

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Peningkatan jumlah orang yang mengalami kerawanan pangan akut sejak prapandemi hingga 2023 memperlihatkan gentingnya masalah *food security* atau keamanan pangan. *Food security* merupakan konsep yang berkaitan dengan pemenuhan kebutuhan pangan dan nutrisi manusia. *Food and Agriculture Organization* (FAO) menyebutkan *food security* terjadi ketika semua orang memiliki akses secara fisik dan ekonomi terhadap makanan yang cukup, aman, dan bergizi setiap saat untuk memenuhi kebutuhan diet dan pilihan makanan untuk hidup yang aktif dan sehat (Ben Hassen & El Bilali, 2022). Ada empat dimensi yang ditetapkan FAO untuk mengukur keamanan pangan, yaitu ketersediaan, akses, pemanfaatan, dan stabilitas. Dari keempat dimensi ini, ketersediaan dan akses dapat dikatakan menjadi pilar terpenting untuk hadir lebih dulu karena jika tidak, maka pemanfaatan dan stabilitas tidak dapat diukur. Ketersediaan pangan melihat apakah produksi dan jumlah pasokan cukup untuk didistribusikan ke masyarakat. Oleh karena itu, masalah-masalah yang berhubungan dengan produksi, terutama dalam sektor pertanian menjadi tantangan besar dimensi ini. Sementara itu, dimensi akses melibatkan kemampuan masyarakat mendapatkan pangan secara fisik dan ekonomi. Dengan demikian, pendapatan masyarakat akan sangat berpengaruh. Peng dan Berry (2019) menyebutkan indikator-indikator penting dalam dimensi ini di antaranya

adalah indeks harga pangan, kondisi jalur pangan, dan pengeluaran pangan pada masyarakat miskin. Oleh karena itu, negara yang mengalami masalah ekonomi seperti inflasi, pengangguran, dan krisis mata uang kemungkinan besar akan menghadapi masalah dalam dimensi akses pangan.

Selain keamanan pangan, negara juga perlu membangun sebuah ketahanan pangan. Ketahanan pangan berguna untuk memastikan keamanan pangan berlangsung dan mencegah masalah pangan kembali terjadi. Secara sederhana, ketahanan pangan adalah bagaimana sistem pangan mampu mencukupi kebutuhan pangan yang sesuai dan dapat diakses semua orang dari waktu ke waktu di samping terjadinya berbagai gangguan yang terduga maupun tidak (Tendall *dkk.*, 2015). Gangguan pada sistem pangan dapat dipengaruhi oleh banyak aspek, termasuk kondisi alam, ekonomi, sosial, politik, dan lain sebagainya. Maka dari itu, ketahanan pangan akan dibangun memperhatikan kondisi dari aspek-aspek tersebut.

Saat ini, ada setidaknya 345 juta orang di 79 negara yang menghadapi kerawanan pangan akut (WFP, 2022). Artinya, banyak orang di dunia belum dapat mengakses pangan untuk memenuhi kebutuhan nutrisinya. Akar dari masalah ini terletak pada keterbatasan produksi dan/atau distribusi pangan ke masyarakat. Keterbatasan tersebut dipengaruhi oleh berbagai macam faktor, seperti kurangnya sumber daya, iklim tidak menentu, dan masalah-masalah yang menghambat rantai pangan, seperti pandemi Covid-19. Selain itu, ada pula konflik internasional, seperti konflik Rusia-Ukraina yang menaikkan harga

pangan serta bahan bakar dan pupuk yang berperan dalam produksi dan distribusi.

Di samping masalah yang mengganggu sistem pangan internasional, beberapa negara pada dasarnya telah menghadapi tantangan besar dalam masalah pangan. Ini terjadi terutama pada negara-negara yang mengalami konflik internal yang berimbas pada kelumpuhan sosial dan ekonomi. Berdasarkan data 2016, dari sembilan belas negara yang sering menghadapi krisis pangan, mereka semua terdampak oleh konflik dan kekerasan. Hal tersebut kemudian diperparah oleh fenomena iklim yang tidak mendukung sehingga berimbas pada produksi pangan dan mata pencaharian (FAO *dkk.*, 2017). Salah satu negara yang mengalami hal ini adalah Yaman.

Yaman merupakan sebuah negara yang berada dalam kawasan Timur Tengah, tepatnya di sebelah selatan Semenanjung Arab. Lokasi negara ini cukup strategis karena terhubung langsung dengan Laut Arab, Teluk Aden, dan Laut Merah yang penting bagi jalur perdagangan dunia. Mirip dengan negara Timur Tengah lainnya, sebagian besar wilayah Yaman merupakan gurun. Maka dari itu, iklim negara ini sangat panas dan kering. Yaman dulunya terbagi menjadi dua negara, yaitu Yaman Utara dan Yaman Selatan. Keduanya melakukan unifikasi secara resmi pada 1990 menjadi Republik Yaman. Sejak unifikasi, pendapatan ekonomi negara ini bergantung pada ekspor minyak dan gas. Tantangan besar muncul ketika *Triple F (Food, Fuel, and, Finance) Crises* pada tahun 2007 hingga 2009 menghantam beberapa negara, termasuk Yaman. Krisis ini berdampak negatif pada pertumbuhan ekonomi dan menyebabkan

peningkatan angka kelaparan dan penyakit di Yaman. Krisis kemanusiaan pun terjadi karena pemerintah tidak dapat mengatasi masalah-masalah akibat krisis tersebut.

Krisis kemanusiaan Yaman semakin parah sejak pecahnya konflik antara pemerintah dan kelompok Houthi di 2015. Kelompok separatis ini lebih dikenal dengan kelompok Al-Houthi. Hussain Al-Houthi yang merupakan pemimpin Al-Houthi kemudian ditangkap di tahun 2004 oleh pemerintah Yaman atas arahan presiden kala itu, Ali Abdullah Saleh. Namunpun begitu, gerakan kelompok Houthi masih berlanjut sehingga saling serang dengan pemerintah masih berlanjut. Warga sipil pun tidak luput menjadi korban. Maka dari itu, kesepakatan gencatan senjata akhirnya dicapai pada tahun 2010. Di sisi lain, fenomena *Arab Spring* di tahun 2011 membangkitkan kembali gerakan dari selatan. Protes dan perlawanan yang terjadi menyebabkan beberapa pejabat pemerintahan mundur dari jabatannya. Tahun 2015 menjadi puncak perlawanan Al-Houthi ditandai dengan berhasilnya perebutan istana presiden.

Kekerasan dan penggunaan senjata menjadikan konflik ini sangat merugikan, terutama bagi warga sipil. Konflik Yaman telah menyebabkan kematian sekitar 233.000 jiwa hingga 2019 (Moyer dkk., 2019) dan meningkat sebanyak 60% di akhir 2021 (Hanna dkk., 2021). Dibanding kematian secara langsung akibat perang, kematian secara tidak langsung merupakan masalah yang dialami oleh kebanyakan warga sipil. Kematian tidak langsung ini disebabkan kurangnya makanan serta pelayanan dan infrastruktur kesehatan. Hal ini terjadi karena pihak-pihak yang berperang juga menghancurkan banyak

infrastruktur penting, seperti rumah sakit, infrastruktur sistem pengairan, dan lahan pertanian menghalangi produksi ekonomi, produksi pangan, dan pelayanan kesehatan. Selain itu, blokade di beberapa pelabuhan menghambat jalur transportasi dan telekomunikasi. Akibatnya, aktivitas seperti perdagangan, bahkan penerimaan bantuan kemanusiaan, sulit dilakukan. Dengan demikian, masyarakat jadi kehilangan sumber pendapatan, mengalami kemiskinan, sulit mengakses makanan, dan menghadapi resiko penyakit, seperti malnutrisi. Keadaan yang tidak kunjung membaik membuat Yaman menjadi negara dengan krisis kemanusiaan terburuk di dunia tahun 2021.

World Food Programme mendapati sekitar 17 juta masyarakat Yaman mengalami ketidakamanan pangan dan menjadi negara dengan tujuan respon darurat WFP terbesar di dunia (WFP, 2023). Ketidakamanan pangan dapat dikatakan terjadi akibat ketersediaan pangan yang tidak memenuhi kebutuhan dan keterbatasan masyarakat terhadap akses ke pangan, baik secara fisik maupun ekonomi. Terbatasnya ketersediaan pangan domestik tentunya berhubungan langsung dengan sistem produksi pangan. Perang yang menyerang sistem dan infrastruktur pertanian sangat berdampak pada produksi pangan. Berkurangnya buruh tani akibat terbunuh ataupun terluka akibat perang menyebabkan tenaga kerja kurang. Input utama pertanian, yaitu bibit dan pupuk pun menjadi sulit diperoleh. Kelangkaan air dan bahan bakar kemudian berpengaruh dengan naiknya biaya produksi. Keterbatasan produksi pun membuat Yaman juga bergantung pada impor, tetapi jalur perdagangan yang dihalangi menjadikan pangan masih sulit dijangkau. Tidak heran jika harga pangan menjadi semakin

mahal. Di samping itu, hancurnya perekonomian dan tingginya angka pengangguran menyebabkan pendapatan rendah dan tidak menentu di masyarakat. Dengan daya beli yang rendah, masyarakat Yaman tentu sulit mengakses makanan.

Kasus kelaparan dan malnutrisi dapat dilihat sebagai dampak terbesar yang terjadi akibat kondisi ketidakamanan pangan yang terjadi. Di Yaman, malnutrisi akut mencapai angka 3.5 juta orang (WFP, 2023). Ini banyak dialami oleh ibu hamil dan menyusui serta anak-anak. Dengan keadaan darurat tersebut, Yaman tentu memerlukan bantuan luar. Selain untuk memenuhi kebutuhan pangan, bantuan dalam membangun sistem ketahanan pangan juga diperlukan agar sistem pangan Yaman menjadi kokoh, mandiri, dan berkelanjutan. Untuk mewujudkannya, sudah banyak organisasi internasional dan negara-negara yang berperan penting. Salah satunya adalah Uni Emirat Arab (UEA).

UEA merupakan salah satu negara yang peduli terhadap krisis kemanusiaan di Yaman. Dalam masalah ketahanan pangan sendiri, UEA merupakan negara dengan tingkat ketahanan pangan yang baik didukung oleh ketahanan ekonomi yang memadai. Bahkan, ia menjadi negara dengan sistem dan ketahanan pangan terbaik di Arab (Clarke, 2022). UEA pada dasarnya juga menghadapi tantangan dalam produksi pangan. Akan tetapi, kestabilan ekonomi dan tingginya pendapatan yang dimiliki membuat UEA mampu melakukan impor pangan dari negara lain untuk memenuhi kebutuhan masyarakatnya. Selain itu, sumber dana yang dimiliki juga mendorong UEA dalam melakukan program-program untuk menjaga ketahanan pangan nasional.

UEA dikenal sebagai salah satu negara dengan program bantuan luar negeri terbesar di dunia. Bantuan luar negeri bahkan menjadi salah satu pilar kebijakan luar negeri yang ditetapkan sejak pemerintahan mendiang Presiden Sheikh Zayed bin Sultan Al Nahyan (UAE, 2022). Ini didasarkan pada komitmen UEA pada persaudaraan dan pertemanan baik dengan semua negara, termasuk negara islam dan negara satu kawasan. Hubungannya dengan Yaman pun telah berlangsung cukup lama. Sheikh Zayed bahkan telah melakukan kunjungan ke Yaman saat negara tersebut masih terbagi menjadi dua di tahun 1977. Beliau mengunjungi baik itu Yaman Utara, maupun Yaman Selatan (Hellyer, 2015). Pada masa itu, salah satu bantuan utama yang diberikan UEA ke Yaman adalah bantuan darurat dan pembangunan infrastruktur pasca banjir di tahun 1982 (WAM, 2018a). Bantuan-bantuan UEA terhadap Yaman pun masih berlanjut dan berperan penting dalam membantu Yaman menghadapi krisis yang terjadi. Melihat dari laporan bantuan UEA sejak 2009, hampir tiap tahun Yaman menjadi salah satu tujuan utama. Bantuan ini pun semakin intens sejak perang saudara di Yaman pecah di 2015. Ini dibuktikan dengan total bantuan senilai 6.6 miliar dolar Amerika Serikat (USD) dan deposit senilai 300 juta USD untuk menyokong mata uang lokal kepada Yaman sejak 2015 (UAE MOFA, 2022b). UEA membantu Yaman dalam berbagai sektor penting, termasuk keamanan pangan, kesehatan, pendidikan, ekonomi, dan pendidikan. Selain berupa bantuan darurat kepada korban langsung dari konflik, UEA juga membantu Yaman dalam meningkatkan pelayanan kesehatan, pembangunan infrastruktur di

berbagai bidang, dan pengembangan kapasitas berbagai institusi lokal serta lembaga pemerintahan di sana.

Seperti yang sudah disebutkan sebelumnya, masalah pangan adalah salah satu penyebab utama kematian secara tidak langsung akibat perang di Yaman. Masalah kompleks yang terjadi menyulitkan masyarakat dalam memenuhi kebutuhan pangan yang terbilang pokok. Akibatnya, banyak dari mereka yang menderita kelaparan hingga malnutrisi. Maka dari itu, pangan menjadi salah satu sektor utama bantuan UEA saat ini. Dari laporan tahunan bantuan luar negeri UEA tahun 2021, pangan darurat menjadi sektor pertama dengan penyaluran terbanyak ke Yaman, yakni 72,4% dari total bantuan yang diberikan (UAE MOFA and International Cooperation, 2022). Bantuan UEA di sektor lain pun turut menyokong penyelesaian masalah pangan, seperti pembangunan infrastruktur pertanian, infrastruktur air, dan pengembangan ekonomi lokal. Berdasarkan gambaran di atas, penulis melakukan penelitian lebih lanjut perihal **“Implementasi Bantuan Luar Negeri UEA Terhadap Ketahanan Pangan Yaman”** sejak 2015.

1.2. Batasan dan Rumusan Masalah

Sesuai gambaran latar belakang di atas, penulis membatasi penelitian ini pada kurun waktu 2015 hingga 2020. Dalam kurun waktu tersebut, selain melihat masalah yang ada secara umum di Yaman, juga melihat konflik yang terjadi di negara tersebut yang berdampak pada munculnya masalah pangan. Selain itu, dalam kurun waktu tersebut juga dibahas bagaimana hubungan yang sudah terjalin antara UEA dengan Yaman, dan komitmen yang telah dibangun UEA

dalam memberikan bantuan pada Yaman. Berdasarkan batasan tersebut dan gambaran umum di atas, penulis merumuskan masalah yang ada:

1. Bagaimana bentuk dan implementasi bantuan luar negeri UEA terhadap ketahanan pangan Yaman?
2. Bagaimana tantangan implementasi bantuan luar negeri UEA kepada Yaman?

1.3.Tujuan dan Kegunaan Penelitian

a. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

- 1) Untuk memberikan gambaran tentang bantuan luar negeri UEA yang disalurkan ke Yaman.
- 2) Untuk menganalisis implementasi bantuan luar negeri UEA terhadap ketahanan pangan di Yaman.
- 3) Untuk menganalisis tantangan dalam implementasi bantuan luar negeri UEA terhadap ketahanan pangan Yaman.

b. Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan penelitian yang penulis harapkan adalah:

- 1) Menambah pengetahuan dan pemahaman terkait isu ketahanan pangan.
- 2) Menambah pengetahuan dan pemahaman tentang bentuk-bentuk bantuan luar negeri dan implementasinya terhadap isu ketahanan pangan.
- 3) Dapat menjadi sumber informasi dan referensi bagi masyarakat, terutama mahasiswa dan akademisi Ilmu Hubungan Internasional untuk penelitian-penelitian selanjutnya.

1.4. Kerangka Konseptual

a. Hubungan Bilateral

Secara umum, hubungan bilateral didefinisikan sebagai hubungan antara dua negara yang setuju dalam melaksanakan kerja sama dalam berbagai hal, seperti perdagangan, keamanan, diplomasi, dan pertahanan (Qian, 2021). Cornago (2008) sendiri menjelaskan bahwa hubungan bilateral merujuk pada pembentukan hubungan diplomatik permanen antara dua negara berdasarkan persetujuan bersama, menguraikan prosedur perwakilan resmi, perlindungan kepentingan, dan hak diplomatik istimewa sebagaimana didefinisikan oleh Konvensi Wina tentang hubungan diplomatik. Hubungan bilateral dapat dikatakan sebagai elemen dasar dari hubungan internasional. Dengan demikian, tidak heran jika semua negara pasti membangun hubungan bilateral dengan negara lain untuk memperlihatkan eksistensinya di dunia internasional sehingga hubungan bilateral dianggap sebagai tahap penting untuk ikut terlibat dalam negosiasi internasional. Selain itu, hubungan bilateral juga dapat menjadi jalan negara dalam mewujudkan kepentingan nasionalnya melalui kerja sama yang dilakukan (Pannier, 2020).

Ada dua hal dasar yang dilakukan dalam membangun hubungan bilateral, yaitu mengakui satu sama lain sebagai sebuah negara berdaulat dan mengirimkan perwakilan atau kedutaan ke masing-masing ibu kota negara (Legro, 2008). Sebuah hubungan bilateral akan melibatkan komunikasi antara dua negara dan terstruktur di seputar hubungan antara kepala negara atau pemerintahan, kedutaan, pihak swasta, dan masyarakat sipil (Pannier, 2020).

Biasanya, hubungan bilateral ini ditandai dengan melakukan kunjungan formal antar negara dan melakukan pertemuan atau konferensi bilateral. Melalui pertemuan-pertemuan inilah kedua negara akan berdiskusi dalam meningkatkan kerja sama di berbagai bidang, termasuk politik, ekonomi, keamanan, sosial dan budaya.

Dalam bidang politik, hubungan bilateral biasanya dilakukan dengan konferensi atau pertemuan politik yang mengarah pada mekanisme kelembagaan dalam menyelenggarakan hubungan diplomasi bilateral. Selain itu, biasanya ini juga ditunjukkan dengan adanya pembentukan komisi bersama untuk menyelesaikan ketidaksepakatan dan menegosiasi perjanjian-perjanjian yang merefleksikan prioritas utama hubungan bilateral kedua negara (Spies, 2019). Secara sederhana, hubungan bilateral dalam bidang politik adalah seputar pada pembentukan perjanjian kerja sama bilateral serta diplomasi oleh para pemimpin atau perwakilan negara. Biasanya hubungan di bidang ini juga berhubungan dengan kerja sama di bidang keamanan dan pertahanan. Kerja sama dalam bidang sering kali dikaitkan dengan pembentukan aliansi antara dua negara (Y. Qian, 2021).

Bidang ekonomi sendiri dapat dikatakan menjadi bidang yang paling banyak digunakan negara-negara dalam menjalin kerja sama bilateral. Dalam bidang ini, tentunya kerja sama ditekankan pada peningkatan ekonomi. Kerja sama ini biasanya berwujud perjanjian perdagangan, pemberian investasi, dan bantuan keuangan lainnya. Sementara itu, dalam bidang sosial dan budaya, biasanya kerja sama diwujudkan dalam pertukaran budaya, upaya kolaboratif atau

bantuan dalam kesehatan dan pendidikan, transfer teknologi dan informasi, dan kerja sama lainnya untuk menyelesaikan masalah sosial dan mempererat hubungan bilateral yang baik antara kedua negara.

Kemudian, hubungan bilateral tentunya tidak terjadi begitu saja, melainkan ada hal-hal atau situasi yang mendorong kerja sama antara kedua negara dilakukan. Helen Wallace kemudian memaparkan motif pembentukan hubungan bilateral antara dua pemerintahan ke dalam tiga bentuk yang berbeda sebagai berikut (Pannier, 2020).

- 1) Kedua negara melaksanakan dialog hanya karena adanya transaksi antara dua negara tersebut yang melibatkan pemerintah;

- 2) Kedua negara mempertimbangkan konsultasi dan kerja sama disebabkan tingginya volume dan kompleksitas transaksi yang terjadi antar keduanya sehingga kedua pemerintah harus mengkonsiderasikan hubungan bilateral. Hal ini bisa terjadi dikarenakan kedekatan secara letak geografis, besarnya volume pertukaran barang dan jasa, jumlah warga suatu negara yang tinggal di negara lainnya, ataupun karena keduanya merupakan bagian dari organisasi internasional yang sama;

- 3) Adanya hubungan spesial (*privileged*) antara kedua negara. Hubungan bilateral semacam ini biasanya terjadi karena kedekatan budaya atau berbagi pengalaman yang sama. Ini dianggap menjadi bentuk hubungan bilateral yang paling berhasil dan langgeng.

Konsep-konsep hubungan bilateral di atas akan digunakan dalam penelitian ini untuk menganalisis hubungan bilateral yang terjalin antara UEA dan

Yaman. Dengan menggunakan konsep pembentukan hubungan bilateral milik Helen Wallace kita bisa melihat bagaimana hubungan antara kedua negara tersebut bisa terjalin.

b. Bantuan Luar Negeri

Secara sederhana, bantuan luar negeri merupakan bantuan yang berasal dari negara ataupun organisasi yang berada di luar jangkauan batas negara. Dengan kata lain, dari kacamata pendonor, bantuan luar negeri adalah bantuan yang dikirim ke negara lain. Agarwal (2022) mendefinisikan bantuan luar negeri sebagai pengiriman sumber daya dari satu negara ke negara lain, termasuk aliran kapital ke negara berkembang. Bantuan luar negeri tentunya harus disalurkan ke negara-negara yang membutuhkan, seperti negara yang sedang menghadapi krisis, bencana alam, pendapatan rendah, dan tidak terkecuali negara berkembang. Untuk pendonor sendiri, bantuan luar negeri dapat dikatakan sebagai bentuk tanggung jawab kemanusiaan, empati, dan rasa solidaritas internasional, tetapi tidak menutup kemungkinan ini juga dilakukan karena ada kepentingan politik dan ekonomi.

Seiring perkembangan zaman, bantuan luar negeri juga memiliki banyak jenis. Akan tetapi, secara umum ini dapat dibedakan menjadi dua jenis, yaitu bantuan kemanusiaan dan bantuan pembangunan (Atmani, 2021).

1) Bantuan Kemanusiaan (*Humanitarian Aid*)

Bantuan ini dilandaskan pada rasa kemanusiaan dan tanggung jawab moral untuk membantu negara-negara yang membutuhkan. Terlebih lagi, negara-negara di dunia memiliki tujuan bersama atas kesadaran bahwa

masalah-masalah yang terjadi di dunia berdampak secara global dan menjadi tanggung jawab bersama. Bantuan ini bertujuan untuk menyelamatkan nyawa, meringankan penderitaan, dan melindungi masyarakat selama dan setelah keadaan darurat. Ini didasarkan pada prinsip-prinsip kemanusiaan, netralitas, dan kemandirian (N. Qian, 2015).

Dengan demikian, bentuk bantuan ini paling jelas terlihat dalam bantuan-bantuan darurat yang dikirim sesegera mungkin, seperti makanan darurat, air, pakaian, tempat penampungan, dan sanitasi. Ini juga mencakup kesiagaan bencana, layanan kesehatan, bantuan rehabilitasi dan rekonstruksi.

2) Bantuan Pembangunan (*Development Aid*)

Bantuan pembangunan adalah bantuan dalam bentuk hadiah secara langsung ataupun pinjaman serta bantuan teknis melalui program dan peningkatan kapasitas untuk membantu masalah yang terjadi di bidang ekonomi, sosial, dan politik pada negara-negara kurang berkembang. Bantuan pembangunan bertujuan untuk membantu negara-negara penerima untuk membangun negaranya sehingga negaranya bisa mensejahterakan masyarakatnya, lebih mandiri, dan siap menghadapi tantangan lainnya di masa depan. Bantuan pembangunan sendiri biasanya membutuhkan waktu lebih lama dalam implementasinya karena ia lebih kepada pendampingan dalam membentuk ketahanan negara sehingga membutuhkan pengawasan jangka panjang atau berjenjang. Bantuan pembangunan juga biasa dikenal melalui konsep *Official Development Assistance* (ODA).

OECD (2021) menyebutkan sebagai bantuan pembangunan yang diberikan pada negara berkembang yang bertujuan untuk pembangunan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat. Penerima ODA adalah semua negara yang masuk dalam kategori *low and middle income countries*. ODA dapat diberikan dalam beberapa bentuk, yaitu *grants*, *loans*, dan *technical cooperation* (Ono & Sekiyama, 2023). *Loans* atau pinjaman merupakan bantuan yang diberikan dan nantinya akan dibayar kembali oleh negara penerima, seperti bantuan-bantuan dalam bentuk investasi. Sebaliknya, *grants* dan *technical cooperation* adalah bantuan yang tidak memerlukan pembayaran kembali. *Grants* sendiri didefinisikan sebagai bantuan hadiah baik dalam bentuk uang tunai, pendanaan proyek, maupun pendanaan program. Sementara itu, *technical cooperation* adalah bantuan yang diberikan dalam bentuk pengetahuan dan keahlian, seperti beasiswa, pengiriman ahli, dan pengembangan kapasitas.

Jenis bantuan luar negeri juga dapat dibedakan berdasarkan pendistribusian oleh donor, yaitu bantuan bilateral dan bantuan multilateral (N. Qian, 2015). Bantuan bilateral merupakan bantuan yang diberikan satu negara ke negara lainnya. Sedangkan, bantuan multilateral adalah bantuan yang diberikan kepada suatu negara dari kelompok beberapa negara ataupun organisasi internasional yang menjadi perwakilan beberapa negara.

Untuk bantuan yang spesifik menyoal ketahanan pangan, kita juga perlu melihat konsep bantuan pangan atau *food aid/assistance*. Bantuan pangan dapat dikatakan sebagai segala bentuk bantuan yang bertujuan untuk

meningkatkan ketahanan pangan masyarakat miskin dalam jangka waktu pendek dan jangka panjang, baik didanai oleh sumber daya internasional, publik nasional, maupun swasta (Atmani, 2021). Artinya, bantuan pangan tidak hanya terbatas pada pangan yang diberikan pada masyarakat. Akan tetapi, pangan juga mencakup bantuan-bantuan yang secara langsung maupun tidak langsung membantu masyarakat mengakses pangan. Contohnya adalah program-program bantuan dalam meningkatkan daya beli masyarakat terhadap pangan, program *voucher*, peningkatan kapasitas pertanian, dan lain sebagainya.

Ada tiga jenis bantuan pangan berdasarkan penggunaannya dan bentuk pasokan, yaitu bantuan pangan darurat, proyek bantuan pangan, dan program bantuan pangan (OECD, 2018). Seperti namanya, bantuan pangan darurat adalah bantuan dalam bentuk makanan yang dikirimkan ke negara penerima untuk didistribusikan pada korban-korban bencana alam, konflik, dan semacamnya. Ini dilakukan sesegera mungkin untuk memenuhi kebutuhan produk pangan dan mempercepat pemulihan masyarakat terdampak. Sedangkan, proyek bantuan pangan adalah bantuan yang diberikan kepada proyek-proyek untuk mengatasi kebutuhan mendesak ataupun masalah tertentu di suatu kelompok masyarakat. Bantuan ini diimplementasikan dengan merespon suatu keadaan darurat dan krisis spesifik ataupun bertujuan untuk mendukung perkembangan lokal dengan keterlibatan masyarakat. Proyek bantuan pangan biasanya bersifat jangka pendek dan berfokus untuk memberikan bantuan langsung, seperti dalam rancangan proyek *food -for-work*

atau *cash-for-work* (Carruth & Freeman, 2021). Sementara itu, Rajesh et al. (2022) menjelaskan program bantuan pangan sebagai bantuan pangan dengan strategi yang lebih komprehensif dan memiliki target jangka panjang. Bantuan ini bertujuan untuk menyelesaikan masalah kerawanan pangan dan malnutrisi dalam populasi secara keseluruhan. Salah satu contoh implementasi program bantuan pangan dalam membangun ekonomi lokal adalah pemberian anggaran atau produk pangan pada pemerintah negara penerima yang kemudian dipasarkan (Atmani, 2021). Selain itu, program bantuan biasanya juga mencakup komponen edukasi, seperti pelatihan pertanian, untuk membangun kemandirian penerima bantuan (Rajesh et al., 2022).

Konsep-konsep di atas akan digunakan dalam penulisan ini untuk menganalisis bentuk-bentuk bantuan luar negeri yang diberikan UEA kepada Yaman, terutama bantuan-bantuan yang sesuai dengan konsep bantuan pangan.

c. Ketahanan Pangan

Konsep ketahanan pangan dapat dikatakan berasal dari perkembangan diskusi tentang *food security* atau keamanan pangan. Ketika keamanan pangan adalah kondisi di mana semua orang dapat mengakses pangan yang cukup dan bernutrisi, maka ketahanan pangan bertujuan untuk mendorong dan memastikan kondisi ini bisa berlangsung di samping tantangan-tantangan yang mungkin terjadi. Harris dan Spiegel (2019) mendefinisikan ketahanan pangan sebagai suatu sistem pangan dengan komponen-komponen untuk untuk mengantisipasi, menyerap, menyesuaikan, atau pulih dari efek peristiwa berbahaya dengan cara yang tepat dan efisien. Ini juga mencakup kapasitas

sistem pangan untuk mencegah bencana dan krisis serta untuk mengantisipasi, menyerap, menyesuaikan, atau pulih dari bencana dan/atau krisis tersebut.

FAO (2021) menyebutkan lima kapasitas ketahanan yang harus ada dalam sistem pangan adalah pencegahan, antisipasi, menyerap, adaptasi, dan transformasi. Kapasitas harus dimiliki sebuah sistem pangan untuk dapat dikatakan memiliki ketahanan. Biasanya, kriteria-kriteria ketahanan kemudian muncul menjadi standar, baik dalam membentuk maupun menilai ketahanan pangan. Kriteria-kriteria ini tentunya bermaksud untuk memastikan suatu sistem memenuhi kapasitas ketahanan.

Salah satu uraian kriteria yang dapat digunakan sebagai kerangka dasar untuk membentuk ketahanan pangan adalah lima kriteria ketahanan yang dibahas oleh Judith Rodin dalam *The Resilience Dividend: Being Strong in a World Where Things Going Wrong* (Harris & Spiegel, 2019). Selain kelima kriteria Rodin, Harris dan Spiegel juga menambahkan satu kriteria, yaitu inklusif dan adil. Dalam implementasi kriteria ini, pemerintah akan memainkan peran penting dalam membuat dan menerapkan kebijakan atau strategi yang mendukung sistem ketahanan pangan, mengkoordinasi upaya-upaya dari berbagai *stakeholders*, dan berinvestasi pada infrastruktur dan sumber daya yang mendukung sistem pangan. Kriteria ketahanan pangan yang dimaksud di atas adalah:

2) Kesadaran (*aware*)

Kesadaran artinya memiliki pengetahuan tentang aset, liabilitas, dan kerentanan akan sistem pangan yang dimiliki. Dari pengetahuan ini

muncullah kesadaran situasional untuk menilai informasi dan penyesuaian terhadap gangguan yang terjadi secara tiba-tiba atau *real time*. Implementasi kriteria ini dapat dilihat dari terdapat tidaknya pendanaan penelitian atau pertukaran informasi tentang sumber daya, liabilitas, dan kerentanan sistem.

3) Keragaman (*diverse*)

Suatu sistem pangan perlu memiliki sumber daya yang beragam dan bisa dimanfaatkan saat elemen lain menghadapi tantangan atau secara sederhana bisa menjadi substitusi. Keragaman ini dapat terjadi melalui peningkatan kapasitas sumber daya dan penyedia akses masyarakat kepada berbagai barang, pendapatan, dan jasa.

4) Integrasi (*integrated*)

Integrasi antar bagian-bagian internal pemerintahan diperlukan dalam menjalankan sistem yang besar agar berbagai macam ide bisa disatukan dan memunculkan solusi kolaboratif melalui pertukaran informasi dan komunikasi yang transparan. Integrasi dalam sistem pangan direalisasikan melalui kordinasi antara badan pemerintahan negara, kolaborasi dengan sistem pangan eksternal, dan kordinasi dalam menangani berbagai sumber daya untuk memenuhi ketersediaan pangan. Selain itu, keterpaduan antara berbagai indikator akses pangan dan adanya kebijakan nutrisi yang selaras dengan kebijakan sistem pangan serta kesehatan publik juga menjadi syarat terpenuhinya kriteria integrasi. Ini untuk memastikan akses pangan dan pemenuhan nutrisi masyarakat dapat terlaksana dengan baik.

5) Mandiri (*self-regulating*)

Sistem yang mandiri berarti sistem yang dapat mengelola diri sendiri tanpa kerusakan ekstrem. Ini artinya, jika sewaktu-waktu gangguan terjadi, sistem tidak akan mengalami kegagalan fatal. Ini terwujud jika sistem pangan memiliki kapasitas lokal yang kuat, perencanaan dan respon darurat, dan perencanaan-perencanaan dan respon darurat pangan, dan penyaluran segala informasi berhubungan dengan sistem pangan. Dengan demikian, negara harus memperkuat kapasitas lokal dalam perencanaan berkelanjutan kapasitas agroekosistem, ekonomi lokal, dan perencanaan tentang konservasi atau adaptasi iklim serta mitigasi respon bencana. Hal ini tentu diikuti dengan penyebaran informasi yang baik dan tanggap saat keadaan darurat.

6) Adaptif (*adaptive*)

Adaptif berarti sistem pangan bersifat fleksibel dan dapat beradaptasi dengan situasi yang berubah-ubah, memodifikasi kebiasaan dan menyesuaikan kegunaan sumber daya yang ada. Dengan demikian, sistem yang adaptif didukung dengan adanya praktik produksi pangan yang fleksibel, diversifikasi sistem pertanian dan akses pangan, dan perencanaan program bantuan pangan serta adaptif terhadap informasi yang berkaitan dengan kesehatan publik. Dukungan-dukkungan ini bisa direalisasikan melalui pelatihan pertanian, pengembangan bisnis lokal, dan memfasilitasi alur informasi antara peneliti, sektor swasta, dan sektor pemerintahan.

7) Inklusif dan adil (*inclusive and equitable*)

Suatu sistem pangan yang inklusif berarti sistem pangan di mana masyarakat, termasuk kelompok-kelompok rentan memiliki keterlibatan. Di samping itu, inklusivitas dalam sistem pangan menekankan pada akses yang adil terhadap sumber daya pangan dan kesehatan oleh seluruh masyarakat karena hal ini berhubungan langsung dengan *food security*. Dengan demikian, ketika kerawanan pangan terjadi maka ketahanan pangan sudah pasti gagal muncul terlebih lagi inklusivitas ini harus secara stabil berlangsung dalam sistem ketahanan pangan.

Melalui konsep ini, suatu wilayah perlu memiliki sistem pangan yang memenuhi kriteria agar dapat disebut memiliki ketahanan. Dalam memenuhi kriteria ini, kita tentunya perlu memperhatikan semua indikator atau aspek yang berpengaruh terhadap sistem pangan. Tendall *dkk.* (2015) menjelaskan bahwa sistem pangan terdiri dari proses rantai nilai, aktor, dan interaksi yang mempengaruhi berbagai sektor dan pemangku kepentingan. Faktor global seperti perubahan iklim, urbanisasi, dan krisis seperti bencana alam ataupun lonjakan harga pangan turut berpengaruh pada ketahanan sistem pangan sehingga pemahaman akan aspek biofisik, sosial, dan ekonomi diperlukan. Maka dari itu, kita perlu melihat apakah aspek-aspek atau indikator pada sistem pangan ini mendorong terpenuhinya kriteria-kriteria ketahanan pangan. Selain itu, dengan memperhatikan indikator-indikator ini, kita juga bisa mengidentifikasi kekurangan atau jenis kerentanan apa yang dihadapi sistem pangan.

Untuk mengidentifikasi indikator pada sistem pangan, Harris dan Spiegel menggunakan pilar atau dimensi keamanan pangan karena pada dasarnya realisasi keamanan pangan adalah tujuan utama ketahanan sistem pangan. Dimensi keamanan pangan menurut FAO (2008) adalah sebagai berikut.

1) Ketersediaan

Ketersediaan makanan berbicara tentang bagian pasokan keamanan pangan dan ditentukan dari level produksi, persediaan, dan perdagangan bersih (*net trade*).

2) Akses

Ketersediaan pangan, baik secara nasional maupun internasional, tidak menjamin kondisi keamanan pangan di level rumah tangga. Hal ini karena tidak semua masyarakat memiliki kemampuan yang sama untuk memperoleh pangan yang tersedia. Untuk itu, dimensi ini ingin memastikan masyarakat dapat mengakses pangan secara fisik dan ekonomi. Kebijakan yang berfokus pada pendapatan, pengeluaran, pasar, dan harga kemudian menjadi hal penting untuk mengatasi kekhawatiran terhadap ketidakmampuan masyarakat mengakses pangan.

3) Pemanfaatan

Pemanfaatan berarti bagaimana tubuh dapat memanfaatkan berbagai nutrisi dari pangan yang dikonsumsi. Ini kemudian menentukan bagaimana status gizi seseorang. Untuk mencapai status gizi yang baik, ada beberapa hal yang perlu diperhatikan, yaitu penanganan dan pemberian makan yang baik,

persiapan makanan, keragaman pola makan dan distribusi makanan di dalam rumah.

4) Stabilitas

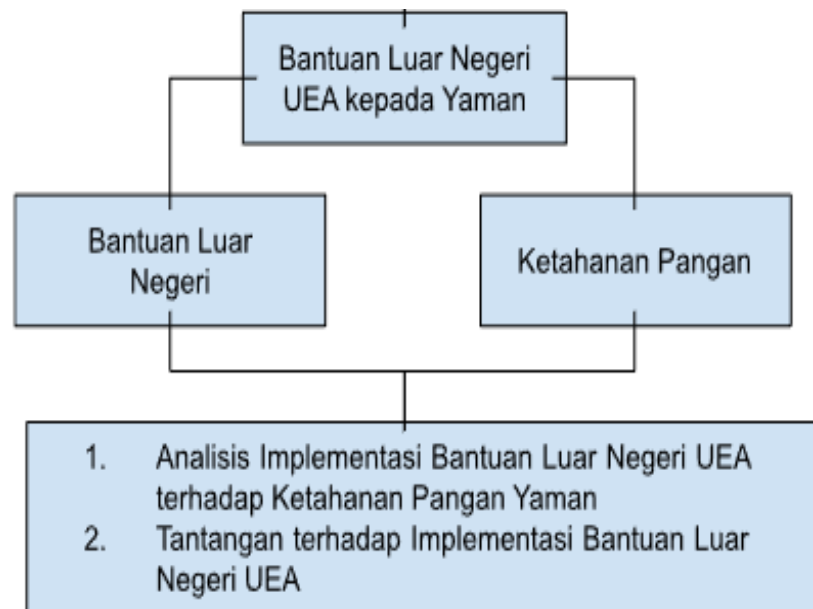
Seseorang masih dianggap rawan pangan jika tidak memiliki akses memadai terhadap pangan secara berkala. Hal ini karena asupan makanan yang kurang di hari esok dan seterusnya akan beresiko menurunkan status gizi seseorang. Maka dari itu, kondisi cuaca buruk, instabilitas politik, atau faktor ekonomi (pengangguran dan kenaikan harga pangan) mungkin berdampak pada status keamanan pangan.

Dari penjelasan di atas, kita dapat mengatakan bahwa konsep ketahanan pangan akan melibatkan banyak indikator, seperti diversifikasi pangan, produksi yang berkelanjutan, stabilitas pangan, pengelolaan sumber daya alam, dan adaptasi terhadap perubahan iklim. Indikator ini kemudian didesain untuk mendukung sistem pangan memiliki kapasitas ketahanan untuk mengatasi tekanan dan menjaga akses terhadap pangan serta mencegah dan memitigasi masalah pangan yang mungkin terjadi. Oleh karena itu, suatu wilayah perlu membangun dan meningkatkan ketahanan sistem pangan untuk menciptakan keamanan pangan bagi masyarakatnya.

Dalam penelitian ini, konsep ketahanan pangan akan digunakan untuk menganalisis tentang kondisi ketahanan pangan Yaman. Selain itu, konsep ini juga digunakan untuk menganalisis bagaimana bantuan luar negeri UEA diimplementasikan dalam ketahanan pangan melalui indikator-indikator sistem pangan Yaman berdasarkan pemetaan Harris dan Spiegel (2019).

1.5. Skema Kerangka Konseptual

Dalam skripsi ini, penulis menggunakan konsep serta teori Bantuan Luar Negeri dan Ketahanan Pangan. Berikut adalah kerangka analisis yang akan digunakan dalam penelitian ini yang sekaligus menggambarkan keterkaitan antara variabel penelitian.



Gambar 1. 1 Kerangka Konseptual

Implementasi bantuan luar negeri merupakan variabel independen dalam penelitian ini. Sedangkan, ketahanan pangan Yaman adalah variabel dependen yang dipengaruhi oleh implementasi bantuan luar negeri UEA. Analisis akan diawali dengan mengidentifikasi bentuk-bentuk bantuan luar negeri yang diberikan oleh UEA terhadap Yaman. Kemudian, bantuan-bantuan tersebut dianalisis menggunakan konsep bantuan luar negeri yang juga dihubungkan dengan konsep ketahanan pangan. Berdasarkan analisis ini, bagaimana pengaruh implementasi bantuan luar negeri UEA terhadap ketahanan pangan Yaman akan ditemukan. Dengan demikian, tantangan dalam implementasi bantuan ini juga perlu dianalisis

karena turut berpengaruh dalam berhasil tidaknya bantuan luar negeri pada ketahanan pangan Yaman.

1.6. Metode Penelitian

a. Tipe Penelitian

Tipe penelitian yang akan digunakan dalam penulisan adalah penelitian kualitatif deskriptif. Tipe penelitian ini berfokus untuk mendeskripsikan hasil penelitian dengan menggunakan data kualitatif yang telah diperoleh. Pendekatan ini terutama berguna dalam menganalisis suatu peristiwa, fenomena, ataupun kondisi sosial (Furidha, 2024). Dengan demikian, analisis akan dilakukan dengan melihat data-data terkait topik penelitian berupa gambaran jelas terkait kondisi konflik dan masalah pangan di Yaman, hubungannya dengan UEA, serta jenis-jenis bantuan luar negeri yang diberikan UEA kepada Yaman.

b. Jenis Data

Jenis data yang akan diperoleh dan digunakan oleh penulis dalam penelitian ini adalah data sekunder. Data sekunder merupakan data yang telah dikumpulkan oleh orang atau kelompok ditujukan untuk suatu proyek penelitian atau evaluasi lain sebelumnya (Kara, 2023). Data ini biasanya tersedia untuk digunakan kembali oleh peneliti lain atau masyarakat umum. Data tersebut kemudian diperoleh dari sebuah laporan, dokumen dan kumpulan pustaka lainnya berbentuk buku, artikel, jurnal, laporan penelitian, dan sumber informasi lainnya. Dalam penelitian ini, data yang sekunder yang

dikumpulkan tentunya berkaitan dengan topik penelitian, yakni laporan atau artikel analisis terkait kondisi yang ada di Yaman dan data terkait bantuan-bantuan yang dikirimkan UEA kepada Yaman.

c. Teknik Pengumpulan Data

Dalam mengumpulkan data yang dibutuhkan, penulis menggunakan metode studi pustaka (*library research*). Metode ini dilakukan dengan mengidentifikasi masalah dan tujuan penelitian, menganalisis dan mengevaluasi sumber data, mengorganisasikan temuan data, dan mengintegrasikan data tersebut ke dalam analisis penelitian (Jaya et al., 2023). Dengan demikian, penulis menelusuri informasi yang berkaitan dengan dua rumusan masalah utama dalam penelitian ini. Informasi ini termasuk tentang dinamika konflik yang terjadi di Yaman, masalah pangan yang ada di Yaman, dan bantuan luar negeri UEA kepada Yaman sesuai dengan kurun batasan waktu yang telah ditentukan. Informasi tersebut diperoleh terutama dari laporan atau dokumen yang dikeluarkan oleh UEA dan organisasi internasional, serta artikel jurnal dan berita online terkait topik penelitian yang tentunya kredibel.

d. Teknik Analisis Data

Analisis data dilakukan dengan cara kualitatif, yakni dilakukan dengan menganalisis masalah yang telah digambarkan sebelumnya menggunakan data-data yang telah didapatkan sehingga hasil penelitian yang diperoleh berupa argumen yang tepat didukung dengan fakta-fakta yang ada.

e. Metode Penulisan

Penulisan penelitian menggunakan metode deduktif dimana masalah digambarkan secara umum kemudian penarikan kesimpulan dilakukan secara khusus melalui analisis data.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Hubungan Bilateral

Secara formal, perjanjian westphalia dapat dianggap sebagai dasar sistem hubungan internasional, termasuk bilateral. Perjanjian ini memperkenalkan konsep kedaulatan negara sehingga negara-negara bisa saling mengakui kedaulatan dan menjalin hubungan diplomatik. Negara boleh menggunakan cara diplomatis, yaitu negosiasi dan mediasi konflik sebelum mengambil jalan perang (Patton, 2019). Dalam praktiknya, hubungan bilateral sebenarnya berakar dari penggunaan hubungan diplomatik antar negara melalui misi resmi oleh kerajaan-kerajaan Eropa. Hubungan ini kemudian dikenal sebagai *old diplomacy* (Pannier, 2020). Diplomasi ini terinspirasi dari sistem *amicitia* (pertemanan) oleh orang-orang Roma. Sistem ini berasal kerajaan Mesir yang seringkali digunakan untuk melakukan ekspansi (Cursi, 2014). Hal ini bisa dilihat dari peninggalan Perjanjian Damai antara Ramses II yang merupakan Raja Mesir dan Raja Hattusilli III dari Kerajaan Het (UN, 2024). Perjanjian ini pun dianggap sebagai perjanjian damai tertua di dunia. Sistem diplomasi ini kemudian diadaptasi oleh orang-orang Roma untuk mengatur hubungannya dengan komunitas-komunitas non-Itali (Cursi, 2014). Hubungan ini sendiri banyak berfokus pada kerja sama militer.

Praktik hubungan bilateral kemudian meluas pada masa dekolonisasi. Pada masa ini, para penjajah Eropa memperkenalkan praktik penandatanganan perjanjian kepada negara-negara bekas jajahan yang menandai hubungan politik

antar negara (Hermes, 2021). Perjanjian tersebut merupakan hasil negosiasi mereka tentang aturan untuk hidup berdampingan dan mengakhiri perang serta menentukan batas-batas wilayah negara. Selain itu, hubungan bilateral juga terjalin antara negara bekas jajahan dengan negara lainnya. Hubungan ini terutama dilandaskan pada perdagangan. Kemerdekaan sebuah negara akan menghilangkan hubungan khususnya dengan negara penjajah yang menggerakkan ekonomi imperiyalisme (Lavallée & Lochard, 2015). Negara-negara bekas koloni akhirnya berorientasi membangun hubungan dengan negara pihak ketiga, terutama negara yang wilayahnya dekat, karena adanya kemungkinan biaya perdagangan bilateral dengan negara penjajah akan jauh lebih mahal.

Praktik bilateral kembali menonjol pada era Perang Dingin antara Amerika Serikat dan Uni Soviet. Kedua negara banyak menjalin hubungan bilateral dengan negara lain, bahkan membentuk aliansi, demi memperluas pengaruhnya. Selain itu, hubungan bilateral yang dibangun keduanya sedikit banyak mempengaruhi negara-negara lain dalam membangun hubungan bilateral. Kinne (2013) menemukan bahwa hubungan bilateral yang terjadi di antara negara-negara dipengaruhi oleh *network*, yaitu koneksi dua negara berbeda dengan negara pihak ketiga yang sama. Hal tersebut cenderung menciptakan hubungan antar dua negara tersebut dan dapat disebut sebagai akibat dari *triadic closure*. Negara-negara juga akan cenderung membangun relasi dengan negara yang aktif membangun hubungan bilateral.

Berakhirnya perang dingin mulai memudahkan istilah blok Barat dan Timur. Oleh karena itu, hubungan bilateral bisa dilakukan di antara negara yang kemarin berbeda blok. Artinya, hubungan yang ingin dibangun negara satu dengan negara lainnya tidak begitu terpengaruh dengan masing-masing hubungan kedua negara dengan negara pihak ketiga. Askarisichani et al. (2020) justru melihat dengan *triadic closure*, hubungan dua negara yang tidak baik dapat menuju ke hubungan yang lebih positif dengan peran pihak ketiga. Dinamika hubungan ini terjadi karena faktor-faktor pengaruh yang kini jauh lebih kompleks, seperti perdagangan global dan isu-isu global lainnya.

Kerja sama kini menjadi konsep yang terus didorong demi menciptakan kesejahteraan global. Krisis pangan, wabah penyakit, pemanasan global, dan kemiskinan merupakan beberapa contoh dari berbagai masalah yang terjadi di dunia. Pokok-pokok usaha dalam menyelesaikan masalah ini pun dituangkan dalam *Sustainable Development Goals* (SDGs) oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB). Dalam SDG, ada tujuh belas poin sasaran di mana poin ke-17 berfokus pada kerja sama dalam mencapai tujuan. Target-target pada poin ini banyak menekankan pada bantuan kepada negara-negara berkembang, termasuk dalam hal sumber daya, transfer teknologi, dan pembangunan nasional (UN, 2023). Kerja sama bilateral pun menjadi salah satu sarana dalam mewujudkan target tadi. Dengan masalah dunia yang makin kompleks dan melihat poin-poin dari SDGs, kerja sama bilateral tidak lagi hanya seputar pada ekonomi perdagangan ataupun militer, tetapi juga mencakup kerja sama dalam

pembangunan infrastruktur, perubahan iklim, keamanan regional, kesehatan, pendidikan, dan lain sebagainya.

Perkembangan konsep mengenai hubungan bilateral di atas sedikit banyak dapat memberi gambaran tentang hubungan bilateral yang dibangun antara UEA dan Yaman. Dari penjelasan di atas, hubungan diplomatik yang terjadi antara UEA dan Yaman juga merupakan konsekuensi dari konsep kedaulatan yang tercantum dalam Perjanjian Westphalia. Dengan demikian, awal mula hubungan bilateral antara UEA dan Yaman secara formal dapat diidentifikasi.

Motivasi munculnya hubungan bilateral antara dua negara dapat diidentifikasi, seperti keamanan dan kerja sama militer, kepentingan politik aliansi, perdagangan dan ekonomi, serta isu global dan kemanusiaan yang berkaitan dengan tren pembangunan global. Motivasi yang dimaksud dalam jalinan hubungan bilateral terkait dengan terjalinnya hubungan antara UEA dan Yaman. Terlebih lagi, keduanya berada dalam satu kawasan. Hubungan bilateral antara keduanya pun telah dilakukan melalui berbagai bidang, termasuk militer, perdagangan, dan kemanusiaan. Dengan demikian, motif kedua negara dalam hal ini dapat dilihat lebih jauh melalui penggambaran dinamika hubungan bilateral antara keduanya.

2.2. Bantuan Luar Negeri

Mawdsley dkk (2017) menguraikan bagaimana konsep bantuan luar negeri telah mengalami perkembangan, baik dalam tujuan, kebijakan dan bentuk bantuan yang sedikit banyak dipengaruhi oleh peristiwa-peristiwa global. Konsep bantuan luar negeri dapat dikatakan pertama kali terlihat pada era pasca

perang dunia kedua hingga perang dingin yang terinspirasi dari teori modernisasi. Pada era ini, bantuan luar negeri memunculkan kesadaran akan pentingnya industrialisasi dan kepentingan geopolitik. Konsep ini didasarkan pada konsep perkembangan Rostow di mana bantuan luar negeri akan berperan di dalamnya. Konsep bantuan luar negeri kemudian banyak dipengaruhi oleh teori neoliberalisme sejak 1980 hingga 2000 yang mulai mendorong produktivitas dan ekspor. Dari tahun 2000 sampai 2010, bantuan luar negeri kemudian didasarkan pada ide neostrukturalis dan pemanfaatan globalisasi. Dalam dekade ini, tujuan persamaan dan pengentasan kemiskinan muncul sehingga konsep *Millenium Development Goals* pun dibentuk. Sementara itu, sejak 2010 hingga sekarang bantuan luar negeri mulai ditujukan untuk menciptakan pertumbuhan ekonomi, perkembangan infrastruktur, dan mendorong perdagangan serta investasi.

Perkembangan bantuan luar negeri secara eksplisit memperlihatkan pentingnya bantuan luar negeri, baik bagi negara penerima maupun donor. Dengan bantuan luar negeri, negara miskin dan berkembang memiliki kesempatan untuk menyelesaikan masalah instabilitas di berbagai sektor yang mungkin dihadapi serta mendorong pembangunan negaranya. Sedangkan, bagi negara pendonor bantuan luar negeri dijadikan sebagai instrumen kebijakan luar negeri yang penting. Ada berbagai macam alasan atau kepentingan suatu negara memberikan bantuan luar negeri, di antaranya adalah stabilitas global, peluang perdagangan, dan meningkatkan citra internasional (Qian, 2015).

Walaupun bermanfaat, perdebatan tentang efektivitas dan dampak yang diberikan juga masih menjadi topik utama jika berbicara tentang bantuan luar negeri. Hal ini disebutkan oleh Qian (2015) dengan mengutip perkataan dari Easterly tentang bantuan ratusan miliar yang telah dikirim ke Afrika tidak membuat negara-negara di sana lebih kaya dibanding sebelumnya. Hübler (2017) pun turut membahas hal ini dalam artikelnya yang berjudul ‘The Future of Foreign Aid in a Globalizing World with Climate Change’. Dalam tulisannya, Hubler menerangkan bagaimana bantuan luar negeri dikritik karena belum berhasil mengentas kemiskinan dan justru memperparah kemiskinan. Bantuan luar negeri juga kerap menimbulkan ketergantungan negara penerima kepada negara pendonor dan bantuan terikat atau *tied-aid*. Dengan adanya *tied-aid*, negara pendonor dapat menjalankan kepentingannya melalui bantuan yang diberi. Bantuan pendampingan jangka panjang pun dibuat untuk membentuk ketahanan bagi negara penerima perlu dilakukan. Hal ini agar negara-negara tersebut bisa mandiri, terutama secara ekonomi dan politik.

Bantuan luar negeri diberi dalam berbagai bentuk, baik itu berupa transfer dana, barang komoditas, pangan, bantuan medis, pendidikan, kesehatan, bantuan infrastruktur, pelatihan, dan lain-lain. Tentunya, bantuan-bantuan ini memiliki tujuan dan perannya masing-masing untuk meningkatkan kualitas dan kesejahteraan hidup masyarakat. Salah satunya adalah bantuan pangan (*food aid*) yang bertujuan mengatasi masalah ketidakamanan pangan atau krisis pangan dengan meningkatkan keamanan pangan dan membentuk ketahanan pangan negara.

Istilah bantuan pangan awalnya hanya mencakup bantuan komoditas makanan yang dikirim kepada negara penerima seperti gandum, jagung, beras, tepung, dan lain-lain. Pengertian bantuan pangan kemudian berkembang mencakupi segala jenis bantuan yang berhubungan dengan memastikan keamanan pangan di masyarakat. Ini terjadi karena munculnya kesadaran bahwa bantuan dalam bentuk makanan saja tidak dapat menyelesaikan masalah akses pangan dan kelaparan. Oleh karenanya, bantuan seperti pengembangan kapasitas pertanian, infrastruktur air, dan bantuan ekonomi diperlukan agar masyarakat dapat mengakses pangan sepanjang waktu dan memenuhi kebutuhan nutrisinya sesuai dengan pengertian keamanan pangan. Untuk itu, bantuan berupa makanan kini lebih dikaitkan dengan istilah *humanitarian food aid*.

Bantuan pangan kemanusiaan telah banyak menimbulkan perdebatan terkait efektivitasnya dalam menyelesaikan masalah ketidakamanan pangan, krisis pangan, ataupun kelaparan. Walaupun bantuan semacam ini bermanfaat untuk memenuhi kebutuhan pangan masyarakat, ada beberapa dampak negatif yang ditimbulkan jika dilakukan dalam jangka panjang. Dampak negatif ini di antaranya adalah dapat menimbulkan ketergantungan negara penerima kepada bantuan pendonor, menciptakan instabilitas pasar dan pertanian lokal, dan mengurangi pendapatan petani (Mushitsi, 2023). Ketergantungan tentu bukanlah kondisi yang diharapkan terjadi pada suatu negara. Dengan kondisi tersebut, negara akan lebih rentan terhadap kondisi global, termasuk dalam hal perubahan harga, ketidakstabilan pasokan, perubahan kurs, dan kondisi ekonomi global.

Artinya, jika terjadi masalah terhadap hal-hal tadi maka sudah pasti negara akan terdampak signifikan karena belum dapat menopang dirinya sendiri.

Sebagai contoh, penelitian yang dilakukan Ahmed dan Golole (2023) mendapati bahwa bantuan makanan yang masuk ke Mogadishu di Somalia dari 2011-2015 cukup berdampak negatif terhadap perkembangan pertanian. Bantuan pangan yang terus menerus menyebabkan ketergantungan masyarakat terhadap produk luar sehingga produk pertanian lokal kurang diminati. Selain itu, munculnya masalah distribusi dan korupsi bantuan pangan menyebabkan bantuan tidak sampai ke beberapa penerima. Maka dari itu, bantuan investasi pertanian akan jauh lebih bermanfaat untuk mengembangkan pertanian lokal yang berkelanjutan (Ahmed & Golole, 2023). Walaupun demikian, kita tidak dapat sepenuhnya menganggap bahwa bantuan makanan menjadi hal buruk karena pada dasarnya ini bermaksud memenuhi kebutuhan makan masyarakat yang terbatas. Seperti halnya yang terjadi di distrik Humla, Karnali, Nepal. Di sana, bantuan makanan justru menjadi *safety net* untuk masyarakat. Bantuan tersebut telah mengisi 20% total kebutuhan-kebutuhan makanan rumah tangga juga sangat membantu keluarga miskin dan kekurangan makanan dengan mengurangi ketergantungan mereka terhadap utang untuk mendapatkan makanan (Gautam, 2019). Di saat yang sama, pertanian lokal Karnali masih mempertahankan keragaman panen tradisional, seperti biji-bijian lokal yang mencakup 65% total konsumsi. Penelitian yang dilakukan mendapati tidak adanya bukti bahwa bantuan makanan telah berdampak negatif terhadap pola makan lokal dan pertanian tradisional. Dari dua kasus ini, kita dapat

menyimpulkan bahwa negara yang menerima bantuan makanan harus memiliki sistem pertanian lokal yang kuat agar tidak mengalami ketergantungan. Dengan demikian, negara dengan pertanian yang lemah tidak hanya membutuhkan bantuan pangan berupa makanan untuk memenuhi kekurangan pangan, tetapi juga memerlukan bantuan pengembangan pertanian dan lain sebagainya yang menysar pembangunan ketahanan pangan.

Selain ketergantungan, bantuan makanan juga mendapati kritik terkait *tied food aid*. Seperti yang sudah disebutkan sebelumnya, bantuan luar negeri dapat menimbulkan masalah bantuan terikat di mana negara pendonor dapat menjalankan kepentingannya melalui bantuan yang diberikan. Kepentingan ini belum tentu sesuai dengan tujuan yang seharusnya sehingga bantuan pangan lebih berorientasi pada donor daripada memperhatikan kebutuhan dan kepentingan negara penerima (Atmani, 2021). Seperti halnya yang dilakukan Amerika Serikat. Kebijakan *U.S. Food Aid Program* di bawah *Public Law 480* pada tahun 1954 menimbulkan kekhawatiran negara-negara penerima bantuan tentang tujuan Amerika mengirimkan bantuan makanan. Tujuan tersebut tidak lain adalah untuk mempromosikan perdagangan pertanian luar negeri sehingga Amerika dianggap menggunakan kesempatan ini untuk memanfaatkan surplus pertanian dalam negeri dibanding membantu negara penerima bantuan dalam perkembangan secara keseluruhan (Rietkerk, 2016). Padahal, membantu perkembangan pertanian dan ekonomi secara keseluruhan akan jauh lebih efektif dan efisien daripada terus mengirim makanan yang terkadang justru lebih memakan biaya pengiriman dan logistik. Dengan kata lain, membantu

perkembangan negara penerima bantuan sama saja dengan membuatnya lebih dekat dan mudah menjangkau makanan. Oleh karena itu, *tied food aid* dapat mendorong ketergantungan negara penerima ke pendonor serta berpengaruh pada pasar pertanian domestik negara penerima.

Salah satu upaya untuk menghindari potensi perangkap *tied food aid* adalah pergeseran via pengiriman bantuan yang sebelumnya hanya bersifat bilateral menjadi multilateral. Bantuan multilateral dapat mengatasi kebutuhan negara penerima lebih efektif melalui kordinasi dan pendekatan komprehensif pada bantuan pangan (Rietkerk, 2016). Mekanisme bantuan multilateral adalah kerja sama dari beberapa negara atau organisasi internasional dalam mengumpulkan sumber daya dan tenaga ahli sehingga menghasilkan rencana pembangunan negara penerima donor yang baik. Salah satu contoh aktor yang aktif dalam menyalurkan bantuan pangan adalah *World Food Programme* (WFP) di bawah PBB. Meski demikian, masing-masing negara masih memiliki kekuasaan dalam melaksanakan kebijakan bantuan luar negerinya, termasuk secara bilateral, dengan tetap memperhatikan kordinasi dengan negara penerima.

Di samping kritik yang didapatkan, bantuan pangan kemanusiaan sangat dibutuhkan negara-negara yang mengalami konflik, terutama konflik bersenjata. Konflik bersenjata menghancurkan banyak infrastruktur pertanian, mengganggu produksi pangan, dan mengganggu aktivitas mata pencaharian sehingga dapat menyebabkan keterbatasan pasokan, kenaikan harga, dan menyulitkan masyarakat mengakses pangan. Bentuk bantuan pangan kemanusiaan biasanya berupa distribusi makanan, dana, voucher pembelian makanan, dan pemenuhan

nutrisi lainnya yang diberikan pada keadaan darurat atau di tengah situasi konflik untuk meringankan penderitaan manusia dan menyelamatkan nyawa (Mary & Mishra, 2020). Ini biasanya disalurkan oleh *aid actors*, seperti organisasi internasional, organisasi nonpemerintah, institusi pemerintahan, yayasan, dan lain sebagainya.

Implementasi bantuan pangan kemanusiaan tentu menghadapi tantangan di negara yang berkonflik. Tantangan ini bisa dilihat dari segi logistik dan finansial (Tranchant dkk., 2019). Dari segi logistik, pendonor atau penyalur bantuan sulit untuk menjangkau masyarakat terdampak konflik, terutama di wilayah-wilayah yang berbahaya dan menjadi zona konflik. Ada kemungkinan besar pihak berkonflik akan menghalangi jalur bantuan dan meminta suap melalui sistem pajak tinggi kepada penyalur bantuan atau bahkan menjarah bantuan yang dibawa (Nunn & Qian, 2014). Sementara itu, keterbatasan finansial dan sumber daya yang mungkin terjadi membuat program bantuan sulit ditingkatkan untuk mencapai kebutuhan masyarakat terdampak. Terlebih lagi, keamanan dan keberadaan logistik penyalur bantuan akan lebih diprioritaskan.

Keamanan dan keberadaan logistik menjadi penting agar bantuan tepat sasaran dan tidak berpotensi disalahgunakan. Penelitian yang dilakukan Christoph Zürcher (2017) mendapati bahwa bantuan kemanusiaan yang masuk ke lima negara berkonflik secara konsisten meningkatkan kekerasan yang terjadi. Ini disebabkan bantuan kemanusiaan lebih rentan jatuh ke tangan yang salah dan disabotase. Dalam bantuan pangan, hal serupa ditemukan oleh Nunn dan Qian (2014) di mana bantuan pangan secara tidak sengaja dapat mendukung

konflik yang terjadi. Penyebabnya antara lain adalah penjarahan oleh kelompok bersenjata, dimanfaatkan oleh pihak-pihak berkonflik untuk meningkatkan dukungan sehingga memungkinkan bentrok, dan digunakan sebagai strategi militer melalui distribusi bantuan selektif serta memastikan pihaknya mendapat bantuan lebih banyak dibanding pihak lawan.

Di lain sisi, bantuan pangan kemanusiaan bisa sangat berguna bagi negara-negara yang mengalami kelangkaan pangan dan ketegangan etnis (Mary & Mishra, 2020). Kondisi kelangkaan pangan dan ketegangan etnis dapat menyulut terjadinya kekacauan dan konflik di masyarakat, baik dalam bentuk protes ke pemerintahan maupun perselisihan antar kelompok. Oleh karena itu, distribusi bantuan pangan yang merata dan transparan muncul sebagai penyelesaian terhadap ketakutan masyarakat. Bantuan juga mengurangi konflik di daerah yang memiliki ketegangan etnis tinggi dengan mengurangi kelangkaan sumber daya pangan sehingga persaingan untuk mendapatkan sumber daya tidak terjadi. Mary dan Mishra (2020) menemukan bukti bahwa peningkatan bantuan pangan kemanusiaan per kapita sebesar 10% dapat menurunkan kejadian konflik sipil sebanyak 0.9%. Dengan demikian, bantuan pangan kemanusiaan dapat memberikan dampak positif dalam mencegah dan memitigasi konflik.

Sementara itu, implementasi bantuan pembangunan (*development aid*) di wilayah berkonflik sangat bergantung pada kondisi yang ada. Program-program pembangunan sangat bermanfaat bagi negara berkonflik dengan syarat diimplementasikan di wilayah yang terbilang sudah cukup aman. Pada wilayah dengan intensitas konflik yang masih tinggi, bantuan pembangunan bernasib

sama dengan bantuan kemanusiaan yang bisa jatuh ke tangan yang salah. Maka dari itu, bantuan mengharuskan kondisi aman agar memperoleh hasil yang positif (Zürcher, 2017).

Pembahasan terkait bantuan luar negeri di atas, termasuk dalam perkembangan, manfaat, kritik, dan tantangan implementasi bantuan, dapat menjadi rujukan dalam melihat bagaimana implementasi bantuan luar negeri UEA kepada Yaman. Kita dapat melihat apakah bantuan yang diberikan UEA telah memperhatikan perkembangan kritik mengenai bantuan luar negeri, terutama dalam membangun ketahanan negara. Dengan demikian, kita bisa menilai apakah bantuan yang diberikan UEA kepada Yaman telah menyasar pada pembangunan ketahanan pangan, bukan sekadar bantuan yang menyebabkan ketergantungan.

Di samping itu, pembahasan terkait bagaimana bantuan diimplementasikan pada negara konflik berguna menjadi referensi penting untuk melihat kasus yang ada di Yaman yang juga tengah berkonflik. Kita bisa menganalisis apakah tantangan-tantangan implementasi bantuan di negara berkonflik juga terjadi pada bantuan UEA ke Yaman. Tantangan yang dimaksud utamanya dalam hal distribusi bantuan yang merata dan pengaruh keamanan terhadap implementasi bantuan tersebut.

2.3. Ketahanan Pangan

Konsep ketahanan merupakan konsep yang berawal dari ilmu teknik dan materiyal yang membahas tentang kemampuan sebuah material untuk menyerap energi tanpa mengubah bentuk secara permanen yang bertujuan untuk

mengembalikan material tersebut ke kondisi aslinya. Dari sini, ketahanan mempengaruhi konsepsi sembuh dari tragedi atau bencana alam. Istilah ketahanan ini kemudian diaplikasikan dalam studi ekologi oleh ahli ekologis C.S. Holing untuk mendeskripsikan kekuatan suatu sistem dan kemampuannya menyerap perubahan serta gangguan dan tetap mempertahankan hubungan yang sama di antara populasi. Holing menekankan pendekatan ketahanan pada pilihan yang tetap terbuka. Selain itu, ilmu psikologi juga turut menggunakan istilah ketahanan sebagai cara untuk mengerti kebiasaan manusia dalam menghadapi banyaknya kekurangan dan kesulitan (Harris & Spiegel, 2019). Dari tiga studi ini, konsep ketahanan pun banyak digunakan dalam berbagai perkembangan, termasuk dalam perkembangan sistem pangan.

Berdasarkan definisi PBB, ketahanan adalah kemampuan suatu individu, rumah tangga, komunitas, kota, institusi, sistem, ataupun masyarakat untuk mencegah, mengantisipasi, menyerap, beradaptasi dan bertransformasi secara positif, efisien, dan efektif ketika dihadapkan dengan berbagai macam risiko sambil mempertahankan fungsi yang ada tanpa mengorbankan prospek jangka panjang untuk pembangunan berkelanjutan, kedamaian dan keamanan, hak asasi manusia serta kesejahteraan untuk semua orang (FAO, 2021). Konseptualisasi dan penilaian indikator ketahanan telah mengalami perkembangan dengan beragamnya cara peneliti dalam melihat ketahanan. Dengan demikian, kebingungan bisa saja muncul dan menjadi tantangan dalam menentukan prioritas, proyeksi, dan evaluasi ketika mengaplikasikan konsep ini (Roosevelt et al., 2023). Walau demikian, penentuan indikator untuk menilai ketahanan

sistem pangan oleh para peneliti sebenarnya masih berputar pada inti yang sama. Setidaknya, ada tiga kunci utama pada konsep ketahanan secara umum, yaitu kemampuan untuk merespon guncangan, fokus menekankan pada potensi efek dari guncangan serta tekanan eksternal, dan konsep yang dapat dipakai di berbagai level, termasuk individu, rumah tangga, komunitas, dan sistem (Harris & Spiegel, 2019).

Konsep ketahanan pun pada akhirnya juga diimplementasikan pada sistem pangan. Ketahanan pangan dapat didefinisikan sebagai kapasitas sistem pangan untuk menyediakan pangan yang cukup, tepat, dan dapat diakses semua orang, bahkan ketika terjadi gangguan akibat perubahan iklim, krisis ekonomi, dan perubahan pola konsumsi serta peristiwa lainnya yang mempengaruhi sistem pangan (Tendall dkk., 2015). Harris dan Spiegel (2019) menjelaskan ada dua hal yang menjadi hal utama dalam pembahasan ketahanan pada sistem pangan. Yang pertama adalah peningkatan ketahanan dan mengurangi kerentanan. Dalam hal ini, sistem pangan ditujukan untuk memiliki kemampuan tetap berfungsi dan bertahan ketika dihadapkan dengan kekacauan, tantangan, atau tekanan. Selain itu, sistem pangan juga diharapkan tidak rentan atau memiliki kecil kemungkinan untuk mengalami tingkat kesejahteraan di bawah standar. Oleh karena itu, kebijakan sistem pangan harus menyoroti keadilan sosial dan perlindungan bagi orang-orang yang paling beresiko.

Perhatian kedua adalah terkait sistem pangan sebagai jalan untuk peningkatan berkelanjutan. Perhatian ini berawal dari perkembangan tentang konsep ketahanan sebagai kondisi pulih dari guncangan yang terjadi (kembali

pada kondisi semula) menjadi konsep untuk meningkatkan kondisi sistem yang lebih baik dari sebelumnya sehingga tujuan utamanya adalah mencapai dan mempertahankan tingkat kesejahteraan yang dimiliki. Tingkat kesejahteraan dalam sistem pangan yang dimaksud adalah keamanan pangan (Harris & Spiegel, 2019).

Dua pembahasan utama di atas dapat dikatakan berangkat dari adanya perkembangan dalam melihat ketahanan sebagai kemampuan menghadapi kerentanan (*vulnerability*) dan melihat ketahanan juga sebagai suatu keberlanjutan (*sustainability*). Mengurangi kerentanan dan mendorong keberlanjutan pada dasarnya merupakan efek yang akan dicapai dari ketahanan. Kapasitas-kapasitas dengan kondisi yang baik dalam ketahanan akan mendukung tingkat kesiapan suatu sistem untuk tahan terhadap gangguan yang mungkin terjadi sehingga mengurangi kerentanan sistem mengalami kehancuran. Sedangkan, keberlanjutan berbicara tentang cara sistem mempertahankan kapasitas untuk tetap berfungsi di masa depan dengan memperhatikan perubahan kondisi yang terjadi (Tendall et al., 2015). Dengan demikian, ketahanan pangan kini tidak hanya menjadi sebuah kapasitas untuk pulih dari gangguan, tetapi juga sebuah kapasitas yang mengantisipasi kerentanan yang ada memastikan kapasitas tersebut akan terus berfungsi ke depannya sehingga menciptakan kondisi sistem pangan yang stabil.

Sistem pangan mencakupi semua hal dalam proses produksi, distribusi, dan fungsi persiapan pangan. Sistem ini juga meliputi para petani, peternak, nelayan, dan pengolahh makanan, bersama dengan konsumen dan semua orang yang

menghubungkan kelompok-kelompok tersebut satu sama lain (Harris & Spiegel, 2019). Maka dari itu, kondisi sistem pangan akan berpengaruh pada ketersediaan, akses, dan kualitas pangan di mana ketiganya merupakan bagian dari pilar utama kondisi keamanan pangan (*food security*). Selain itu, sistem pangan pun semakin kompleks karena berinteraksi dengan rantai pasokan nonpangan melalui pembelian input, seperti pupuk, pestisida, alat-alat bertani atau memancing, dan penyediaan input antara untuk produksi komoditas nonpangan (FAO, 2021).

Karena sistem pangan sangatlah kompleks, maka mengidentifikasi komponen-komponen dan aktor-aktor dalam sistem pangan serta hubungan dan interaksi di antaranya perlu dilakukan untuk bisa menilai kerentanan spesifik, ancaman, dan kapasitas yang membentuk berbagai risiko yang dihadapi masing-masing (FAO, 2021). Identifikasi ini menjadi cara menentukan indikator yang berpengaruh dalam pembentukan kapasitas ketahanan pangan.

Bene dkk memperkenalkan *3-D Resilience Framework* sebagai kapasitas utama yang harus dimiliki setiap sistem ketahanan (Ansah dkk., 2019). Kapasitas pertama adalah menyerap (*absorb*) di mana suatu sistem harus berusaha meminimalisir potensi gangguan sekaligus memiliki mekanisme untuk dapat segera pulih jika gangguan terjadi. Lalu, kedua ada adaptif (*adaptive*) yang berarti sistem memiliki pilihan alternatif jika terjadi perubahan kondisi. Dan yang terakhir adalah transformatif (*transformative*). Kapasitas ini berkaitan dengan penyesuaian yang lebih dalam dibanding adaptasi dengan perubahan fundamental pada struktur dan cara kerja sistem (Roosevelt et al., 2023). Dari

ketiga kapasitas ini, adaptif dan transformatif dianggap sangat penting untuk menyelesaikan ancaman utama yang dihadapi suatu sistem sehingga akan melibatkan mekanisme jangka menengah dan panjang (Ansah dkk., 2019). Berdasarkan tiga kapasitas ketahanan ini, banyak ahli yang kemudian mengembangkan kriteria dan indikator ketahanan pangan untuk mengukur atau menilai ketahanan pangan. Kriteria dan indikator ini biasanya disesuaikan dengan konteks dan level analisis dari sistem pangan yang dibahas.

Dalam melihat kapasitas ketahanan pada sistem pangan, Harris dan Spiegel (2019) mendasarkan analisisnya pada enam kriteria ketahanan, yaitu adanya kesadaran, keragaman, integrasi, mandiri, adaptif, inklusif dan merata. Penjelasan dari kriteria-kriteria tersebut dapat dilihat secara jelas di bab sebelumnya pada bagian kerangka konsep. Kriteria ini dapat dikembangkan pada studi atau level analisis yang lebih luas ataupun spesifik oleh setiap individu, komunitas, dan organisasi (Harris & Spiegel, 2019). Kriteria ini kemudian diformulasikan dalam indikator pada pilar keamanan pangan yang merupakan standar kesejahteraan atau keberhasilan dalam mengevaluasi ketahanan sistem pangan. Agar lebih jelas, kedua penulis kemudian membuat kerangka kebijakan sistem pangan yang berpedoman pada penerapan ketahanan dalam indikator pilar keamanan pangan. Kerangka ketahanan ini merupakan contoh konsep ketahanan pangan yang bisa diaplikasikan di level analisis wilayah, baik itu sebuah daerah ataupun negara.

Ketahanan pangan pada level rumah tangga juga perlu menjadi perhatian. Hal ini karena pada level ini, yang diteliti adalah kapasitas masyarakat untuk

memperoleh makanan dan menghindari kerawanan pangan (*food insecurity*). Dengan demikian, ketahanan pangan di level rumah tangga akan secara langsung mengindikasikan kondisi keamanan pangan. FAO menentukan ada lima indikator fundamental dalam ketahanan pangan rumah tangga. Indikator ini termasuk akses masyarakat ke layanan dasar, aset, jaringan pengaman sosial (*social safety nets*), sensitivitas, dan kapasitas adaptif. Selain itu, aspek dari perubahan iklim dan lingkungan institusional juga dapat menjadi indikator tambahan (FAO, 2016).

Berdasarkan penjelasan terkait perkembangan konsep ketahanan pangan di atas, kita telah memahami lebih dalam terkait apa itu sebenarnya ketahanan pangan.. Oleh karena itu, kita bisa menyimpulkan bahwa masalah pangan yang ada di Yaman harus diselesaikan tidak hanya sampai pada pemulihan, tetapi juga pembangunan ketahanan. Hal ini untuk mengurangi kerentanan dan mendorong keberlanjutan sistem pangan Yaman. Dengan demikian, sistem pangan siap menghadapi guncangan yang mungkin terjadi di masa depan serta mempertahankan keamanan pangan.

Dengan masalah pangan dan kurangnya kapasitas yang dimiliki Yaman, bantuan luar negeri akan berkontribusi besar dalam membangun ketahanan pangan. Maka, kita perlu melihat bagaimana bantuan yang didapatkan oleh Yaman, terutama dari UEA, diimplementasikan dalam mendukung ketahanan pangan di Yaman. Analisis pada bantuan UEA kepada Yaman terhadap ketahanan pangan kemudian akan didasarkan pada kriteria yang telah dipaparkan

di atas. Dengan demikian, kita akan melihat bantuan ini akan berkontribusi pada kriteria apa.

2.4. Penelitian Terdahulu

Untuk mendapatkan analisis yang lebih baik, penulis mengkaji beberapa literatur yang relevan dengan topik penelitian. Dengan demikian, penulis dapat memahami secara menyeluruh tentang ketahanan pangan dan hubungan bilateral UEA dan Yaman serta bagaimana implementasi bantuan luar negeri dalam bidang ketahanan pangan Yaman. Berikut adalah beberapa literatur sebagai rujukan yang memberi pemahaman mendalam tentang isu-isu terkait:

Tabel 1. Penelitian Terdahulu

Judul Penelitian	Penulis	Tahun	Fokus Penelitian
“Food System Resilience: Concepts & Policy Approaches”	Jenileigh Harris dan Emily J. Spiegel	2019	Penelitian ini berfokus untuk menjelaskan substansi dari ketahanan sistem pangan, terutama dari hal bagaimana kebijakan akan mendukung ketahanan sistem pangan.

“Kondisi Ketahanan Pangan Yaman pasca Perang Saudara antara Pemerintah Resmi Yaman dan Kelompok Houthi tahun 2014”	Anselma Ambar Arumdalu	2020	Penelitian berfokus untuk menggambarkan dampak dari perang saudara yang ada di Yaman terhadap kondisi ketahanan pangan di negara tersebut.
“Impact of Food Aid on Food Security: Yemen as a Case Study after the Arab Spring”	Yonas Atmani	2021	Disertasi ini fokus pada evaluasi dampak dari bantuan pangan terhadap keamanan pangan dengan menjadikan Yaman sebagai studi kasus.

Penelitian pertama adalah penelitian karya Jenileigh Harris dan Emily J. Spiegel yang berjudul *“Food System Resilience: Concepts & Policy Approaches”*. Melalui penelitian ini, para penulis mengidentifikasi dan menganalisis beberapa kerangka dalam menilai ketahanan. Kerangka yang

kemudian dipilih dan dikembangkan ialah kerangka ketahanan Rodin karena dianggap memenuhi kriteria yang diinginkan, yaitu analisisnya dalam level sistem, sesuai dengan sistem sosial secara umum dan sistem pangan secara khusus, dan penilaian kebijakan. Dengan menggunakan kerangka tersebut dengan empat dimensi keamanan pangan, para penulis kemudian membuat bagan kebijakan ketahanan pangan untuk mengilustrasikan penggunaan konsep melalui jenis-jenis kebijakan yang akan berkontribusi pada ketahanan sistem pangan.

Penelitian kedua merupakan skripsi karya Anselma Ambar Arumdalu dengan judul “Kondisi Ketahanan Pangan Yaman pasca Perang Saudara antara Pemerintah Resmi Yaman dan Kelompok Houthi tahun 2014”. Dalam penelitiannya, Anselma menggunakan konsep *critical security studies* (CSC) dan dimensi keamanan pangan sehingga terlihat bahwa fokus analisisnya adalah individu. Selain itu, ia juga mengidentifikasi perang yang terjadi di Yaman agar dapat menggambarkan dengan jelas analisis terkait perang tersebut dan implikasinya terhadap ketahanan pangan masyarakat. Penelitian ini berfokus pada kurun waktu 2014 sampai 2018.

Selanjutnya adalah disertasi milik Yonas Atmani yang berjudul “*The Impact of Food Aid on Food Security: Yemen as a Case Study after the Arab Spring*”. Disertasi ini berfokus untuk melihat dampak dan efek dari bantuan pangan internasional terhadap keamanan pangan Yaman pasca fenomena Arab Spring. Dalam melakukan penelitian, Atmani menggunakan konsep bantuan internasional, bantuan pangan, dan keamanan pangan.