

Krisis Harga Pangan Global Dan Kebijakan Bantuan Pangan Amerika Serikat

Oleh: Tri Cahyo Utomo *

Abstract:

During the last two years, the price of food in global market increased significantly. Various factors, such as population growth, biofuels development, oil price rise, middle class' life style, urbanization, WTO's stipulation, influenced the increase. Political protests, launched by middle and lower classes, occurred in many developing countries, especially in Africa and Asia. They demanded their governments decreasing the price soon. The US, as a rich country, introduced food aid program for other countries under the PL 480. Yet, the program was criticized. In reality, it brought benefits for Americans mostly and did not contribute meaningfully decreasing the suffering of the poor in developing countries.

Keywords: food - price crisis, food aid and the US PL 480.

A. PENDAHULUAN

Situasi global dalam dua tahun terakhir ini, yaitu antara tahun 2006-2008, ditandai antara lain dengan adanya krisis harga pangan. Krisis harga ini dapat ditengarai dengan adanya kenaikan harga bahan makanan secara luar biasa. Semenjak awal tahun 2006 sampai tahun 2008, harga beras mengalami kenaikan sebesar 217%, harga gandum naik 136%, harga jagung naik 125% dan harga kacang kedelai naik 107%. Bahkan dalam bulan April 2008 saja, harga beras mengalami kenaikan sebesar 100% dibandingkan harga tujuh bulan sebelumnya (Wikipedia, http://en.wikipedia.org/wiki/2007%E2%80%932008_world_food_price_crisis).

Kenaikan harga pangan yang sangat tinggi dalam waktu pendek seperti ini tentu membawa dampak negatif terhadap daya beli masyarakat, terutama mereka yang berada di negara-negara sedang berkembang. Yang terkena imbas kenaikan harga pangan ini khususnya mereka yang secara sosial ekonomis berada dalam kategori kelas menengah ke bawah. Penghasilan mereka tetap, akan tetapi pengeluaran mereka meningkat tajam. Mereka tidak saja terpaksa menurunkan kualitas bahan makanan yang mereka konsumsi, akan tetapi mereka pun terpaksa mengurangi kuantitas makanan yang mereka nikmati.

Tulisan ini akan membahas faktor apa saja yang menyebabkan terjadinya kenaikan harga pangan global dalam beberapa tahun terakhir ini. Disamping itu, tulisan ini juga akan membahas kebijakan Amerika Serikat, salah satu negara kaya, dalam memberikan bantuan pangan kepada negara-negara lain yang mengalami krisis harga pangan.

Namun, sebelum bahasan-bahasan tersebut disampaikan, tulisan ini akan membicarakan terlebih dahulu protes yang terjadi di beberapa negara, khususnya Asia dan Afrika, sebagai konsekuensi kenaikan harga pangan. Pembicaraan menyangkut protes-protes ini didahulukan dengan maksud menunjukkan betapa seriusnya dampak kenaikan harga pangan bagi negara-negara yang ada di dunia ini.

Protes di beberapa negara.

Tidaklah mengherankan andaikata kenaikan secara tajam harga bahan pangan dalam waktu yang relatif singkat demikian tadi menyebabkan munculnya protes dan demonstrasi, terutama di kawasan Afrika dan Asia. Mereka yang berada pada kelas sosial ekonomi menengah dan bawah sangat tidak menyetujui kenaikan harga bahan makanan yang meroket.

Di akhir bulan Februari 2008 yang lalu, terjadi huru-hara besar di Kamerun, sebuah negara Afrika penghasil coklat keempat terbesar di dunia. Kenaikan harga pangan yang tajam di negara tadi, ditambah dengan kenaikan harga bahan bakar yang tinggi serta upaya Presiden Paul Biya untuk memperpanjang masa jabatannya setelah memerintah selama 25 tahun, menjadikan huru-hara besar tidak terbendung. Dalam huru-hara terbesar dalam 15 tahun terakhir tersebut, paling sedikit 24 orang dilaporkan terbunuh. Sebagai konsekuensi adanya huru-hara ini, pemerintah terpaksa menurunkan pajak import bahan makanan, termasuk di dalamnya menyangkut beras, gandum dan ikan. Dalam perundingan dengan pemerintah, para pedagang sepakat menurunkan harga bahan makanan sebagai

kompensasi penurunan pajak import tadi. Ironisnya, sampai bulan April yang lalu, harga bahan makanan belum bisa diturunkan, bahkan ada yang mengalami kenaikan. Kemudian pemerintah setempat mengumumkan program darurat dua tahun dengan maksud tidak saja meningkatkan produksi akan tetapi menjadikan negara tersebut swa sembada di bidang pangan.

Di Abidjan, ibu kota Pantai Gading, akhir bulan Maret 2008 yang lalu, polisi membubarkan para demonstran dengan gas air mata. Paling tidak, 12 demonstran terluka dalam kejadian itu. Demonstrasi di negara tadi terjadi mengingat terjadinya kenaikan secara dramatis harga bahan makanan dan bahan bakar. Daging sapi, umpamanya, naik dari \$1,68 menjadi \$2,16 per kg dan bensin naik dari \$1,44 menjadi \$2,04 per liter hanya dalam tiga hari.

Di Senegal, Somalia dan Yaman demonstrasi anti kenaikan harga bahan makanan juga terjadi. Di Senegal, dalam demonstrasi menentang kenaikan harga pangan yang terjadi di akhir bulan Maret 2008 yang lalu, dua puluh empat orang ditahan dan disiksa oleh aparat keamanan. Dalam waktu kurang dari satu bulan, demonstrasi pecah lagi di Dakar, ibu kota negara itu. Pada awal bulan Mei yang lalu, ribuan orang terlibat huru hara dan terlibat bentrok dengan aparat keamanan pemerintah. Mereka tidak menyetujui terjadinya kenaikan harga bahan makanan serta anjolknya nilai mata uang negara tersebut. Diperkirakan lima orang tewas dalam kejadian itu. Di Yaman, demonstrasi menuntut penurunan harga bahan makanan terjadi semenjak akhir Maret sampai awal April 2008 yang lalu. Dalam aksi protes tadi, para demonstran menutup jalan raya dan membakar beberapa kantor polisi. Sebagai konsekwensinya, kaum militer turun ke jalan dengan menggunakan kendaraan lapis baja untuk membubarkan demonstrasi.

Philipina, salah satu negara Asia pengimport beras terbesar di dunia, tidak mengalami huru hara berkaitan dengan kenaikan harga pangan. Namun pemerintahan Presiden Arroyo pada bulan April yang lalu mendesak Cina, Jepang dan negara negara Asia lainnya untuk mengadakan pertemuan darurat. Tujuan pertemuan tadi guna membahas adanya larangan negara negara lain untuk mengexport bahan pangan. Pemerintah Philipina mendesak tetap dipertahankannya sistem perdagangan bebas dunia. Dengan sistem ini, Philipina tetap berharap bisa mengimport bahan makan sesuai dengan kuota yang dibutuhkan.

Myanmar, negara Asia yang dikuasai junta militer, dikenal sebagai negara yang tetap mampu berswasembada pangan sampai sekarang. Namun demikian, export beras negara tersebut mengalami penurunan tajam dalam beberapa dekade. Dalam empat dekade yang lalu, negara itu mampu mengexport 4 juta ton beras per tahun, namun tahun lalu hanya mampu mengexport 40.000 ribu ton saja. Bulan Mei yang lalu, angin ribut Nargis menghancurkan wilayah utama penghasil beras (sekitar 65%) negara itu. Ada ramalan, dalam beberapa tahun mendatang, Myanmar tidak akan mampu mengexport beras lagi.

Bangladesh mengalami situasi yang lebih buruk dari dua negara Asia di atas. Protes dilancarkan puluhan ribu penduduk Dhaka, ibu kota negara itu, mengingat terjadinya kenaikan harga bahan pangan serta tetap rendahnya upah kaum pekerja. Puluhan polisi dan penduduk terluka dalam protes tadi. Ironis, Bangladesh, negara yang mampu berswasembada pangan tahun 2002 yang lalu, kini diperkirakan 20% penduduknya bisa mengalami kekurangan pangan. Di Pakistan, karena adanya kenaikan harga pangan, militer diturunkan ke lapangan untuk mencegah terjadinya penjarahan pangan dari ladang ladang maupun gudang gudang pangan. Di Rusia, pemerintah mendesak para pedagang untuk membekukan harga pangan. Desakan yang dilakukan sebelum diselenggarakan pemilihan umum itu dimaksudkan untuk mencegah terulangnya aksi protes masyarakat sehubungan dengan kenaikan harga pangan yang terjadi Oktober 2007. Pembekuan harga pangan tersebut berakhir 1 Mei 2008 yang lalu.

B. PEMBAHASAN

Kenaikan harga bahan pangan pada level global belakangan ini dan yang mengakibatkan protes-protes politik seperti diungkapkan diatas, dapat dijelaskan dari beberapa alasan berikut ini. Dilihat dari aspek demografis, angka pertumbuhan penduduk dunia dapat dikategorikan tinggi. Walaupun demikian, persentase pertumbuhannya menunjukkan angka penurunan dalam setiap dekade. Kalau dalam tahun 1960, diperkirakan persentase pertumbuhan penduduk per sepuluh tahun sebesar 22,0%, maka proyeksi untuk tahun 2030, diperkirakan hanya sebesar 7,3%. Keterangan lebih lanjut pertumbuhan penduduk dunia dan proyeksinya dapat dilihat dalam tabel berikut:

Tabel 1
Pertumbuhan Penduduk Dunia 1960 - 2030

Tahun	Total Penduduk Dunia (angka tengah tahun)	Pertumbuhan per 10 tahun (%)
1960	3.039.451.023	22,0
1970	3.706.618.163	20,2
1980	4.453.831.714	18,5
1990	5.278.639.789	15,2
2000	6.082.966.429	12,6
2010	6.848.932.929	10,7
2020	7.584.821.144	8,7
2030	8.246.619.341	7,3

Sumber: HighBeam Research: <http://www.infoplease.com/ipa/A0762181.html>.

Penduduk dunia yang terus menerus mengalami pertumbuhan ini mau tidak mau berpengaruh terhadap konsumsi pangan dunia. Apalagi kalau pertumbuhan penduduk dunia lebih cepat daripada pertumbuhan produksi pangan dunia, maka keadaan demikian ini pasti berakibat terhadap kenaikan harga pangan dunia. Semenjak awal dekade 1960an sampai tahun 1997, produksi bahan pangan dunia mengalami peningkatan, walau secara tidak teratur. Namun dalam tahun 2002 yang lalu, produksi pangan dunia mengalami penurunan. Antara tahun 1961 - 1985, produksi pangan dunia mengalami peningkatan sekitar 100%. Dalam periode 1985 - 1997, peningkatan produksi pangan hanya mencapai 16,3%. Namun,

tragisnya, setelah tahun 1998, produksi pangan mengalami penurunan. Bahkan dalam tahun 2002, mengalami penurunan sebesar 14% dibanding produksi tahun 1997. Pada tahun itu, produksi hanya mencapai 2,09 milyar ton (Yanhua, http://www.cropscience.org.au/icsc2004/plenary/0/1807_liu_yanhua.htm). Pada saat produksi pangan dunia mengalami penurunan, konsumsi pangan dunia mengalami peningkatan terus menerus. Bertambahnya penduduk dunia merupakan faktor penyebab peningkatan konsumsi tersebut. Dalam tabel berikut ini dapat dilihat pertumbuhan konsumsi pangan per kapita per hari.

Tabel 2
Konsumsi Pangan per Kapita 1965 -2030 (Kcal/per hari)

Wilayah	1964 - 1966	1974 - 1976	1984 - 1986	1997 - 1999	2015	2030
Dunia	2358	2435	2655	2803	2940	3050
Negara Sdg Berkembang	2054	2152	2450	2681	2850	2980
Negara Industri	2947	3065	3206	3380	3440	3550
Negara Transisi	3222	3385	3379	2906	3060	3180

Sumber: "WHO, http://www.who.int/nutrition/topics/3_foodconsumption/en/index.html.

Disamping disebabkan terjadinya pertumbuhan penduduk, kenaikan harga bahan pangan global juga diakibatkan penggunaan bahan pangan sebagai bahan pembuat bahan bakar (biofuel). Diperkirakan, setiap tahunnya, 100 juta ton gandum digunakan untuk membuat bahan bakar; pada hal, produksi gandum dunia hanya sekitar 2000 juta ton per tahunnya. Pada masa

mendatang, ada kecenderungan penggunaan bahan pangan untuk bahan bakar akan semakin meningkat. Dengan demikian, ladang yang digunakan untuk menanam dan memproduksi bahan pangan semakin sempit. Semuanya ini berakibat semakin berkurangnya persediaan bahan makanan untuk dikonsumsi. Laporan Bank Dunia yang dikeluarkan July 2008 menyebutkan bahwa

semakin meningkatnya penggunaan bahan pangan untuk produksi bahan bakar di Amerika Serikat dan Eropa semakin meningkatkan harga bahan pangan dunia. Laporan serupa yang dibuat Oxfam sebelumnya, yakni Juni 2008, tidak jauh berbeda dari laporan Bank Dunia tersebut. Namun, mereka juga mengakui bahwa biofuel yang dibuat Brazil tidaklah banyak berpengaruh terhadap kenaikan harga bahan pangan global. Presiden Amerika Serikat, Bush, maupun Kanselir Jerman, Angela Merkel, menolak kesimpulan diatas. Bush berpendapat bahwa kenaikan harga bahan pangan dunia disebabkan terutama oleh keadaan cuaca maupun kenaikan harga bahan bakar. Sedangkan Merkel berkesimpulan bahwa kenaikan harga pangan dikarenakan oleh kesalahan kebijakan bidang pertanian maupun perubahan kebiasaan makan di negara-negara sedang berkembang.

Faktor lain yang dianggap bertanggung jawab terhadap kenaikan harga pangan global adalah kenaikan harga minyak dunia. Sekitar bulan September- Oktober 2008 yang lalu, harga minyak dunia mengalami kenaikan luar biasa, sampai mencapai harga \$150 per barel. Peningkatan harga ini diperkirakan mencapai angka sekitar 100%, bahkan lebih, dibanding harga beberapa bulan sebelumnya. Meningkatnya harga minyak, dalam prakteknya, membawa konsekuensi naiknya harga pupuk pula. Sebelum April 2008, pernah terjadi, dalam waktu enam bulan, harga pupuk naik dua kali lipat. Hal ini dapat terjadi mengingat proses pembuatan pupuk juga memerlukan minyak. Lagi pula, minyak digunakan untuk keperluan transportasi dan memproduksi bahan makanan. Dengan demikian, tidak dapat dipungkiri bahwa kenaikan harga bahan bakar mempengaruhi peningkatan harga bahan pangan global.

Meningkatnya permintaan bahan pangan merupakan faktor lain yang dianggap sebagai penyebab meningkatnya harga pangan global. Pada tahun 2008 ini, International Food Policy Research Institute menyatakan bahwa perubahan pola makan di kalangan penduduk/orang kaya baru

(OKB) merupakan faktor penting yang dapat digunakan sebagai penjas kenaikan harga pangan dunia. Di negara-negara Asia, umpamanya, pertumbuhan penduduk yang masuk kategori kelas menengah begitu fantastis. Di India, tahun 1990, pertumbuhan penduduk kelas menengah hanya sekitar 9,7% saja; akan tetapi dalam tahun 2007 yll, pertumbuhannya mencapai 30%. Di Cina, angka pertumbuhan penduduk berkategori kelas menengah pada tahun 1990 sekitar 8,6%; akan tetapi dalam tahun 2007 yang lalu mencapai 70%. Konsekuensi logis peningkatan kemakmuran ini, antara lain, adalah adanya perubahan pola dan kebiasaan makan. Makanan mereka lebih bervariasi dan memerlukan lebih banyak daging. Demikian juga halnya dengan terjadinya urbanisasi yang cukup pesat, membawa konsekuensi terhadap perubahan pola dan kebiasaan makan juga. Pada tahun 1950, jumlah penduduk yang tinggal di daerah perkotaan hanya sekitar 31% dari total penduduk dunia. Akan tetapi, dalam tahun 2000 mencapai 47% dari total penduduk dunia. Diperkirakan, dalam tahun 2025 jumlah penduduk yang tinggal di daerah perkotaan mencapai 62% ("Food Security for a Growing World Population: 200 Years After Malthus, Still an Unsolved Problem", http://www.sdnbd.org/sdi/issues/agriculture/publications/food_security_population.htm). Penduduk perkotaan ini tidak dapat mengandalkan kemampuan diri sendiri untuk memenuhi pasokan bahan makanannya. Lagi pula, penduduk perkotaan ini mempunyai pola makan yang berbeda dari pola makan penduduk pedesaan yang bersifat tradisional. Mereka menuntut protein yang lebih tinggi dan berkualitas dalam makanan mereka. Konsumsi mereka meningkat pula. Dengan demikian, meningkatnya jumlah kelas menengah dan penduduk perkotaan membawa konsekuensi meningkatnya permintaan bahan makanan dan biasanya hal ini dibarengi dengan peningkatan harga bahan makanan. Dalam tabel 2 berikut ini dapat dilihat perbandingan konsumsi per kapita tahun 1990 dengan tahun 2005.

Tabel 3
Perbandingan Konsumsi per kapita tahun 1990 dan 2005

	India	Cina	Brazil	Nigeria
Cereal	1,0	0,8	1,2	1,0
Daging	1,2	2,4	1,7	1,0
Susu	1,2	3,0	1,2	1,3
Ikan	1,2	2,3	0,9	0,8
Buah	1,3	3,5	0,8	1,1
Sayuran	1,3	2,9	1,3	1,3

Sumber: "2007-2008 World Food Price Crisis",
http://en.wikipedia.org/wiki/2007%E2%80%932008_world_food_price_crisis.

Berdasar table 2 di atas, dapat dilihat bahwa konsumsi bahan makanan per kapita di empat negara sedang berkembang, yakni India, Cina, Brazil dan Nigeria, pada tahun 2005 cenderung mengalami peningkatan bila dibandingkan dengan konsumsi pada tahun 1990. Konsumsi susu dan sayuran, di empat negara tadi mengalami peningkatan. Konsumsi daging di India, Cina dan Brazil mengalami peningkatan, sedangkan di Nigeria tidak mengalami perubahan. Untuk konsumsi buah, hanya Brazil yang mengalami penurunan, lainnya meningkat. Untuk konsumsi ikan, India dan Cina mengalami peningkatan, sedangkan Brazil dan Nigeria mengalami penurunan. Untuk konsumsi cereal, Brazil mengalami peningkatan; konsumsi India dan Nigeria tetap; sedangkan konsumsi Cina turun.

Krisis harga pangan dunia seringkali dikaitkan dengan terjadinya gangguan iklim/cuaca dunia, terutama kekeringan berkepanjangan yang terjadi pada tahun 2005 -2006 (Shah, <http://www.globalissues.org/article/758/global-food-crisis-2008>). Australia dikenal sebagai negara pengexport gandum terbesar kedua di dunia setelah Amerika Serikat. Apabila iklim tidak banyak mengalami gejolak, biasanya produksi gandum negara itu mencapai 25 juta ton per tahun dan sebagian besar dari produk tersebut dijual ke negara-negara lain. Namun demikian, karena adanya gangguan iklim, produksi negara tersebut hanya 9,8 juta ton pada tahun 2006. Kekeringan berkepanjangan yang terjadi di lembah Murray Darling yang dikenal sebagai wilayah utama penghasil gandum dan padi menyebabkan terjadinya penurunan yang sangat tajam, yakni sebesar 98%, produksi beras negara itu. Gelombang panas yang melanda lembah San Joaquin, California, Amerika Serikat pada tahun 2006 yang lalu mengakibatkan kematian hewan dalam jumlah yang massal. Demikian pula gangguan hujan di wilayah Kerala, India pada tahun 2008, menghancurkan tanaman gandum negara itu. Gangguan cuaca/iklim di Australia dan India tadi sangat mempengaruhi produksi gandum dan beras dunia. Demikian pula gelombang panas di Amerika Serikat sangat mempengaruhi persediaan daging dunia. Semuanya ini membawa konsekuensi gangguan besar terhadap persediaan pangan dunia. Logis, dalam keadaan seperti ini, terjadilah krisis harga pangan dunia.

Yang tidak kalah besar pengaruhnya terhadap krisis harga pangan dunia adalah keputusan kontroversial World Trade Organisation. Pada tahun 2005 yang lalu, Jepang memproduksi beras sebanyak 11 juta ton. Sedangkan konsumsi beras negara tersebut untuk tahun 2003-2004 hanya sebesar 8,7 juta ton. Dengan demikian, Jepang

mampu memproduksi beras melebihi kebutuhan konsumsi domestiknya; bahkan negara tersebut dapat mengexport sisa kebutuhan dalam negrinya. Namun, organisasi perdagangan dunia tadi, berdasar ketentuan yang ia buat, memaksa Jepang mengimport beras dari Amerika Serikat, Thailand serta negara-negara lainnya sebesar 767.000 ton per tahun. Jepang tidak diperkenankan untuk mengexport kembali beras yang ia beli tanpa sepengetahuan WTO. Karena keadaan seperti ini, maka Jepang terpaksa menimbun di gudang beras sisa produksi nasionalnya serta beras yang wajib ia import. Beras yang hanya ditimbun di gudang tadi mengalami penurunan kualitas dan akhirnya digunakan sebagai makanan ternak. Adanya larangan bagi Jepang untuk mengexport kembali berasnya, tentu mempengaruhi persediaan pangan di pasar dunia. Persediaan pangan dunia menurun. Pada hal, pada saat yang bersamaan permintaan pangan dunia meningkat. Dengan demikian, kebijakan WTO yang dikenakan terhadap Jepang seperti dikemukakan di atas mempengaruhi kenaikan harga pangan dunia.

Uraian di atas menunjukkan bahwa banyak faktor, seperti pertambahan penduduk dunia, penggunaan pangan untuk biofuel, kenaikan harga minyak dunia, bertambah banyaknya kelas menengah, bertambah banyaknya penduduk perkotaan, perubahan iklim/cuaca, kebijakan WTO, yang menyebabkan terjadinya krisis harga pangan dunia.

Sehubungan dengan terjadinya krisis harga pangan dunia, reaksi bermunculan, baik dari negara-negara maupun lembaga-lembaga internasional, dengan maksud mengatasinya. Pada akhir April 2008 yang lalu, pemerintah Thailand mengumumkan pembentukan Organization of Rice Exporting Countries (OREC) dengan maksud mendirikan sebuah kartel untuk mengendalikan harga beras dunia. Pemerintah Jepang pada bulan Mei yang lalu, melepaskan persediaan berasnya ke dalam pasar dunia. Kebijakan Jepang ini membawa konsekuensi positif mengingat harga beras dapat menurun. Pada bulan Juni 2008, Food and Agricultural Organization (FAO) menyelenggarakan Conference on World Food Security. Dalam konferensi tadi disepakati penyediaan dana sebesar \$1,2 milyar untuk bantuan pangan bagi 75 juta orang yang tinggal di 60 negara yang menderita karena kenaikan harga pangan. IFAD menyediakan dana sebesar \$200 juta untuk mendukung para petani miskin dalam memproduksi pangan karena adanya krisis pangan global. Pemerintah Maroko menurunkan tarif import gandum dari 130% menjadi 2,5%; sedangkan pemerintah Nigeria memotong pajak import beras dari 100% menjadi 2,7% (Braun,

<http://www.ifpri.org/pubs/bp/bp001.asp>).

Bantuan pangan Amerika Serikat.

Sebagai salah satu negara kaya, Amerika Serikat memiliki komitmen untuk memberikan bantuan kepada negara lain dan bantuan itu sendiri bervariasi dalam hal kategori. Pada umumnya, bantuan luar negeri AS itu bisa dipilah-pilahkan dalam lima kategori (Tarnoff and Nowels, <http://fpc.state.gov/documents/organization/31987.pdf>), yakni: 1) Bantuan pembangunan bilateral. Program ini bertujuan mendukung pengembangan ekonomi dan penciptaan stabilitas sosial di negara-negara lain. 2) Bantuan ekonomi untuk mendukung kepentingan politik dan keamanan AS. 3) Bantuan kemanusiaan. Program ini ditujukan untuk memberikan bantuan berkaitan dengan persoalan krisis pangan, pengungsi dan bencana alam. 4) Bantuan multilateral. Bersama-sama dengan bantuan negara-negara lain, bantuan AS digunakan, antara lain, untuk membiayai kegiatan organisasi internasional. 5) Bantuan militer. Bantuan ini diantaranya diberikan kepada sekutu ataupun sahabat AS berupa perlengkapan militer dan pelatihan militer.

Berkaitan dengan upaya mengatasi krisis harga pangan global, keterlibatan AS dilakukan dengan cara memberikan bantuan pangan dan bantuan ini berada di bawah kategori "Bantuan Kemanusiaan". Ketentuan bagi pemerintah AS untuk memberikan bantuan pangan bagi negara-negara lain tertuang dalam Public Law 480 (PL 480) yang dikeluarkan tahun 1954 (Zerbe, <http://search.yahoo.com/search?p=food+aid+policy&ei=...>). Salah satu ketentuan penting dalam PL 480 adalah bahwa bantuan pangan AS akan digunakan "untuk memperluas perdagangan internasional, untuk mengembangkan dan memperluas pasar export bagi komoditas pertanian AS, untuk memerangi kelaparan dan kurang gizi, untuk mendorong pembangunan ekonomi di negara-negara sedang berkembang, (dan untuk membantu) negara-negara tadi yang bermaksud meningkatkan produk pertaniannya sendiri". Dengan demikian, bila dilihat dari tujuannya, pemberian bantuan pangan ke negara-negara lain, tidak semata-mata didasarkan pada pertimbangan kemanusiaan, akan tetapi juga didasarkan pada kepentingan lainnya. Lagi pula, pemberian tersebut tidak hanya untuk kepentingan pihak lain, akan tetapi juga untuk kepentingan AS sendiri. Ketentuan lain yang perlu diperhatikan adalah bahwa bantuan dari AS kepada pihak lain berupa barang/bahan makanan produk petani AS sendiri dan bukan produk petani negara lain. Lagi pula bantuan tersebut tidak berwujud uang. Ketentuan lain yang tidak kalah pentingnya adalah

bahwa pengiriman bantuan pangan ke negara-negara lain harus menggunakan sarana pengangkut/transportasi berbendera AS. Penggunaan sarana transportasi milik negara lain tidak dibenarkan.

Dalam realisasinya, bantuan pangan AS untuk negara-negara lain, tidak hanya didasarkan pada pertimbangan kemanusiaan, akan tetapi juga kepentingan ekonomi, politik maupun strategi negara adidaya itu sendiri. Sejak diperkenalkannya, yakni tahun 1954 sampai pertengahan tahun 1970an, kepentingan AS di masa perang dingin sering sekali menyertai pemberian bantuan pangan itu (Anup Shah, <http://www.globalissues.org/article/748/food-aid>). India, misalnya, merupakan salah satu negara penerima bantuan pangan AS mulai pertengahan dekade 1950an. Ketika kekeringan melanda India tahun 1965-1966, negara tersebut mengalami kesulitan pangan dan jutaan petani terancam kehidupannya. Dalam suasana seperti itu, AS menawarkan bantuan dengan sejumlah persyaratan. Amerika Serikat meminta India membuka pasar bagi pupuk buatan negaranya, mendevalusi mata uangnya (rupee), memberlakukan keluarga berencana serta mengurangi intensitas kritiknya terhadap keterlibatan AS di Vietnam. Walau bersedia memenuhi tuntutan AS, kenyataannya India tidak menerima bantuan pangan sebesar yang dijanjikan. Akhirnya, tahun 1974, India memutuskan untuk mengakhiri bantuan pangan AS.

Bangladesh, negara lain di kawasan Asia Selatan, menerima tekanan serupa pada waktu negara itu memperoleh tawaran bantuan pangan AS tahun 1974. Pada tahun itu, Bangladesh mengalami krisis pangan yang gawat sebagai konsekuensi terjadinya banjir besar yang merusak wilayah utama penghasil pangan. Para pedagang negara itu juga ramai-ramai menimbun pangan karena ada ramalan bahwa harga pangan akan naik drastis mengingat terjadi anjloknya produksi. Mengingat tipisnya devisa, pemerintah Bangladesh tidak mampu membeli pangan dari pasar internasional. Pada waktu itu, AS mendesak Bangladesh untuk menghentikan export goni (jute) ke Cuba. Tujuan AS adalah mengisolir Cuba, sebuah negara tetangga, berideologi sosialis dan yang sekaligus musuhnya. Karena terpaksa, akhirnya Bangladesh menerima bantuan pangan AS dan menghentikan exportnya ke Cuba. Namun, AS kembali mendesak Bangladesh untuk meliberalkan pasarnya, memperkecil intervensi pemerintah atas harga pangan serta menghapuskan proteksi bagi industri pupuk.

Bantuan pangan ke Indochina, merupakan

contoh lain bagaimana pertimbangan politik, dan bukan pertimbangan kemanusiaan, menyertai kebijakan luar negeri AS. Semakin intens terlibat dalam perang di Indochina, semakin banyak pengapalan bahan pangan AS ke kawasan Asia Tenggara itu. Puncaknya terjadi tahun 1974, dimana lebih dari 50% dari total bantuan pangan AS diberikan kepada Vietnam dan Kamboja. Selama perang Indochina, bantuan pangan dibawah PL 480 tidak semata mata diberikan sebagai hadiah kepada sekutu sekutu AS, akan tetapi juga sebagai anggaran tambahan untuk operasi militer. Mengingat Program PL 480 bersifat flexibel dan kurang pengawasan Kongres, maka pemerintah AS kadang kala menyalahgunakannya. Ketika Senat AS menolak tambahan anggaran militer untuk perang Vietnam sebesar \$266 juta, maka bantuan pangan besar besaran dikirimkan ke Indochina. Oleh pemerintah Vietnam dan Kamboja, bahan makanan tadi dijual kembali untuk membeli peralatan militer AS.

Setelah berakhirnya perang Indochina, ada kecenderungan AS mulai meningkatkan pertimbangan kemanusiaan, dan mengurangi pertimbangan politik dalam rangka memberikan bantuan pangan untuk negara negara lain.

Siapa untung?

Dalam sejarahnya, bantuan pangan AS untuk negara negara lain mengalami pasang surut dalam hal besaran/jumlahnya. Antara pertengahan dasawarsa 1950an sampai pertengahan dasawarsa 1960an besarnya bantuan pangan rata rata sekitar 25% dari total export bidang pertanian negara itu. Hanya dalam tahun 1957 besarnya mencapai puncak, yaitu sekitar 33% dari total export bidang pertaniannya. Dalam dekade 1970an, besaran bantuan tersebut cenderung mengalami penurunan dan di akhir dekade 1970an, besarnya hanya mencapai 3% saja.

Pasang surut dalam hal besaran bantuan pangan AS ke negara negara lain juga nampak setelah memasuki abad baru sekarang ini. Dalam tahun 2006, dana bantuan pangan yang disediakan sebesar \$ 2,2 milyar. Dalam tahun tersebut, AS memberikan bantuan pangan kepada 50 negara. Dari anggaran yang disediakan tadi, 80% diantaranya diberikan kepada negara negara di Afrika, 12% diberikan kepada negara negara di Asia dan Timur Dekat, 7% diberikan kepada negara negara di Amcika Latin dan 1% dibcrikan kepada negara negara Erasia. Dari 80% dana yang diberikan kepada Afrika, 30% diantaranya diberikan kepada Sudan, 27% untuk negara negara di Tanduk Afrika (Ethiopia dan Somalia), 18% diberikan kepada negara negara Afrika bagian selatan, 14% diberikan kepada negara negara

Afrika bagian barat dan 11% ke negara negara Afrika bagian tengah (Melito, <http://66.218.69.11/search/cache/ei=UTF-8&p=thomas+melito+foreign+assistance+various+challenges+limit+efficiency+effectiveness+us+food+aid>). Dalam tahun 2007, dana bantuan pangan AS mengalami penurunan dan menjadi \$ 2,1 milyar. Pada tahun 2008 mengalami kenaikan lagi, sehingga menjadi \$ 2,3 milyar; dan untuk tahun 2009 mengalami penambahan lagi, sehingga mencapai angka total \$ 2,7 milyar. Dari angka terakhir ini, \$770 juta diantaranya merupakan hasil permintaan tambahan oleh Presiden Bush kepada Kongres AS mengingat adanya krisis harga pangan global akhir akhir ini. Dengan meningkatnya anggaran bantuan pangan ini, Presiden Bush berharap kontribusi AS dalam menghadapi krisis harga pangan dunia akan semakin nampak.

Walaupun AS memberikan dana bantuan pangan untuk negara negara lain dalam jumlah besar, akan tetapi dalam kenyataannya yang banyak menikmati keuntungan adalah pihak pihak domestik AS itu sendiri. Ada beberapa alasan yang bisa dikemukakan (seperti tertuang dalam PL 480): Pertama, pada mulanya AS membuat ketentuan bahwa semua bantuan yang diberikan kepada pihak lain harus berupa pangan dan bukan berupa uang. Lagi pula, pangan yang diberikan kepada pihak lain harus merupakan produk petani AS, bukan produk petani negara lain. Baru belakangan ini ada ketentuan, bahwa paling banyak 25% bantuan pangan AS boleh merupakan hasil produksi negara lain. Dengan adanya ketentuan seperti ini berarti bahwa bantuan pangan AS tadi pada dasarnya adalah penjualan kelebihan produk dalam negeri AS kepada negara negara lain. Ketentuan ini, juga berarti membuka akses produk pangan AS di pasar negara negara lain. Tidakkah mengherankan apabila perusahaan AS yang bergerak di bidang pangan memperoleh keuntungan besar. April 2008, Cargill mengumumkan keuntungannya mencapai 86%, yang berarti keuntungan per kuartal sebesar \$ 1 milyar; Archer Daniels Midland (ADM) memperoleh keuntungan 42% per kuartal, sehingga penghasilannya melonjak dari \$11,4 milyar menjadi \$18,7 milyar. Monsanto penghasilannya naik 45%. Penjualannya per kuartal naik sebesar \$ 1,4 milyar (Garett, www.cfr.org/content/publications/attachment/CGS_WorkingPaper_2.pdf). Adanya peraturan bahwa paling sedikit 75% bantuan pangan harus merupakan produk domestik AS, maka hal ini menimbulkan ketidakefisienan. Ongkos pengiriman pangan dan pengurusannya dari AS ke negara negara lain menghabiskan sekitar 65%

total anggaran bantuan pangan negara adidaya tadi (Tady, http://www.inthesetimes.com/article/3342/who_does_us_food_aid_benefit/).

Kedua, Semenjak awal pencanangannya, ada ketentuan bahwa hanya sarana/alat transportasi yang berbendera AS yang boleh membawa bantuan pangan tadi ke negara negara tujuan. Sarana transportasi milik negara lain tidak diijinkan. Hanya dalam beberapa tahun terakhir ini ada ijin bahwa maximum 25% sarana transportasi bukan berbendera AS boleh mengangkut bahan bantuan pangan negara adi daya itu. Dengan adanya peraturan ini, maka perusahaan perusahaan pengangkutan milik AS dan negara maju sajalah yang banyak memperoleh keuntungan. Bulan Maret 2008 yang lalu AP Moller Maersk, perusahaan pengangkutan milik Denmark, misalnya, mengumumkan kenaikan keuntungan sebesar 15%. Mitsui, perusahaan transportasi milik Jepang, naik 12% keuntungannya.

C. KESIMPULAN

Dalam dua tahun terakhir ini terjadi kenaikan harga pangan secara tajam pada level global. Banyak faktor, seperti pertambahan jumlah penduduk, kenaikan harga minyak, penggunaan pangan sebagai bahan bakar, meningkatnya jumlah kelas menengah, urbanisasi, kebijakan WTO, sebagai penyebab kenaikan harga tersebut. Protes anti kenaikan harga pangan dilancarkan masyarakat kelas menengah ke bawah di banyak negara berkembang. Mereka merasa kesulitan membeli bahan pangan: disatu pihak penghasil mereka tetap, dilain pihak harga pangan naik melejit.

Amerika Serikat, sebagai salah satu negara kaya, memiliki program bantuan pangan kepada negara negara lain dibawah ketentuan yang tercantum dalam PL 480. Menghadapi krisis harga pangan dalam dua tahun terakhir ini, AS menaikkan dana bantuan pangan luar negrinya. Akan tetapi, program bantuan pangan AS itu dianggap tidak saja hanya menguntungkan orang orang AS sendiri, akan tetapi juga dinilai kurang efisien. Perlu pembenahan ketentuan ketentuan dalam PL 480, sehingga AS bisa menyumbang pangan secara berarti bagi mereka yang memerlukan. Di dalam memberikan bantuan pangan, janganlah hendaknya AS melihat dari kepentingan nasionalnya belaka ("Fact Sheet...", [Http://www.foodfirst.org/node/304](http://www.foodfirst.org/node/304)).

DAFTAR PUSTAKA:

- Braun, Joachim von, "Rising Food Prices: What Should Be Done?," (<http://www.ifpri.org/pubs/bp/bp001.as>), diakses 4 November 2008.
- "Fact Sheet: Food Aid in the New Millenium Genetically Engineered Food and Foreign Assistance", (<http://www.foodfirst.org/node/304>), diakses 3 November 2008.
- "Food Security for a Growing World Population: 200 Years After Malthus, Still Unsolved Problem", (http://www.snbd.org/sdi/issues/agriculture/publications/food_security_population.htm), diakses 24 November 2008.
- Garett, Laurie A, "Food Failures and Futures", (www.cfr.org/content/publications/Attachment/CGS_WorkingPaper_2pdf), diakses 31 Oktober 2008.
- HighBeam Research, "Total Population of the World by Decade, 1950 2050 (Historical And Projected)", <http://www.infoplease.com/ipa/A0762181.html>, diakses 5 November 2008.
- Melito, Thomas, "Foreign Assistance: Various Challenges Limit the Efficiency and Effectiveness of U.S. Food Aid", (<http://66.218.69.11/search/cache/ci=UTF-8&p=thomas+melito+foreign+assistance+various+challenges+limit+efficiency+effectiveness+us+food+aid>), diakses 31 Oktober 2008.
- Shah, Anup, "Food Aid", (<http://www.globalissues.org/article/748/food-aid>), diakses 31 Oktober 2008.
- Shah, Anup, "Global Food Crisis 2008", (<http://www.globalissues.org/article/758/global-Food-crisis-2008>), diakses 31 Oktober 2008.
- Tady, Megan, "Who Does U.S. Food Aid Benefit?", ([Http://www.inthesetimes.com/article/3342/who_does_us_food_aid_benefit/](http://www.inthesetimes.com/article/3342/who_does_us_food_aid_benefit/)), diakses 3 November 2008.
- Tarnoff, Curt and Larry Nowels, "Foreign Aid: An Introductory Overview of U.S. Programs and Policy", (<http://fpc.state.gov/documents/organization/31987.pdf>), diakses 3 November 2008.
- WHO, "Global and Regional Food Consumption Patterns and Trends", http://www.who.int/nutrition/topics/3_foodconsumption/en/index.html, diakses 24 November 2008.

Wikipedia, "2007- 2008 World Food Price Crisis", (http://en.wikipedia.org/wiki/2007%E2%80%932008_world_food_price_crisis), diakses 5 November 2008.

Yanhua Liu, "Science and Technology: the Essential Way to Keep Sustainable Development of World Agriculture and Trade", (<http://www.cropscience.org.au/icsc2004/ple>

nary/0/1807_liuyanhua.htm), diakses 24 November 2008.

Zerbe, Noah, "Feeding the Famine? American Food Aid and the GMO Debate in Southern Africa", (<http://search.yahoo.com/search?p=food+aid+policy&ei=...>), Diakses 3 November 2008.