yang tepat dan kehidupan yang aktif dan sehat. Menurut data dari WFP, di seluruh dunia pada tahun 2023 sebanyak 309 juta orang menghadapi tingkat kerawanan pangan akut di 72 negara dimana WFP beroperasi, sehingga berdasarkan realita tersebut, WFP bekerja untuk mencapai nol kelaparan (*zero hunger*) pada tahun 2030, seperti target yang disepakati oleh pemerintah di bawah agenda kedua SDGs (Programme U.N., 2024)

Terkait krisis pangan di Mauritania, WFP telah hadir di negara tersebut sejak tahun 1964, saat negara tersebut belum mengalami periode kekeringan parah yang memicu terjadinya arus migrasi menuju ibu kota (WFP, *Annual Country Report*, 1996) WFP hadir dengan menyediakan bantuan darurat, dukungan mata pencaharian, dan layanan udara kemanusiaan. Awal masuknya WFP ke Mauritania adalah karena fenomena kemiskinan di negara tersebut. Menurut Laporan Pembangunan Manusia oleh *United Nations Development Programme* (UNDP) pada tahun 1965, Mauritania memiliki rata-rata PDB per kapita sebesar 435 dolar, harapan hidup saat lahir adalah 51 tahun, angka kematian bayi adalah 101 per 1.000, kemampuan melek huruf orang dewasa adalah 36 persen (25 persen untuk perempuan), partisipasi sekolah sebesar 71 persen dan akses terhadap layanan kesehatan sebesar 52 persen. Alhasil, Mauritania menduduki peringkat 150 dari 174

negara dengan kemiskinan. Melihat kriteria oleh *World Bank* (Bank Dunia) Bank Dunia pada tahun 1990 untuk definisi kemiskinan (rata-rata tingkat pengeluaran tahunan di bawah 370 dolar merupakan kemiskinan dan di bawah 275 dolar merupakan kemiskinan ekstrem), 45 persen dari total penduduk hidup di bawah garis kemiskinan ekstrem dan karena alasan itulah Mauritania menjadi negara dengan target populasi yang harus dibantu oleh WFP (WFP, *Annual Country Report*, 1996)

Hadirnya WFP di Mauritania merupakan bentuk dari bantuan kemanusiaan yang diarahkan pada pembentukan jaring pengaman dan dipimpin oleh Pemerintah yang tanggap terhadap guncangan, peka terhadap gizi, dan transformatif terhadap gender. Pada awalnya, pendekatan proyek WFP di Mauritania berhubungan dengan dukungan pendidikan dan sejak 1971 berkaitan dengan pembangunan pedesaan yang telah memberikan pengaruh pada struktur Program Negara Mauritania saat ini secara signifikan. WFP melakukan operasinya dengan tujuan mengeksplorasi sebanyak mungkin cara bagaimana organisasi multilateral dapat menggunakan surplus pangan suatu negara sebagai sumber daya pembangunan dan respons untuk merespons kebutuhan darurat dengan cepat dan efektif.

Dalam menjalankan peran organisasinya di sebuah negara, WFP memiliki empat jenis operasional utama, yaitu operasi darurat, operasi pengembangan, operasi bantuan dan rehabilitasi, dan operasi khusus untuk mengembangkan infrastruktur yang dibutuhkan untuk operasi darurat. WFP hadir di Mauritania bertujuan untuk membantu mengatasi krisis pangan dengan menyediakan berbagai program untuk membantu penduduk negara tersebut, seperti:

1. Bantuan darurat: WFP menggantikan distribusi makanan darurat dan menyediakan gandum di desa-desa.
2. Dukungan nutrisi: WFP mendistribusikan makanan bergizi, memberikan saran, dan melaksanakan inisiatif nutrisi berbasis masyarakat.
3. Makanan sekolah: WFP menyediakan makanan sekolah untuk siswa sekolah dasar.
4. Pertanian skala kecil: WFP mempromosikan sistem produksi pangan berkelanjutan.
5. Mempromosikan kemiskinan pengungsi: WFP membantu pengungsi menjadi mandiri.
6. Bantuan teknis: WFP memberikan bantuan teknis untuk memperkuat kapasitas lembaga-lembaga pemerintah.
7. Bantuan tunai: WFP mendukung bantuan tunai dan Strategi Perlindungan Sosial Nasional.

Transportasi udara: Badan Penerbangan Kemanusiaan PBB milik WFP menyediakan layanan transportasi udara untuk komunitas kemanusiaan yang lebih luas (WFP, *Annual Country Report*, 2019)

Dalam menjalankan misinya, WFP di Mauritania dipengaruhi oleh sejumlah faktor, termasuk:

1. Pendanaan: Konfirmasi yang terlambat dan terbatasnya pendanaan dapat menghambat penyampaian dukungan secara tepat waktu.
2. Tantangan rantai pasokan: Keterlambatan penerimaan stok pangan dapat berdampak pada operasi WFP.
3. Kekeringan: Mauritania mengalami siklus kekeringan yang berulang-ulang, sehingga mempengaruhi ketahanan pangan penduduknya.

Pengungsi: Mauritania adalah rumah bagi pengungsi Mali dalam jumlah terbesar di Afrika Barat (WFP, *Annual Country Report*, 2019) WFP dalam menjalankan programnya, dalam hal ini di Mauritania berkolaborasi dengan organisasi non-pemerintah (LSM) dan bekerja sama dengan WFP juga bekerja sama dengan berbagai organisasi di bawah naungan PBB, seperti FAO, UNDP, *United Nations Environmental Fund* (UNEP), UNICEF, *International Fund for Agriculture Development* (IFAD), *World Bank* (Bank Dunia), dan Dana Arab untuk Pembangunan Ekonomi dan Sosial pada sejumlah proyek bersama. Selama beroperasi di Mauritania, WFP telah banyak membantu dan menjalankan program untuk mengatasi krisis pangan di negara tersebut. Pada tahun 2021, WFP memposisikan ulang operasinya untuk mendukung peluncuran sistem Perlindungan Sosial Adaptif nasional melalui intervensi yang diarahkan untuk membangun jaring pengaman yang responsive terhadap guncangan yang dipimpin oleh pemerintah yang peka terhadap gizi, dan transformative terhadap gender demi mencapai tujuan

WFP dalam mewujudkan *zero hunger* (WFP, *Annual Country Report*, 2022) Laporan situasi WFP pada tahun 2019 telah menunjukkan peningkatan rawan pangan yang signifikan, populasi mencapai sekitar 4,5 juta jiwa dengan sekitar 31% penduduknya hidup dalam kemiskinan ekstrem (World Bank, 2019)

Menurut laporan dari *World Food Programme* (WFP), sekitar 609.000 warga Mauritania menghadapi kerawanan pangan yang parah, dan 122.000 di antaranya mengalami krisis pangan. Lebih dari 23% anak di bawah usia lima tahun mengalami stunting akibat kekurangan gizi (WFP, *Annual Country Report*, 2019) Krisis ini menjadi lebih akut akibat faktor-faktor lingkungan, seperti kekeringan berkepanjangan yang menghancurkan produksi pertanian, serta meningkatnya konflik di negara tetangga, Mali, yang memaksa ribuan pengungsi masuk ke Mauritania, menambah beban sosial dan ekonomi.

Dari 2019 hingga 2022, implementasi program strategis *World Food Programme* (WFP) di Mauritania melalui '*Country Strategic Plan 2019-2022*' telah membawa hasil yang signifikan dalam menanggulangi kelaparan. Misalnya, pada tahun 2020, WFP membantu sekitar 514.000 orang dengan bantuan pangan darurat, serta meluncurkan program bantuan tunai yang menjangkau lebih dari 57.000 individu. Pada tahun 2021, bantuan tunai tersebut diperluas untuk menjangkau 130.000 orang, sebagai bagian dari respons kemanusiaan terhadap meningkatnya dampak perubahan iklim dan konflik. Sementara itu, pada tahun 2022, program bantuan WFP menjangkau 670.000 penerima manfaat, dengan fokus khusus pada kelompok rentan seperti anak-anak dan ibu hamil (WFP, *Annual Country Report*, 2022)

Meskipun demikian, upaya untuk mencapai ketahanan pangan di Mauritania masih dihadapkan pada berbagai tantangan, termasuk kekeringan, peningkatan harga pangan global, dan ketidakstabilan regional. Tantangan lainnya adalah terbatasnya akses ke layanan kesehatan dan pendidikan di daerah pedesaan yang paling terdampak, seperti wilayah Hodh Ech Chargui, Assaba, dan Brakna, yang memiliki prevalensi tinggi anak yang mengalami kekurangan gizi. Laporan dari FAO menunjukkan bahwa pada 2020, hanya sekitar 27% dari populasi pedesaan Mauritania yang memiliki akses reguler terhadap pangan bergizi (*Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2022*)

Secara keseluruhan, krisis pangan di Mauritania disebabkan oleh kombinasi dari faktor-faktor lingkungan, ekonomi, dan sosial. Sebagai negara yang sebagian besar bergantung pada pertanian dan peternakan, ketergantungan Mauritania pada pola hujan yang tidak menentu telah memperburuk situasi ketahanan pangan. Pada tahun 2021, kekeringan berkepanjangan menyebabkan kerugian besar bagi sektor peternakan, yang menyumbang sekitar 80% dari pendapatan keluarga di daerah pedesaan. WFP telah bekerja sama dengan pemerintah dan organisasi internasional lainnya untuk memperkuat mekanisme adaptasi terhadap perubahan iklim, termasuk program ketahanan pangan jangka panjang yang mencakup pelatihan pertanian berkelanjutan dan rehabilitasi sumber daya alam (*WFP, Annual Country Report, 2022*)

Namun, meski program *World Food Programme* (WFP) telah berhasil menurunkan tingkat kerawanan pangan akut di beberapa wilayah, seperti Hodh Ed Chargui, pada tahun 2022, tantangan besar masih dihadapi dalam menjangkau

seluruh populasi yang terkena dampak. Berbagai alasan tersebut menjadikan Mauritania sebagai objek penelitian yang sangat menarik untuk dianalisis secara menyeluruh, terutama dalam upaya pemahaman mendalam tentang akar permasalahan kelaparan dan langkahlangkah penanggulangannya.

1.2 Rumusan Masalah

Dengan mengacu pada konteks latar belakang masalah sebelumnya, peneliti berusaha untuk merumuskan permasalahan dengan tujuan mempermudah analisis penelitian dan memastikan fokus pembahasan tidak bergeser. Karena itu, peneliti dapat dengan mudah menetapkan masalah yang akan dibahas dalam penelitian ini yaitu, "Bagaimana implementasi dari program *World Food Programme* (WFP) dalam menangani krisis pangan dari tahun 2019 – 2022 melalui program *Mauritania Country Strategic Plan* (2019 – 2022)?"

1.3 Pembatasan Masalah

Studi ini menunjukkan bahwa kelaparan dan krisis pangan disebabkan oleh faktor-faktor seperti konflik di Mali dan krisis lingkungan di Mauritania, sehingga memerlukan bantuan dari *World Food Programme* (WFP). Namun dikarenakan masalah kelaparan di Mauritania sangat luas, penulis perlu membatasi cakupan permasalahan. Penelitian ini menitik beratkan pada peran *World Food Programme* (WFP) dalam mengatasi kelaparan dan krisis pangan di Mauritania pada tahun 2019. Selain itu, hasil dari intervensi *World Food Programme* (WFP) terhadap krisis pangan di Mauritania pada tahun 2022 juga diperhatikan dengan mengacu pada *Country Strategic Plan* 2019-2022 di Mauritania.

1.4 Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1.4.1. Tujuan Penelitian

Tujuan khusus penelitian ini adalah untuk memberikan analisis deskriptif terhadap subtopik atau permasalahan pokok yang dibahas peneliti, yaitu:

1. Untuk mengetahui bagaimana kontribusi yang dilakukan oleh Program Bantuan Pangan *World Food Programme* (WFP) di Mauritania.
2. Untuk mengetahui bagaimana implementasi dari program yang dilakukan *World Food Programme* (WFP) dalam menangani krisis pangan di Mauritania.
3. Untuk mempelajari hambatan yang dihadapi oleh *World Food Programme* WFP dalam konteks pelaksanaan program ketahanan pangan di Mauritania.

1.4.2. Kegunaan Penelitian

Dengan merujuk pada tujuan penelitian yang telah dijelaskan sebelumnya, penelitian ini memiliki berbagai manfaat. Berikut adalah beberapa kegunaan dari penelitian ini:

Kegunaan Teoritis

- Penelitian ini berfungsi sebagai salah satu syarat untuk menyelesaikan program Sarjana di jurusan Hubungan Internasional. Diharapkan penelitian ini dapat memberikan kontribusi dalam penerapan konsep dan teori yang berkaitan dengan ilmu Hubungan Internasional, terutama dalam memahami fenomena dan isu-isu yang sedang berkembang di lapangan.