

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Selain dikenal sebagai negara penghasil minyak, Nigeria juga sering diasosiasikan sebagai negara pengimpor bahan pangan. Namun jika dilihat berdasarkan sejarahnya, wilayah ini justru dikenal sebagai daerah penghasil produk-produk pertanian. Dari zaman pendudukan Inggris hingga satu dekade setelah kemerdekaan di tahun 1960, predikat ini masih sesuai dengan realitas sosial ekonomi Nigeria. Produktifitas pertanian Nigeria saat itu mampu menyediakan kebutuhan pangan domestik dan bahkan sanggup memenuhi permintaan dari negara lain. Tercatat di periode 1960 hingga 1970, sektor pertanian Nigeria berkontribusi 65% terhadap Produk Domestik Bruto (PDB), sekaligus merepresentasikan hampir 70% dari total ekspor.¹

Euforia minyak bumi melanda Nigeria pada tahun 1971 hingga 1977. Eksplorasi dan eksploitasi minyak bumi yang dilakukan secara besar-besaran saat itu membuat pemerintah tidak lagi memperhatikan pembangunan pertanian. Sektor perminyakan yang berbasis di perkotaan kemudian menjadi prioritas negara dalam berinvestasi. Dampaknya, penduduk desa yang semula hidup dari aktivitas pertanian kemudian memutuskan untuk meninggalkan lahannya untuk mencari pekerjaan yang lebih menjanjikan di kota. Dengan segera kontribusi sektor pertanian dalam PDB

¹ Pre oil boom era (1960-1970), *Online Nigeria*, <http://www.onlinenigeria.com/links/economyadv.asp?blurb=489>, diakses pada 4 September 2014

Nigeria mengalami penurunan secara drastis. Di tahun 1974, Nigeria mulai menerapkan kebijakan impor untuk memenuhi kebutuhan bahan pangan pokok.²

Hingga tahun 2010 ekonomi Nigeria masih mengandalkan pendapatan dari sektor perminyakan. 80% pendapatan pemerintah di tahun ini datang dari penjualan produk minyak bumi.³ Seiring dengan itu suplai pangan masih terus mengandalkan impor. Dalam rentang tahun 2007 sampai 2010 pengeluaran negara untuk bahan pangan impor mencapai 98 triliun Naira (US \$598 miliar).⁴ Impor pangan Nigeria ini menurut perhitungan meningkat 11% setiap tahunnya.⁵

Ketergantungan Nigeria terhadap impor pangan semakin mengkhawatirkan mengingat pesatnya pertumbuhan populasi yang sedang dialami negara ini. Nigeria di tahun 2010 adalah negara dengan populasi terbanyak di Afrika dengan 159 juta penduduk. Pertumbuhan populasinya sendiri sebesar 2,69%. Sementara itu angka kemiskinan juga tergolong mengkhawatirkan, mencapai 100 juta penduduk, atau sekitar 60,9 % dari total populasi.⁶

Pada tahun 2010 Goodluck Jonathan terpilih sebagai presiden Nigeria yang baru. Sebagai presiden, ia mempunyai visi untuk membangkitkan kembali sektor

² ibid

³ Elisha Bala-Globo. Nigeria's Oil Revenue Rose 46% to \$59 Billion in 2010, *Bloomberg*, 2011 <http://www.bloomberg.com/news/articles/2011-04-14/nigeria-s-oil-revenue-rose-46-to-59-billion-in-2010-on-improved-security>, diakses pada 24 September 2014

⁴ Nigeria's Outrageous Food Import Bill, *All Africa*, 2013, <http://allafrica.com/stories/201311240262.html>, diakses pada 25 September 2014

⁵ Hammed Shittu. N1.3tn Spent on Food Imports Worries Fed Gov, *This Day Live*, 2012, <http://www.thisdaylive.com/articles/n1-3tn-spent-on-food-imports-worries-fed-govt/152489/>, diakses pada 4 Oktober 2014

⁶ Nigerians Living in Poverty Rise to Nearly 61%, *BBC*, 2012, <http://www.bbc.com/news/world-africa-17015873> 25 September 2014

pertanian yang sudah lama terabaikan. Di tahun 2011, Presiden Jonathan meluncurkan *Transformation Agenda* sebagai rencana induk pembangunan ekonomi nasional. Dalam rencana induk ini, perekonomian Nigeria dirancang untuk tidak terlalu bergantung pada sektor perminyakan. Pertanian adalah salah satu sektor yang disiapkan sebagai alternatif tulang punggung ekonomi negara.⁷

Untuk mewujudkan rencana ini, pemerintah kemudian meluncurkan rencana pembangunan pertanian nasional yang dinamakan *Agricultural Transformation Agenda* (ATA). Secara spesifik, ATA menargetkan produksi pangan sebesar 20 juta ton dan pembukaan 3,5 juta lapangan kerja pada 2015. Target ini diupayakan dengan menciptakan serangkaian program, regulasi, pembangunan infrastruktur dan kebijakan yang kompetitif.⁸ Menurut pemerintah, melalui ATA sektor pertanian Nigeria tidak lagi dijalankan dengan pendekatan *development* namun akan dijalankan dengan pendekatan bisnis.⁹

Dalam empat tahun penerapan, sejumlah program dan kebijakan dalam ATA telah menunjukkan hasil yang positif. Sistem distribusi pupuk baru yang dikelola secara penuh oleh sektor privat diklaim telah memutus 40 tahun praktek korupsi hanya dalam 90 hari penerapan. Sedangkan *Growth Enhancement Support* (GES), program

⁷ Akinwumi Adesina. *Agricultural Transformation Agenda Mid-Term Report Score Card*, Federal Ministry of Agriculture and Rural Development, 2013, hal 6.

⁸ Aminu Imam. Nigeria's Private Sector joins Federal Government to Drive Agriculture Transformation, *Peoples Daily Nigeria*, 2014, <http://www.peoplesdailyng.com/nigerias-private-sector-joins-fg-to-drive-agric-transformation/>, diakses pada 4 Maret 2014

⁹ Adam Robert Green. Interview: Akinwumi Adesina, Minister of Agriculture, Nigeria, *This is Africa Online*, 2013 <http://www.thisisafrikaonline.com/Analysis/Interview-Akinwumi-Adesina-Minister-of-Agriculture-Nigeria>, diakses pada 27 September 2014

pendataan petani dengan *Electonic Wallet System* diklaim telah semakin mempermudah akses enam juta petani untuk pupuk dan benih bersubsidi.¹⁰

Pemerintah Nigeria juga telah memberikan kesempatan yang lebih luas kepada sektor privat untuk terlibat di sektor pertanian. Pada tahun 2010 *The Central Bank of Nigeria* (CBN) berkerjasama dengan NGO *Alliance for Green Revolutionin Africa* (AGRA) mengembangkan sistem *The Nigerian Incentive-Based Risk-Sharing System for Africultural Lending* (NIRSAL) yang akan mengakomodasi pinjaman pertanian dari masyarakat ataupun sektor privat.¹¹ Untuk investasi langsung, pemerintah juga telah menyiapkan program *Staple Crops Processing Zones* (SCPZ). Program ini menyediakan kesempatan bagi investor untuk menanamkan modalnya pada zona pertanian dengan produktifitas pangan tinggi.¹²

ATA yang dibangun dengan pendekatan bisnis dan keterbukaan terhadap investasi kemudian menghubungkan sektor pertanian Nigeria dengan inisiatif pembangunan pertanian internasional. Ditandai dengan masuknya *New Alliance for Food Security and Nutrition* (*New Alliance*) ke Nigeria membawa misi pembangunan pertanian untuk ketahanan pangan dan nutrisi di Afrika. *New Alliance* dibentuk oleh kelompok negara *Group of Eight* (G8) pada *G8 Summit 2012* di Camp David, Amerika Serikat. Beranggotakan negara-negara G8, 10 negara di Afrika yang terdiri dari Burkina Faso, Pantai Gading, Ethiopia, Ghana, Mozambique, Senegal, Tanzania,

¹⁰ibid

¹¹NIRSAL, *Federal Ministry of Agriculture and Rural Development*, <http://www.fmard.gov.ng/nirsal-incentive-based-risk-sharing-system>, diakses pada 28 September 2014

¹² *Staple Crops Processing Zones*, *Federal Ministry of Agriculture and Rural Development*, <http://www.fmard.gov.ng/Staple-Crops-Processing-Zones>, diakses pada 20 September 2014

Nigeria, Benin dan Malawi. Selain itu juga terdapat lembaga riset, finansial dan *development* internasional serta sektor privat internasional. Dalam kerjasama ini, *New Alliance* menjadi pembangun kemitraan antara pemerintah dengan sektor privat dalam kebijakan pertanian nasional di 10 negara Afrika yang menjadi partnernya.¹³ Kesepakatan dengan kesepuluh negara Afrika ini dicapai dengan penandatanganan *New Alliance Cooperation Framework* di masing-masing negara.

Nigeria sebagai salah satu diantara 10 negara partner *New Alliance* telah menandatangani kesepakatan *Cooperation Framework to Support the New Alliance for Food Security and Nutrition in Nigeria* pada tahun 2013. Dalam persetujuan tersebut dicantumkan bahwa Nigeria akan mendapatkan dukungan investasi dari negara-negara maju seperti Amerika Serikat, Jerman, Perancis, Jepang, Inggris dan Uni Eropa dalam membangun pertaniannya. Disertai keterlibatan 17 perusahaan lokal Nigeria dan 11 perusahaan internasional sebagai aktor privat dalam investasi pertanian.¹⁴

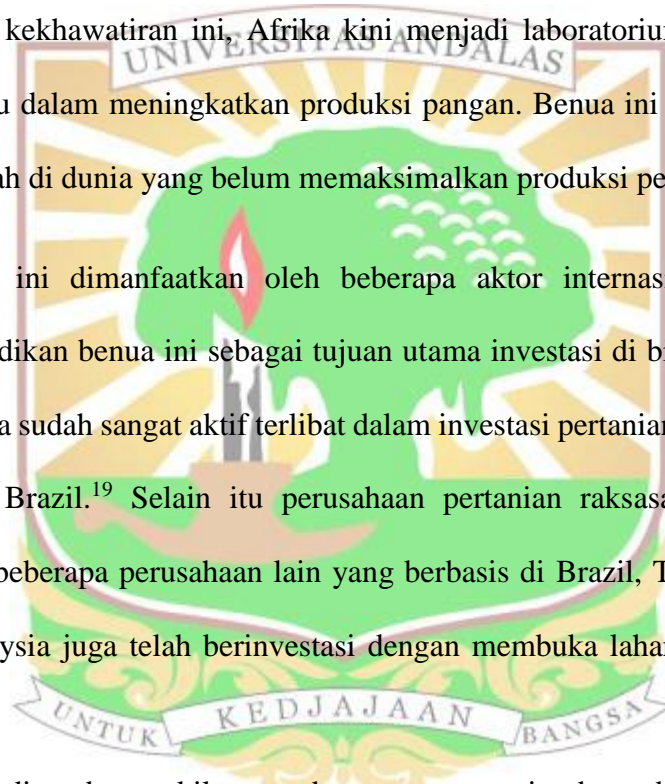
Munculnya inisiatif pembangunan pertanian internasional seperti *New Alliance* ini tidak terlepas dari tekanan yang dihadapi masyarakat internasional untuk meningkatkan produksi pangan dunia di tahun-tahun mendatang. *Consultative Group on International Agriculture Research* menyebutkan bahwa produksi pangan dunia

¹³ About, *New Alliance for Food Security and Nutrition*, <https://new-alliance.org/about>, diakses pada 30 September 2014

¹⁴ Federal Ministry of Agriculture. *Cooperation Framework to Support the New Alliance for Food Security & Nutrition in Nigeria*, 2013, hal 8

sekarang harus digandakan jumlahnya untuk memenuhi kebutuhan di tahun 2030.¹⁵ Sementara itu proyeksi populasi dunia di tahun 2050 menampilkan ramalan, dari dua milyar tambahan penduduk dunia setengahnya akan lahir di Afrika sub-Sahara.¹⁶ Berangkat dari kekhawatiran ini, Afrika kini menjadi laboratorium untuk menguji pendekatan baru dalam meningkatkan produksi pangan. Benua ini memang menjadi satu-satu wilayah di dunia yang belum memaksimalkan produksi pertaniannya.¹⁷

Kondisi ini dimanfaatkan oleh beberapa aktor internasional yang pada akhirnya menjadikan benua ini sebagai tujuan utama investasi di bidang pertanian.¹⁸ Beberapa negara sudah sangat aktif terlibat dalam investasi pertanian di Afrika seperti Tiongkok dan Brazil.¹⁹ Selain itu perusahaan pertanian raksasa seperti Cargill, Monsanto dan beberapa perusahaan lain yang berbasis di Brazil, Tiongkok, Jepang, India dan Malaysia juga telah berinvestasi dengan membuka lahan pertaniannya di Afrika.²⁰



Apabila dipandang sekilas, pembangunan pertanian besar-besaran di Afrika, beserta masalah yang melatar belakangnya terlihat seperti mewakili proses perubahan pengelolaan pertanian seperti yang sedang dialami oleh Nigeria. Tingginya angka

¹⁵Bourne Jr. Joel K. *Lumbung Yang Kosong: Laporan Khusus Krisi Pangan Global*, Majalah National Geographic edisi Juli 2014 hal 31.

¹⁶Tim Folger. Babak Baru Revolusi Hijau, *National Geographic Indonesia*, 2014, <http://nationalgeographic.co.id/feature/2014/10/babak-baru-revolusi-hijau/2>, diakses pada 28 September 2014

¹⁷ Julius Gatune Kariuki. *The Future of Agriculture in Africa*, Boston University Press, Boston, 2011, hal 3.

¹⁸ Bourne Jr. Joel K. *Lumbung Masa Depan*, *National Geographic Indonesia*, 2014, <http://nationalgeographic.co.id/feature/2014/07/lumbung-masa-depan>

¹⁹Ibid, hal 22.

²⁰ How Big Agriculture is Carving up Africa for Industrial Farmland, *Oakland Institute*, 2013, <http://www.oaklandinstitute.org/how-big-agriculture-carving-africa-industrial-farmland> diakses pada 29 September 2014

pertumbuhan penduduk dan kelambanan pertanian di Nigeria yang memaksa dilakukannya tranformasi pertanian melalui ATA adalah reaksi yang sama yang ditampilkan oleh Afrika secara regional ketika membuka wilayahnya untuk investasi besar-besaran di sektor pertanian.

Munculnya *New Alliance* sebagai aktor internasional yang berperan di kedua level pembangunan pertanian, baik di level regional Afrika maupun di level nasional dalam ATA Nigeria, memperlihatkan bagaimana pengelolaan sektor pertanian di sebuah negara di kawasan Afrika terikat kuat dengan upaya dunia menghindari krisis pangan di masa depan. Asumsi ini kemudian menggiring kepada pemikiran bahwa *New Alliance* memiliki peran yang signifikan dalam proses liberalisasi sektor pertanian sebuah negara, karena kemampuannya menghubungkan negara dengan sektor privat, lembaga finansial dan *development* yang biasa terlibat dalam tata kelola pertanian dan pangan internasional.

1.2 Rumusan Masalah

Kerjasama yang dibangun oleh pemerintah Nigeria dengan *New Alliance* melalui rencana nasional ATA telah menghubungkan sektor pertanian Nigeria dengan kerangka kerja pembangunan pertanian internasional. Melalui kerjasama ini *New Alliance* berkemampuan menganjurkan reformasi kebijakan, sekaligus mampu menghubungkan aktor-aktor internasional seperti kelompok negara maju dan sektor privat internasional dengan rencana pembangunan yang menentukan di sebuah negara. *New Alliance* dalam pandangan penulis telah menjadi aktor internasional yang

berperan penting dalam proses perubahan haluan pengelolaan pertanian Nigeria ke arah liberal. Peran yang dimainkan *New Alliance* berdasarkan keterlibatannya dalam ATA inilah yang akan penulis diteliti lebih lanjut menggunakan pendekatan rezim internasional.

1.3 Pertanyaan Penelitian

Pertanyaan penelitian yang muncul dari rumusan masalah diatas adalah *Bagaimana peran New Alliance For Food Security and Nutrition dalam proses liberalisasi pertanian melalui kebijakan Agricultural Transformation Agenda di Nigeria ?*

1.4 Tujuan Penelitian

1. Menganalisis proses terjadinya liberalisasi pertanian Nigeria melalui *Agricultural Transformation Agenda*.
2. Menganalisis peran *New Alliance for Food Security and Nutrition* sebagai rezim internasional dalam proses liberalisasi pertanian dalam *Agricultural Transformation Agenda*.

1.5 Manfaat Penelitian

1. Menambah referensi dan kepustakaan Ilmu Hubungan Internasional tentang peran rezim internasional dalam liberalisasi sektor pertanian di Nigeria.
2. Menjadi pedoman bagi pembaca yang ingin memahami proses liberalisasi pertanian yang umum terjadi di negara-negara Afrika di dekade ini.

3. Menjadi sumber referensi bagi pembaca yang ingin mengetahui dimensi politik dan ekonomi isu pangan global dalam disiplin Ilmu Hubungan Internasional.

1.6 Studi Pustaka

1.6.1 *The Regime Complex for Food Security: Implications for the Global*

Hunger Challenge oleh Matias E. Margulis

Jurnal yang ditulis oleh Matias E. Margulis ini mengkaji tata kelola *global food security* setelah terjadinya krisis pangan dunia pada tahun 2008. Margulis menggunakan pendekatan *regime complex* dalam pembahasannya dan memfokuskan pada tiga hal utama. Pertama, menyoroti peran norma dalam pengkonstruksian rezim ketahanan pangan internasional. Kedua, transisi rezim ketahanan pangan internasional menuju rezim complex ketahanan pangan. Dan ketiga, konflik aturan dan norma dalam *regime complex*.

Argumen utama Margulis dalam jurnal ini adalah persetujuannya dengan sekelompok ahli rezim internasional seperti Amandine Orsini, Jean-Frederic Morin dan Oran Young yang melihat tata kelola ketahanan pangan global di dekade ini cenderung berkarakteristik *regime complex*. Proses transisi menjadi *regime complex* ini dimulai pada tahun 1990-an. Ditandai dengan kemunculan organisasi internasional yang memperluas otoritas rezim pangan. Orsini, Morin dan Young menjabarkan tiga elemen rezim utama yang paling berpengaruh membentuk rezim ketahanan pangan yang kompleks yaitu: rezim pangan dan pertanian internasional, perdagangan

internasional dan rezim hak asasi manusia. Ketiganya memiliki norma yang berbeda namun terikat dengan satu isu yang sama, yaitu *food security*.

Rezim ketahanan pangan yang bersifat kompleks pada dasarnya menyimpan konflik dalam tataran norma diantara institusi-institusi yang terlibat di dalamnya. Konflik utama dalam rezim ini adalah ketidaksepahaman antara institusi pendukung norma perdagangan bebas seperti WTO, World Bank dan negara-negara G8 dengan institusi PBB yang berkomitmen pada usaha penanggulangan kelaparan seperti FAO dan *World Food Program* (WFP). Sebagai contoh pengaturan bantuan pangan internasional yang merupakan tanggung jawab FAO dan WFP berbenturan dengan *Agreement on Agriculture* (AoA) bentukan WTO. Negara anggota WTO yang menanda tangani AoA harus mengikuti aturan AoA untuk menerima dan memberikan bantuan pangan internasional. Bantuan pangan ketika AoA diterapkan tidak lagi didasarkan prinsip kemanusiaan sebagaimana yang dianjurkan oleh institusi PBB, melainkan mengikuti pengaturan perdagangan bebas.

Margulis kemudian memprediksi tata kelola ketahanan pangan global di abad 21 ini dengan menyatakan negara-negara G8, G20 dan Bank Dunia adalah salah satu aktor kunci dalam rezim kompleks ini. Densitas rezim ketahanan pangan juga mengalami peningkatan dibuktikan dengan munculnya inisiatif baru seperti pembentukan *New Alliance for Food Security and Nutrition* dan *Global Agriculture and Good Security Program*. Margulis bahkan meramalkan munculnya elemen baru dalam kompleksitas rejim ini yaitu, institusi finansial internasional. Institusi ini berperan penting dalam pengaturan harga komoditas pangan.

1.6.2 *Nigeria's Agriculture and Food Security Challenges*, oleh Chinedum

Nwajiuba

Jurnal yang ditulis oleh Chinedum Nwajiuba ini membahas tentang tantangan ketahanan pangan yang akan dihadapi oleh pemerintah federal Nigeria dengan *Agricultural Transformation Agenda* (ATA) dari sudut pandang Environmentalisme.

Dalam jurnal ini Nwajiuba menjabarkan beberapa masalah krusial yang akan dihadapi seperti permasalahan demografi, ekonomi dan perubahan iklim yang mungkin akan berdampak besar pada pertanian Nigeria.

Populasi Nigeria pada tahun 2011 berada pada angka 162 juta jiwa dan akan meningkat hingga 230 sampai 430 juta jiwa pada tahun 2050. Pertumbuhan populasi yang besar berbanding lurus dengan tantangan ketahanan pangan yang akan dihadapi. Ditambah lagi dengan pertumbuhan masyarakat urban Nigeria yang meningkat tinggi tiap tahunnya, sekitar 51%, yang akan memperkecil daya produksi pertanian yang terfokus di daerah pedesaan.

Hal yang tidak kalah krusial adalah ketergantungan ekonomi Nigeria pada minyak bumi. Sektor ini berkontribusi sebesar 80% pada pendapatan negara, namun menciptakan lapangan kerja yang terbilang sedikit dan mendistribusikan pendapatan hanya pada segelintir elit. Disisi lain, pertanian 40 % berkontribusi pada PDB, namun menyerap sekitar 60 sampai 70 % tenaga kerja. Namun pertumbuhan produksinya hanya berkisar pada angka 7% dari tahun 2006 sampai 2008, kurang dari target 10% jika Nigeria ingin mencapai ketahanan pangan dan menanggulangi kemiskinan.

Faktor perubahan iklim juga menjadi tantangan yang serius. *Nigerian Meteorological Agency* (NIMET) mencatat pada periode 1941 hingga 2000 telah

terjadi perubahan pola cuaca yang cukup dramatis dengan berkurangnya curah hujan. Bersamaan dengan itu, temperatur juga meningkat pada skala 1,4-1,9 derajat Celcius. Perubahan iklim ini akan mengganggu pola pertanian dan akan berujung pada menurunnya produktivitas petani.

ATA saat ini didesain dengan pola agribisnis dan mengutamakan produktivitas tinggi. Menurut Nwajiuba dibutuhkan pendekatan yang tidak hanya akan menjawab tantangan sosio-ekonomi tetapi juga memperhatikan ekologi. ATA membuka kemungkinan untuk penggunaan pupuk kimia dan benih yang telah dimodifikasi secara genetik. Namun kebijakan ini tidak melalui analisis atas pembiayaan dan keseninambungan program yang cukup. Nigeria tidak memiliki informasi yang bisa mengkomparasi studi *cost and benefit* dari perbandingan pupuk dan benih komersil dengan pupuk dan benih organik.

Tulisan ini kemudian merekomendasikan konsep *green agriculture* untuk ketahanan pangan Nigeria. Dengan penekanan pada pertanian yang akan memberikan kesejahteraan sosial ekonomi yang inklusif, utamanya bagi petani Nigeria dan pemanfaatan sumberdaya alam secara bijak. Langkah-langkah kebijakan harus dirancang untuk mengurangi jejak karbon, mendorong konversi limbah, menggunakan cara-cara produksi hemat energi dan memanfaatkan energi terbarukan seperti tenaga angin, tenaga surya, pemangkit listrik tenaga air skala kecil dan biomassa.

1.6.3 A Review of Agricultural Transformation Agenda in Nigeria: The Case of Public and Privat Sector Participation dari E.N. Ajani dan E.M Igbokwe.

Tulisan ini membahas tentang partisipasi dan peran sektor publik dan privat dalam ATA. Pembangunan sektor pertanian telah dijadikan sebagai prioritas dalam upaya penanggulangan kemiskinan di Nigeria. Peningkatan investasi di bidang pertanian akan mempercepat pertumbuhan sektor ini. Nigeria selama ini sudah berpengalaman dengan investasi di bidang pertanian. Namun seringkali tidak memenuhi target akibat tidak siapnya kebijakan dan perangkat institusi yang sedianya dapat mengatur jalannya investasi pertanian.

Hal ini yang menjadi penyebab pertanian Nigeria selalu dinominasi oleh pertanian skala kecil dengan produksi yang tidak pernah mencukupi permintaan. Menyadari hal itu, relasi dan kerjasama sektor publik dan privat mesti dibentuk. Ajani dan Igbokwe menjelaskan sektor publik di dalam program-program ATA akan berfokus pada pembangunan infrastruktur, fisik maupun non fisik, khususnya infrastruktur di wilayah pedesaan. Pembangunan infrastruktur juga termasuk didalamnya upaya mitigasi dampak perubahan iklim, pengembalian kesuburan tanah.

Selain pada infrastruktur, sektor publik memiliki peran krusial dalam menyiapkan aturan dan regulasi yang akan menciptakan standar produk pertanian. Sektor publik juga akan memfasilitasi serangkaian tindakan yang mendorong investasi privat dan memperkuat kerjasama publik privat.

Sektor privat yang terlibat didalam ATA tidak hanya perusahaan pertanian dan perusahaan dagang. Juga termasuk didalamnya petani, peternak dan individu atau organisasi yang berorientasikan profit untuk melakukan investasi di sektor ini. Termasuk di dalamnya penyediaan jasa keuangan pedesaan untuk petani. Pemerintah mengakui peran penting dari sektor swasta dalam mencapai pertumbuhan pertanian dan kemakmuran melalui investasi dalam produksi, pemasaran dan pengolahan. Partisipasi sektor swasta yang efektif akan dirangsang melalui penyediaan lingkungan ekonomi yang menguntungkan, promosi teknologi pertanian dan pengumpulan dan penyebaran informasi untuk mengurangi risiko yang melekat dalam investasi pertanian. Jika terkoordinasi dengan baik, sektor swasta dapat memberikan kesempatan untuk penciptaan lapangan kerja di daerah pedesaan maupun perkotaan.

1.6.4 *The G8 and Land Grabs in Africa*, dari NGO GRAIN

Jurnal ini merupakan analisis dari GRAIN, sebuah lembaga non profit internasional yang mendukung petani kecil dan gerakan sosial untuk sistem pangan berbasis biodiversity. Tulisan ini membahas keterlibatan kelompok negara Group of Eight (G8) pada sektor pertanian sejumlah negara di Afrika melalui *New Alliance for Food Security and Nutrition*.

New Alliance for Food Security and Nutrition diprakarsai oleh pertemuan pemimpin negara G8 dalam *L'Aquila Food Security Initiative* pada tahun 2009. Kelompok negara industri maju ini menjanjikan dana sebesar US \$ 22 miliar untuk mendukung rancangan pertanian nasional di negara berkembang. Pada tahun 2012 di

pertemuan *G8 Summit Camp David* sebagai tindak lanjut rencana tahun 2009, dibentuk aliansi ketahanan pangan global yang beranggotakan negara-negara G8, negara-negara Afrika, perusahaan transnasional dan beberapa perusahaan asli Afrika. Di Afrika, kelompok negara G8 dengan sumberdaya finansialnya terhubung dengan rancangan pembangunan pertanian negara-negara Afrika melalui kerangka kerja yang dibentuk oleh *African Union, Comprehensive Africa Agriculture Development Programme* (CAADP).

Pada Mei 2012, disebutkan kelompok negara G8 telah mencapai kesepakatan dengan enam negara Afrika dengan menandatangani kerangka kerjasama. Terdiri dari Burkina Faso, Pantai Gading, Ethiopia, Ghana, Mozambique dan Tanzania. Dalam satu set kerangka kerja ini berisikan sekitar 15 langkah-langkah kebijakan yang berbeda untuk masing-masing pemerintah Afrika yang berkomitmen mengimplementasikannya dalam tenggat waktu yang jelas. Namun hanya sedikit dari komitmen kebijakan ini ditemukan dalam rencana CAADP yang telah melalui konsultasi nasional. Ketika rencana nasional meliputi berbagai isu, kerangka kerja dengan *New Alliance* hampir secara eksklusif ditujukan untuk meningkatkan investasi perusahaan di bidang pertanian.

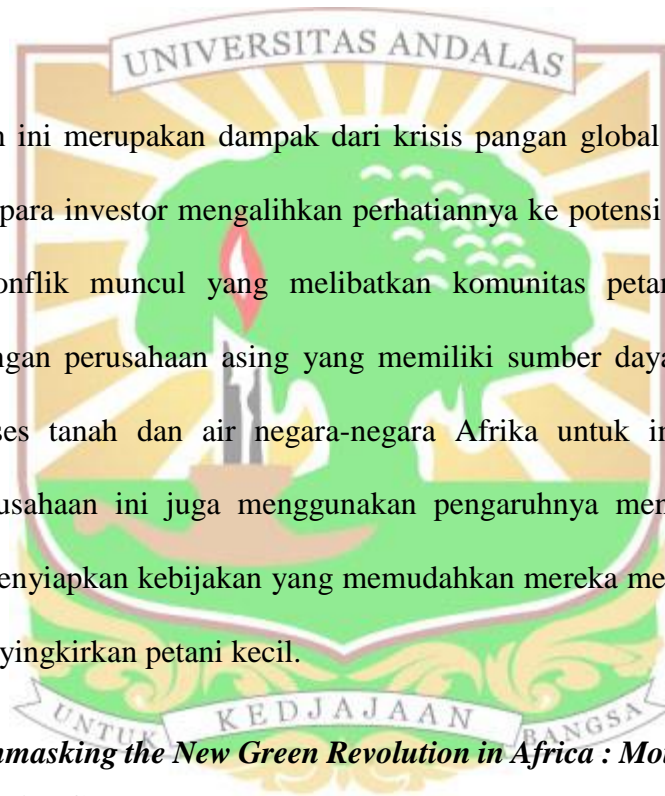
Tiap-tiap kerangka kerjasama dengan *New Alliance* mengandung serangkaian komitmen dari pemerintah Afrika untuk memudahkan perusahaan mengidentifikasi dan bernegosiasi untuk akuisisi lahan pertanian penting di Afrika. Hasilnya, Ghana telah menyiapkan sekitar 5000 hektar lahan sebagai pilot model dan penyederhanaan prosedur akuisisi lahan untuk penerapan di tahun 2015. Tanzania telah berinisiatif

memetakan lahan subur di Distrik Kilombero untuk memudahkan para investor menemukan lahan subur. Burkina Faso juga telah berjanji untuk mempercepat pengaturan kembali pemukiman penduduk dan Mozambik telah menanda tangani kesepakatan yang dinilai kontroversial yang mungkin masyarakat terlibat dengan sistem sewa lahan. Sedangkan Ethiopia telah mengalokasikan lebih dari tiga juta hektar lahan untuk investor perusahaan dalam kerangka pembangunan pertanian nasional.

Keadaan ini merupakan dampak dari krisis pangan global pada tahun 2008 yang membuat para investor mengalihkan perhatiannya ke potensi pertanian Afrika. Serangkaian konflik muncul yang melibatkan komunitas petani termarginalkan berhadapan dengan perusahaan asing yang memiliki sumber daya keuangan besar untuk mengakses tanah dan air negara-negara Afrika untuk industri pertanian. Perusahaan-perusahaan ini juga menggunakan pengaruhnya menekan pemerintah Afrika untuk menyiapkan kebijakan yang memudahkan mereka menguasai pertanian Afrika dan menyingkirkan petani kecil.

1.6.5 *Unmasking the New Green Revolution in Africa : Motives, Players and Dynamic* dari Elita C. Dano

Tulisan ini merupakan laporan penelitian dari Elenita C. Dano pada tahun 2007 yang menganalisis para pemain kunci yang terlibat dalam Revolusi Hijau Baru di Afrika. Revolusi Hijau pada awalnya adalah proyek pembangunan pertanian yang diterapkan di Meksiko pada 1943. Bertujuan untuk meningkatkan produktivitas pertanian menggunakan teknologi terbaru dengan penggunaan benih unggul dan



pupuk non organik. Proyek yang diprakarsai oleh lembaga donor Rockefeller Foundation ini berhasil dalam penerapannya. Diakhir 1940an metodenya direplikasi di seluruh Amerika Latin dan satu dekade kemudian diterapkan di wilayah Asia. Keberhasilan Revolusi Hijau terdahulu dijadikan sebagai percontohan bagi Revolusi Hijau di Afrika.

Dalam laporan penelitian ini Elenita C. Dano memperlihatkan adanya kesamaan pola pemain kunci dan kepentingan dari Revolusi Hijau di Asia dan Amerika Latin dulu dengan yang baru saja dimulai di Afrika di dekade ini. Revolusi hijau selalu menjadi ruang bagi kekuatan ekonomi dan finansial global untuk masuk kedalam sistem ekonomi dan politik negara-negara yang menerapkannya. Pendapat ini tidak terlepas dari fakta Revolusi Hijau di Afrika pertama kali diwacanakan dan dipromosikan oleh Gordon Conway, Presiden Rockefeller Foundation pada tahun 1999.

Dengan “*strategic philanthropy*”, lembaga donor seperti *Rockefeller Foundation* dan *Bill and Melinda Gates Foundation* melalui NGO dan lembaga riset pertanian bentukannya berkerja sama dengan pemerintah mengembangkan kerangka kerja pembangunan pertanian nasional. Pertanian kemudian diarahkan menuju pola hubungan kerjasama publik – privat. Lembaga keuangan dunia juga berperan dalam skema ini. Bank Dunia dan *African Development Bank* turut membantu keterbukaan pasar negara melalui kemampuan pinjaman kredit dan dana hibah dalam proyek pertanian yang mengikuti metode revolusi hijau.

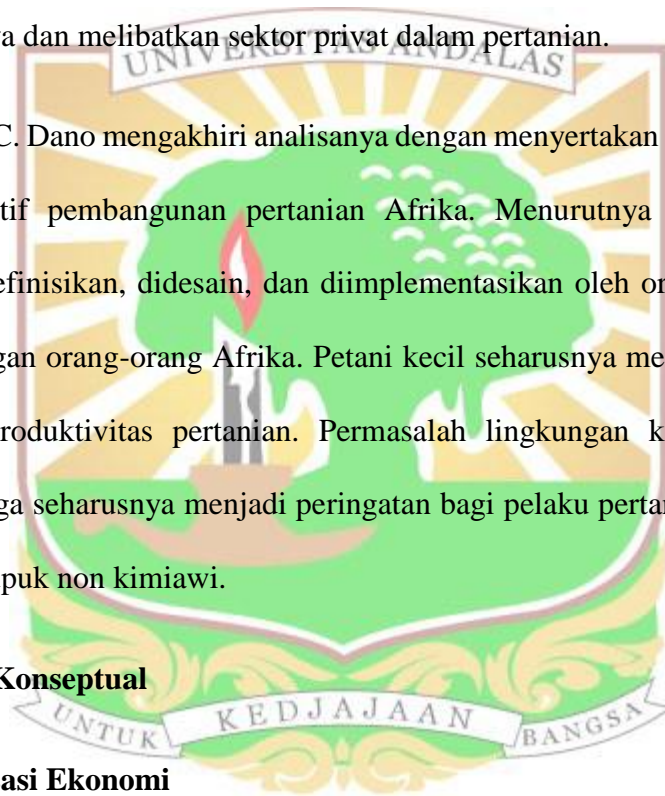
Juga turut serta organisasi internasional seperti PBB melalui *Millenium Development*. Dikatakan *Millenium Project's Task Force on Hunger* yang memiliki kebersinambungan agenda dengan program revolusi hijau Afrika. *African Union* melalui kerangka kerja *Comprehensive African Agricultural Development Program* (CAADP) juga dinilai mensukseskan liberalisasi pertanian Afrika. CAADP memiliki pilar pembangunan pertanian yang mengharuskan negara yang menyepakatinya untuk terbuka pasarnya dan melibatkan sektor privat dalam pertanian.

Elenita C. Dano mengakhiri analisisnya dengan menyertakan serangkaian saran sebagai alternatif pembangunan pertanian Afrika. Menurutnya pertanian Afrika seharusnya didefinisikan, didesain, dan diimplementasikan oleh orang-orang Afrika untuk kepentingan orang-orang Afrika. Petani kecil seharusnya menjadi aktor utama pendongkrak produktivitas pertanian. Permasalah lingkungan karena pemakaian pupuk kimia juga seharusnya menjadi peringatan bagi pelaku pertanian Afrika untuk menggunakan pupuk non kimiawi.

1.7 Kerangka Konseptual

1.7.1 Liberalisasi Ekonomi

Liberalisasi ekonomi diartikan sebagai proses perubahan ekonomi menuju sistem ekonomi liberal. Proses perubahan ini meliputi kebijakan pemerintah yang mempromosikan perdagangan bebas, deregulasi, penghapusan subsidi, kontrol harga



dan sistem penjabatan serta privatisasi sektor-sektor publik.²¹ Ekonomi liberal pada awalnya diinspirasi oleh pemikiran ekonom Skotlandia bernama Adam Smith melalui bukunya *Wealth of Nations*. Smith dalam buku ini menghendaki campur tangan negara yang harus seminimal mungkin dalam perekonomian. Perekonomian dengan sendirinya akan diatur oleh tangan tak terlihat (*invisible hands*) yang akan membawa perekonomian menuju keseimbangan. Sementara itu negara akan dibatasi perannya sebatas pada kontrol dan regulasi untuk meminimalisir terjadinya pelanggaran dan kompetisi yang tidak seimbang di dalam pasar.²²

Dalam penerapan liberalisasi ekonomi hampir semua sektor perekonomian negara mengalami perubahan dan ikut terlibat di dalam proses ini. Tidak terkecuali sektor pertanian. Untuk mengetahui proses dan tahap-tahap liberalisasi di sektor pertanian ini penulis merujuk kepada penelitian Raul Hopkins yang mengkaji proses liberalisasi sektor pertanian di Peru pada masa pemerintahan Alberto Fujimori. Dalam penelitian ini Hopkins berhasil mengkonseptualisasikan bentuk-bentuk kebijakan yang diambil oleh pemerintah Peru ketika memutuskan untuk meliberalisasi sektor pertaniannya. Penjabarannya sebagai berikut²³:

1. Kebijakan di bidang pengaturan harga. Meliputi deregulasi pada harga komoditas

²¹David Woodward. *Debt, Adjustment, and Poverty in Developing Countries*, vol.1 1992, dikutip dari Andrew Dawson. *The Socioeconomic Effects of Economic Liberalization Revisited: A Case for Democracy*, 2005, hal 4.

²²Scott Burchill et al. *Theories of International Relations Second Edition*, New Yoirk: Palgrave, 2001, hal 38

²³Raul Hopkins. *Impacto de la politica de precios y de credito agricola sobre la distribucion del ingreso en el Peru: 1985-1990*, Documento de Trabajo 19, Lima, GRADE 1999, dikutip dari Carolina Trivelli et al. *Economic Liberalization and Evolution of Rural Agricultural Sector in Peru*, L.A.S. Series No. 2, Institute of Developing Economies IDE-JETRO, 2003, hal 5

dan pasar faktor produksi, dengan menarik kontrol atas harga komoditas pangan dan input pertanian.

2. Kebijakan di bidang fiskal. Meliputi reformasi sistem pajak dan upaya meminimalisir pengeluaran pemerintah dalam pengelolaan pertanian.
3. Kebijakan di bidang moneter dan finansial. Menerapkan suku bunga mengambang yang hanya akan diatur oleh pasar dan menetapkan kebijakan yang berhubungan dengan Bank Pertanian.
4. Kebijakan di bidang perdagangan. Dengan mengeliminasi halangan yang membatasi kegiatan perdagangan di sektor pertanian dan pangan, seperti penghapusan kuota ekspor-impor dan tarif.
5. Kebijakan di bidang reformasi institusi. Bertujuan untuk mengeliminasi monopoli di bidang penyediaan pangan dan input pertanian dan membentuk institusi yang akan mengatur sumber daya alam yang berguna bagi bisnis pertanian.
6. Kebijakan di bidang investasi dan hak milik. Seperti membentuk institusi yang akan mengawasi persaingan bebas dan hak atas kekayaan intelektual. Selain itu pemerintah juga diharuskan untuk menetapkan jaminan hukum serta mengeluarkan kebijakan yang akan menarik investasi di sektor pertanian dan pangan.

Konsep liberalisasi ekonomi dalam kerangka konseptual ini berguna untuk mengidentifikasi ciri-ciri liberalisasi di sektor pertanian Nigeria ketika diterapkannya rencana nasional ATA.

1.7.2 Rezim Internasional

Dalam hubungan internasional yang riil, rezim internasional hadir berkat kerjasama yang dibangun oleh aktor-aktor internasional dalam merespon sebuah fenomena di level internasional. Karena lahir dari interaksi antar aktor-aktor internasional tersebut, rezim internasional dapat dikatakan sebagai salah satu bentuk kerjasama internasional. Ia dapat berbentuk sebuah organisasi ataupun hanya sekedar seperangkat aturan dan prosedur yang mengikat aktor-aktor yang terlibat di dalamnya. Rezim dapat dibuat oleh aktor negara, dan tidak menutup kemungkinan rezim dilahirkan berkat campur tangan organisasi internasional.

Sementara dalam studi ilmu hubungan internasional, rezim internasional merujuk kepada pendekatan yang digunakan para peneliti untuk melihat efek perilaku yang ditimbulkan sebuah organisasi internasional terhadap aktor-aktor yang menjadi bagian dari anggota organisasinya. Pendekatan ini hadir untuk membedakan dirinya dengan pendekatan institusi internasional yang lebih memusatkan perhatian untuk melihat apa yang terjadi di dalam sebuah organisasi internasional secara partikular.²⁴

New Alliance yang akan ditelaah dalam penelitian ini dapat dikategorikan sebagai sebuah organisasi internasional. Aliansi ini lahir sebagai respon terhadap fenomena krisis pangan global yang pernah terjadi di tahun 2008 silam. *New Alliance* dibentuk oleh organisasi internasional, yakni kelompok negara G8. Berdasarkan proses kelahirannya *New Alliance* dapat dikategorikan sebagai sebuah kerjasama

²⁴ J. Samuel Barkin. *International Organization: Theories and Institutions*, New York: Palgrave Macmillan, 2006, hal 27

internasional, namun *New Alliance* yang didesain berbentuk aliansi dan berkemampuan menghimpun dan mengarahkan perilaku anggotanya menunjukkan bahwa entitas *New Alliance* lebih dari sekedar sebuah kerjasama ataupun inisiatif internasional biasa. Kemampuan *New Alliance* terlibat dalam rencana pembangunan pertanian di sepuluh negara partnernya di Afrika dan penelitian yang fokus untuk melihat peran *New Alliance* terhadap negara partnernya inilah yang mendasari pendekatan rezim internasional relevan untuk mengkaji *New Alliance*.

Untuk mengkaji peran *New Alliance* dalam pendekatan rezim internasional, peneliti berpedoman kepada konseptualisasi rezim internasional dari dua ahli. Pertama, definisi rezim internasional hasil dari pemikiran Stephan Krasner yang menyatakan “rezim internasional sebagai perangkat yang berisi kumpulan prinsip, norma, peraturan dan prosedur pengambilan keputusan yang berkaitan dengan harapan para aktor-aktor dan memuat kepentingan aktor itu sendiri dalam lingkup hubungan internasional.”²⁵

Pemikiran yang kedua merujuk kepada pandangan Peter M. Hass. Menurutnya rezim internasional tidak sesederhana seperangkat aturan dan norma yang sifatnya statis. Rezim internasional dapat memainkan peran yang penting dengan menjadi sarana bagi inisiatif internasional untuk terhubung dengan kebijakan di sebuah negara. Dalam hal ini sebuah rezim internasional dapat menjadi bagian dari proses transformasi di level domestik negara yang menjadi anggota rezimnya. Ia dapat

²⁵ Stephan Haggard and Beth A. Simmons. *Theories of International Regimes.*” *International Organization*, 1987, hal 201.

berperan dalam menginisiasi ataupun membantu memperkuat proses transformasi tersebut.²⁶

Dengan berpedoman kepada pemikiran kedua ahli di atas, penulis menemukan pemahaman bahwa peran yang dapat dimainkan oleh sebuah rezim internasional ketika berinteraksi dengan negara yang menjadi anggota rezimnya, secara garis besar terdiri dari tiga peran utama. Pertama, menyediakan landasan dalam bentuk prinsip, norma, aturan dan prosedur pengambilan keputusan untuk mengatur ekspektasi dan perilaku negara yang menjadi anggota rezimnya. Kedua, berperan menginisiasi sebuah proses transformasi di negara yang menjadi anggota rezimnya. Ketiga, berperan memperkuat proses transformasi di negara anggota dengan memanfaatkan perangkat dan sumberdaya yang dimilikinya.

Untuk melihat ketiga peran rezim internasional ini, penulis memanfaatkan enam tipe aktivitas dalam pengambilan keputusan rezim internasional dari Jack Donnelly. Alasan pemilihan enam tipe aktivitas ini didasari oleh pemikiran bahwa peran sebuah rezim sangat ditentukan oleh kemampuannya terlibat di sejumlah aktivitas yang mempengaruhi pengambilan keputusan di negara yang menjadi anggota rezimnya. Melalui keenam tipe aktivitas ini ketiga peran rezim internasional yang dirumuskan dari pemikiran Krasner dan Peter M. Hass dapat diklasifikasi dan dapat dipaparkan dengan lebih jelas. Berikut penjabaran enam tipe aktivitas dalam

²⁶ Peter M. Hass. *Do Regimes Matter? Epistemic Communities and Mediterranean Pollution Control*, International Organization, Volume 43, Issue 3, MIT Press, 1989, hal 377

pengambilan keputusan rezim internasional dari Jack Donnelly:²⁷

1. *National decision making*. Negara memiliki kedaulatan penuh dalam aktivitas pengambilan keputusan di level nasional. Rezim Internasional dalam situasi ini hanya bisa mempromosikan prinsip dan normanya tanpa mampu mengintervensi keputusan yang dibuat oleh pemerintah.
2. *International promotion and assistance*. Rezim internasional terlibat dalam aktivitas mempromosikan dan/atau mengimplementasikan norma-norma internasional di level nasional.
3. *International information exchange*. Rezim terlibat dalam pertukaran informasi internasional. Dalam hal ini rezim berperan sebagai saluran internasional yang menginformasikan perilaku sebuah aktor kepada aktor-aktor lainnya sehubungan dengan norma-norma yang terdapat di dalam rezim.
4. *International policy coordination*. Rezim internasional dalam aktivitas ini berperan sebagai pengatur koordinasi internasional. Aktivitas ini merupakan peran reguler yang dimainkan rezim yang bertujuan untuk mencapai koordinasi yang lebih besar dengan kebijakan nasional sebuah negara.
5. *International monitoring*. Rezim internasional sebagai peninjau tindakan negara yang sifatnya resmi, namun kadang tidak dilengkapi dengan prosedur penegakan hukum yang otoritatif. Kegiatan monitoring ini lebih lanjut diartikan sebagai kemampuan rezim untuk memonitor, menyelenggarakan penyelidikan independen

²⁷ Jack Donnelly. *International Human Rights: A Regime Analysis*, *International Organization*, Volume 40, Issue 3, MIT Press, 1986, hal 604

dan membuat penilaian kepatuhan terhadap norma-norma internasional.

6. *Authoritative international decision making*. Dalam aktivitas ini, rezim internasional terlibat dalam pengambilan keputusan internasional yang resmi bagi negara anggotanya. Rezim dalam tipe ini bersifat terinstitusi, yang artinya mampu mengikat negara ketika mengambil keputusan dan dapat pula menjadi penegak aturan yang efektif.

1.8 Metodologi

1.8.1 Batasan Penelitian

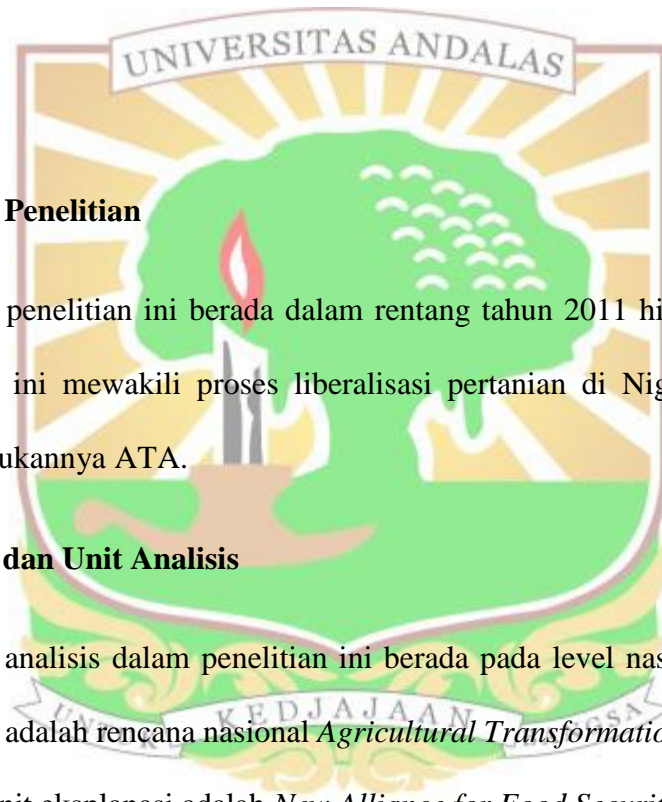
Batasan penelitian ini berada dalam rentang tahun 2011 hingga tahun 2015. Rentang waktu ini mewakili proses liberalisasi pertanian di Nigeria yang terjadi seiring diberlakukannya ATA.

1.8.2 Tingkat dan Unit Analisis

Tingkat analisis dalam penelitian ini berada pada level nasional. Sedangkan unit analisisnya adalah rencana nasional *Agricultural Transformation Agenda* (ATA). Sementara itu unit eksplanasi adalah *New Alliance for Food Security and Nutrition*.

1.8.3 Pendekatan dan Jenis Pendekatan

Dalam penelitian ini penulis menggunakan pendekatan kualitatif yaitu sebuah pendekatan yang bertujuan untuk menjelaskan fenomena sosial yang diteliti secara mendalam. Data yang dikumpulkan berupa dokumen resmi, naskah wawancara, catatan lapangan, artikel dan publikasi dari media, catatan dan dokumen lainnya.



Penelitian ini dilakukan untuk memahami dan menjelaskan fenomena-fenomena yang telah berjalan dan sedang berjalan. Penggunaan pendekatan kualitatif dalam penelitian ini adalah dengan mencocokkan antara realita dengan teori yang berlaku menggunakan metode deskriptif. Pentingnya penelitian kualitatif adalah untuk menjelaskan data-data yang berbentuk tulisan dan lisan, sehingga peneliti dapat memahami lebih dalam tentang fenomena-fenomena yang berhubungan dengan fokus masalah yang diteliti.²⁸

1.8.4 Teknik Pengumpulan dan Analisis Data

Penelitian ini disusun berdasarkan tinjauan pustaka dengan memaparkan fakta-fakta, teori-teori dan konsep yang bersumber dari buku, artikel media massa serta sumber-sumber informasi online melalui internet yang berkaitan dengan liberalisasi pertanian yang mengaitkan *New Alliance* dan kebijakan ATA didalamnya.

Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah teknik penelitian kepustakaan (*library research*), yaitu pengumpulan data sekunder atau data verbal yang diperoleh dari hasil penelitian terdahulu. Sedangkan teknik analisis data akan mempedomani tiga proses berikut :

1. Reduksi Data

Data-data yang telah dikumpulkan belum tentu akan relevan seluruhnya. Melalui tahap ini peneliti akan memilah data-data yang relevan dan dianggap berkaitan

²⁸ Iskandar. *Metode Penelitian Pendidikan dan Sosial (Kuantitatif dan Kualitatif)*. Gaung Persada Press, Jakarta, 2008, hal 186

sehingga dapat membantu menjawab permasalahan yang dibahas.

2. Penyajian Data

Data-data yang telah melalui tahap pemilahan kemudian akan disajikan dalam bentuk narasi analisis dan interpretasi, yang dideskripsikan kembali berdasarkan interpretasi peneliti dengan menggunakan konsep-konsep yang dipakai. Interpretasi adalah suatu teknik analisis data dengan menafsirkan makna atau arti substantif dari data untuk mengungkapkan sejumlah faktor yang saling berhubungan, yang membentuk kejadian dan peristiwa. Pemahaman yang lebih mendalam diperoleh dengan menganalisis serangkaian argumentasi dan pendapat yang sama dari sumber yang berbeda sehingga dicapai suatu bentuk pemahaman tertentu dari fakta-fakta yang ditemukan.

3. Pengambilan Kesimpulan

Mengambil kesimpulan akhir terhadap data-data yang telah peneliti sajikan dalam bentuk temuan-temuan yang dipaparkan dalam tulisan ini.

1.9 Sistematika Penulisan

BAB I Pendahuluan

Bab ini merupakan bab pengantar yang berisi latar belakang masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, rumusan masalah, pertanyaan penelitian, teori dan konsep yang akan dipakai dalam penelitian, metodologi penelitian, pembatasan masalah dan sistematika penulisan. Menggambarkan secara keseluruhan tentang penelitian yang akan dilakukan.

BAB II *New Alliance for Food Security and Nutrition*

Bab ini merupakan penjabaran *New Alliance for Food Security and Nutrition* yang merupakan variabel independen dalam penelitian ini. Bab ini terdiri dari dua bagian, bagian pertama berisikan penjelasan tentang latar belakang dibentuknya *New Alliance*. Sedangkan bagian kedua berisi penjelasan penerapan kerangka kerja *New Alliance* secara umum di 10 negara di Afrika.

BAB III *Agricultural Transformation Agenda (ATA)*

Bab ini berisikan pembahasan tentang ATA. Meliputi pembahasan tentang latar belakang diterapkannya ATA, pembahasan program dan kebijakan yang diterapkan dalam ATA beserta pencapaiannya, dan kerjasama dengan *New Alliance* yang terdapat dalam rencana nasional ini.

BAB IV Peran *New Alliance for Food Security and Nutrition* sebagai rezim internasional dalam kebijakan ATA di Nigeria

Dalam bab ini penulis secara spesifik menganalisis peran *New Alliance for Food Security and Nutrition* dalam kebijakan ATA di Nigeria. Dalam Bab ini penulis menghubungkan fenomena yang terjadi dengan konsep yang ditawarkan sesuai dengan cara kerja telaah akademis. Penulis akan terlebih dahulu menganalisis penerapan ATA dalam konsep liberalisasi sektor pertanian. Selanjutnya penulis mengidentifikasi peran yang dijalankan *New Alliance* dalam proses liberalisasi ini dalam perspektif rezim internasional.

BAB V Kesimpulan

BAB ini menyuguhkan hasil terpenting dari penelitian, kesimpulan dan kontribusi yang didapat dari penelitian ini.

