

Sekuritisasi Pangan dalam Kebijakan *Food Estate* Indonesia: Antara Ketahanan Pangan Nasional dan Rezim Keamanan Pangan Global

Nuriatul Fatimah

Universitas Airlangga, Indonesia

Email: nuriatul.fatimah-2024@fisip.unair.ac.id

Abstract

This study analyzes Indonesia's food estate policy as an arena for contestation between national interests, international food governance, and the global food security regime. From an international relations perspective, food has shifted in meaning from an economic issue to a strategic security issue influenced by the dynamics of the international system. This study uses the Securitization Theory of the Copenhagen School, formulated by Barry Buzan in Security: A New Framework for Analysis, to explain how food threats are constructed in state policy. The results show that the food estate is a response to the construction of the threat of a global food crisis, which is perceived to disrupt national stability if the state's production capabilities are insufficient to accommodate and maintain the stability of domestic demand and needs evenly. Through the securitization process, the food issue is positioned as an existential threat that legitimizes large-scale state intervention. In this process, Indonesia not only responds to domestic needs but also adopts the logic of the global food security regime that emphasizes large-scale production, supply stability, and strengthening strategic reserves. On the other hand, research findings point to a security paradox, where efforts to strengthen national food security through food estates actually have the potential to create social, ecological, and agrarian insecurity at the local level. Thus, food estates demonstrate Indonesia's position at the intersection of the national food sovereignty agenda and the reproduction of global food security structures in the contemporary international system.

Keywords : Food estate; food securitization; global food security; national food security; global security regime; Indonesian food policy

Abstrak

Penelitian ini menganalisis kebijakan food estate di Indonesia sebagai arena kontestasi antara kepentingan nasional, tata kelola pangan internasional, dan rezim keamanan pangan global. Dalam perspektif Hubungan Internasional, pangan telah mengalami pergeseran makna dari isu ekonomi menjadi isu keamanan strategis yang dipengaruhi oleh dinamika sistem internasional. Penelitian ini menggunakan Teori Sekuritisasi (Securitization Theory) dari Copenhagen School yang dirumuskan oleh Barry Buzan dalam Security: A New Framework for Analysis untuk menjelaskan bagaimana ancaman pangan dikonstruksikan dalam kebijakan negara. Hasil penelitian menunjukkan bahwa food estate merupakan bentuk respons terhadap konstruksi ancaman krisis pangan global yang dipersepsikan dapat mengganggu stabilitas nasional jika secara kapabilitas produksi negara belum cukup mampu untuk mengakomodasi dan menjaga stabilitas permintaan dan kebutuhan domestik secara merata. Melalui proses sekuritisasi, isu pangan diposisikan sebagai ancaman eksistensial yang melegitimasi intervensi negara dalam skala besar. Dalam proses ini, Indonesia tidak hanya merespons kebutuhan domestik, tetapi juga mengadopsi logika rezim keamanan pangan global yang menekankan produksi skala besar, stabilitas pasokan, dan penguatan cadangan strategis. Di sisi lain, temuan penelitian menunjukkan adanya paradoks keamanan, di mana upaya memperkuat ketahanan pangan nasional melalui food estate justru berpotensi menciptakan insekuritas sosial, ekologis, dan agraria di tingkat lokal. Dengan demikian, food estate memperlihatkan posisi Indonesia pada persimpangan antara agenda kedaulatan pangan nasional dan reproduksi struktur keamanan pangan global dalam sistem internasional kontemporer.

Kata kunci: Food estate; sekuritisasi pangan; keamanan pangan global; ketahanan pangan nasional; rezim keamanan global; kebijakan pangan Indonesia

PENDAHULUAN

Pangan telah mengalami transformasi makna dalam politik internasional kontemporer (Ammar, 2023). Jika sebelumnya diposisikan sebagai isu pembangunan dan kesejahteraan, kini pangan semakin diperlakukan sebagai isu strategis yang berkaitan langsung dengan stabilitas negara. Gangguan rantai pasok global, perubahan iklim,

pertumbuhan penduduk, dan konflik geopolitik telah mendorong banyak negara menempatkan pangan dalam spektrum keamanan nasional. Dalam konteks tersebut, pangan tidak lagi dipahami semata sebagai komoditas ekonomi, tetapi sebagai sumber daya strategis yang menentukan ketahanan negara di tengah ketidakpastian global. Perubahan ini mendorong lahirnya berbagai kebijakan nasional yang berupaya meningkatkan kapasitas produksi domestik, termasuk program *food estate* di Indonesia sebagai salah satu proyek strategis nasional untuk menjawab ancaman krisis pangan masa depan (Lasminingrat & Efriza, 2020; Jefferson et al., 2025).

Program *food estate* dikembangkan pemerintah Indonesia sebagai kebijakan prioritas untuk meningkatkan produksi pangan melalui pengembangan kawasan pertanian skala luas. Program ini diposisikan sebagai strategi memperkuat ketahanan pangan nasional, terutama setelah meningkatnya kekhawatiran terhadap volatilitas pasokan global dan kerentanan impor pangan. Dalam narasi resmi, *food estate* menjadi solusi jangka panjang untuk mewujudkan swasembada serta menjaga stabilitas ekonomi nasional. Namun, program ini tidak dapat dibaca sekadar sebagai kebijakan pertanian. *Food estate* merupakan kebijakan yang lahir dari konstruksi ancaman yang menempatkan krisis pangan sebagai persoalan keamanan negara, sehingga negara merasa perlu mengambil langkah luar biasa melalui ekspansi produksi dan penguasaan ruang agraria (Hutasoit et al., 2024; Jefferson et al., 2025).

Dalam perspektif Hubungan Internasional dan ekonomi politik, *food estate* menunjukkan bahwa kebijakan pangan domestik Indonesia tidak dapat dilepaskan dari perubahan struktur global dan dinamika keamanan pangan internasional. Krisis pangan global mendorong negara untuk memperkuat kapasitas produksi nasional melalui kebijakan yang terintegrasi dengan tata kelola internasional, termasuk model industrialisasi agraria, intensifikasi produksi, dan perluasan kawasan pangan. Dalam konteks Indonesia, *food estate* menjadi manifestasi respons negara terhadap rezim keamanan pangan global sekaligus strategi untuk menjaga stabilitas politik dan ekonomi melalui peningkatan output, efisiensi produksi, serta kontrol cadangan nasional. Namun, kebijakan ini juga merefleksikan transformasi pangan sebagai arena kekuasaan ekonomi-politik karena berkaitan dengan kontrol lahan, investasi, akumulasi modal, reorganisasi ruang, dan integrasi rantai pasok. Dengan demikian, *food estate* bukan hanya instrumen ketahanan pangan nasional, tetapi juga arena interaksi antara kepentingan negara, tekanan sistem internasional, dinamika pasar, dan struktur ekonomi global (Lasminingrat & Efriza, 2020; Fatahullah & Hilmi, 2024; Nuraisyah et al., 2025; Jefferson et al., 2025; Martani et al., 2025).

Persoalan muncul ketika orientasi *food estate* lebih dekat dengan paradigma *food security* daripada *food sovereignty*. *Food security* menekankan ketersediaan pasokan melalui produksi massal, sedangkan *food sovereignty* menekankan kontrol masyarakat atas sistem pangan. *Food estate* Indonesia menunjukkan dominasi pendekatan pertama. Fokus utamanya terletak pada peningkatan output nasional dan stabilitas pasokan, sementara penguatan petani kecil dan sistem pangan lokal relatif kurang menonjol. Hal ini menimbulkan pertanyaan apakah *food estate* benar-benar memperkuat kedaulatan

pangan nasional atau justru sekadar menyesuaikan Indonesia dengan norma global yang menempatkan keamanan pangan sebagai persoalan supply chain management (Fatahullah & Hilmi, 2024; Nuraisyah et al., 2025).

Implementasi program *food estate* memperlihatkan paradoks antara tujuan strategis dan realitas lapangan. Evaluasi menunjukkan bahwa produktivitas belum sepenuhnya memenuhi target, kendala ekologis tetap tinggi, dan penerimaan masyarakat lokal tidak selalu positif. Hal ini menunjukkan bahwa legitimasi politik yang diperoleh melalui narasi ancaman tidak otomatis menghasilkan efektivitas kebijakan. Negara dapat membingkai ancaman pangan sebagai persoalan keamanan, tetapi keberhasilan implementasi tetap bergantung pada kondisi ekologis, kapasitas birokrasi, dan partisipasi sosial. Dalam konteks ini, *food estate* memperlihatkan kesenjangan antara ambisi keamanan nasional dan kapasitas domestik dalam menjalankan kebijakan skala besar (Hutasoit et al., 2024; Martani et al., 2025).

Dari perspektif ekologi politik dan keamanan non-tradisional, pengembangan *food estate* di Indonesia menunjukkan adanya kontradiksi antara upaya negara memperkuat ketahanan pangan nasional dan potensi munculnya insekuritas baru di tingkat lokal. Proyek ini kerap dikaitkan dengan konversi lahan gambut dan kawasan hutan, sehingga tidak hanya berorientasi pada peningkatan produksi pangan, tetapi juga mereorganisasi ruang, sumber daya, dan kontrol negara atas wilayah strategis. Dalam konteks tersebut, *food estate* dapat dipahami sebagai bentuk geopolitik internal yang bertujuan mengamankan ancaman pangan masa depan, tetapi sekaligus berisiko memicu degradasi lingkungan, konflik agraria, dan perubahan sosial. Keterkaitannya dengan rezim keamanan pangan global semakin tampak ketika krisis geopolitik, seperti *Russian invasion of Ukraine*, mendorong negara-negara memperkuat cadangan pangan dan mengurangi ketergantungan impor. Dengan demikian, *food estate* mencerminkan internalisasi norma global mengenai intensifikasi produksi nasional sebagai solusi atas ancaman pangan, sekaligus memperlihatkan potensi benturan antara keamanan negara dan keamanan manusia (Lasminingrat & Efriza, 2020; Puspa & Astanujati, 2022; Mutia et al., 2022; Nuraisyah et al., 2025).

Artikel ini berkontribusi pada pengembangan kajian keamanan non-tradisional dalam Hubungan Internasional dengan menempatkan kebijakan *food estate* Indonesia bukan hanya sebagai instrumen ketahanan pangan domestik, tetapi juga sebagai bagian dari dinamika sekuritisasi pangan dalam sistem global. Dengan menggunakan Teori Sekuritisasi dari Copenhagen School dalam *Security: A New Framework for Analysis*, artikel ini menunjukkan bahwa *food estate* lahir dari proses konstruksi ancaman pangan yang menghubungkan kepentingan nasional Indonesia dengan rezim keamanan pangan global. Berbeda dari kajian sebelumnya yang umumnya berfokus pada aspek kebijakan publik, implementasi, dampak lingkungan, konflik agraria, serta tata kelola sosial dan hukum, artikel ini menawarkan kebaruan dengan menganalisis *food estate* sebagai arena politisasi dan sekuritisasi isu pangan. Dengan demikian, kontribusi utama artikel ini terletak pada pergeseran perspektif dari pendekatan sektoral-teknokratis menuju analisis keamanan non-tradisional dan ekonomi politik global, sehingga memperkaya

pemahaman mengenai relasi antara negara, ancaman global, struktur internasional, dan tata kelola pangan dalam konteks negara berkembang.

Literatur yang ada telah membahas *food estate* dari sisi implementasi, hukum, dan dampak ekologis. Namun, sebagian besar masih melihat program ini sebagai persoalan kebijakan nasional. Kajian yang menempatkan *food estate* dalam hubungan antara kepentingan nasional, tata kelola pangan internasional, dan rezim keamanan pangan global masih relatif terbatas. Padahal, memahami hubungan tersebut penting untuk menjelaskan mengapa kebijakan tertentu diadopsi, bagaimana legitimasi dibentuk, dan bagaimana negara berkembang menyesuaikan diri terhadap struktur keamanan internasional. Kekosongan ini menjadi ruang analitis yang perlu diisi dalam studi hubungan internasional (Martani et al., 2025; Hutasoit et al., 2024).

Kebaruan penelitian ini terletak pada tiga aspek utama. Pertama, penelitian ini secara eksplisit menggunakan Teori Sekuritisasi dari Copenhagen School sebagai kerangka analisis utama untuk membedah kebijakan *food estate* Indonesia, yang belum banyak dilakukan dalam literatur yang ada. Kedua, penelitian ini menempatkan *food estate* sebagai arena interaksi antara kepentingan nasional Indonesia, tata kelola pangan internasional, dan rezim keamanan pangan global, bukan sekadar kebijakan teknis pertanian. Ketiga, penelitian ini mengidentifikasi paradoks keamanan dalam kebijakan *food estate*, di mana upaya memperkuat ketahanan pangan nasional justru berpotensi menciptakan insekuritas sosial, ekologis, dan agraria di tingkat lokal. Dengan demikian, kontribusi utama artikel ini terletak pada pergeseran perspektif dari pendekatan sektoral-teknokratis menuju analisis keamanan non-tradisional dan ekonomi politik global, sehingga memperkaya pemahaman mengenai relasi antara negara, ancaman global, struktur internasional, dan tata kelola pangan dalam konteks negara berkembang.

Berdasarkan uraian tersebut, *food estate* tidak dapat dipahami semata sebagai kebijakan sektoral untuk meningkatkan produksi pangan nasional, melainkan sebagai arena politik yang mempertemukan kepentingan domestik Indonesia dengan dinamika tata kelola pangan internasional. Di satu sisi, negara menempatkan *food estate* sebagai instrumen strategis untuk memperkuat ketahanan pangan nasional dan mengurangi kerentanan terhadap ancaman krisis pasokan. Di sisi lain, desain dan orientasi kebijakan tersebut menunjukkan keterkaitan yang erat dengan perubahan rezim keamanan pangan global yang mendorong negara-negara untuk mengadopsi model produksi skala besar sebagai respons terhadap ketidakpastian sistem pangan internasional. Ketegangan antara kepentingan nasional dan tekanan struktur global inilah yang menempatkan *food estate* sebagai objek penting dalam kajian hubungan internasional, khususnya dalam analisis keamanan non-tradisional. Dengan demikian, artikel ini berangkat dari pertanyaan utama: bagaimana *food estate* menjadi arena interaksi antara kepentingan nasional Indonesia, tata kelola pangan internasional, dan rezim keamanan pangan global dalam membentuk strategi ketahanan pangan negara?

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain penelitian deskriptif-analitis untuk mengkaji *food estate* sebagai bagian dari dinamika Hubungan Internasional, khususnya dalam konteks ketahanan pangan nasional dan keamanan pangan global. Pendekatan ini dipilih karena penelitian berupaya memahami bagaimana kebijakan *food estate* dikonstruksikan sebagai respons terhadap ancaman keamanan pangan, serta bagaimana kebijakan tersebut merefleksikan interaksi antara kepentingan nasional Indonesia dan tata kelola pangan internasional.

Data penelitian diperoleh melalui studi kepustakaan (*library research*) dengan mengumpulkan data sekunder berupa artikel jurnal ilmiah, buku, regulasi pemerintah, dan dokumen kebijakan terkait *food estate* dan ketahanan pangan. Analisis dilakukan menggunakan kerangka *Securitization Theory* dari Barry Buzan untuk menelaah bagaimana isu pangan dikonstruksikan sebagai ancaman strategis. Teknik analisis data menggunakan analisis isi (*content analysis*) terhadap narasi kebijakan dan literatur ilmiah guna mengidentifikasi hubungan antara *food estate*, kepentingan nasional, dan rezim keamanan pangan global.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pergeseran Pangan sebagai Isu Strategis dalam Politik Keamanan Global

Dalam studi Hubungan Internasional kontemporer, pangan tidak lagi dipahami hanya sebagai kebutuhan dasar atau persoalan domestik, tetapi telah bergeser menjadi isu keamanan strategis dalam kerangka keamanan non-tradisional. Ketidakstabilan pasar komoditas, perubahan iklim, pandemi, pembatasan ekspor, dan konflik geopolitik menunjukkan bahwa gangguan pangan dapat memengaruhi stabilitas ekonomi, sosial, dan politik negara. Sejalan dengan pemikiran Barry Buzan, keamanan tidak hanya berkaitan dengan ancaman militer, tetapi juga mencakup sektor ekonomi, lingkungan, dan sosial, sehingga pangan dapat diposisikan sebagai bagian penting dari keamanan nasional. Ketika pasokan pangan terganggu, negara menghadapi risiko inflasi, instabilitas sosial, tekanan politik, serta ketergantungan terhadap pasar internasional yang sulit dikendalikan. Oleh karena itu, banyak negara, termasuk Indonesia, mulai menempatkan produksi pangan domestik sebagai strategi survival dan prioritas nasional, salah satunya melalui pengembangan proyek pertanian strategis berskala besar seperti *food estate* (Buzan et al., 1998; Buzan, 1991; Lasminigrat & Efriza, 2020; Nuraisyah et al., 2025).

Dalam perspektif ekonomi politik internasional, pangan juga merupakan instrumen kekuasaan. Negara yang memiliki kapasitas produksi dan cadangan besar memiliki posisi tawar lebih tinggi dalam sistem internasional. Sebaliknya, negara yang bergantung pada impor rentan terhadap tekanan pasar global. Oleh karena itu, keamanan pangan bukan sekadar soal kecukupan konsumsi, tetapi juga kapasitas negara mempertahankan otonomi kebijakan di tengah struktur global. *Food estate* dapat dibaca dalam konteks ini sebagai upaya negara memperkuat kontrol atas sumber daya strategis agar tidak terlalu bergantung pada dinamika internasional. Namun, di saat yang sama, kebijakan tersebut

justro menunjukkan bagaimana struktur global memengaruhi pilihan domestik. (Buzan, 1991; Hidayaturrehman et al., 2025).

Konsep *Securitization Theory* menjelaskan bahwa suatu isu menjadi ancaman ketika aktor politik berhasil mengonstruksinya sebagai ancaman eksistensial. Dalam konteks pangan, ancaman global seperti disrupsi distribusi dan volatilitas harga tidak otomatis menjadi isu keamanan. Ia menjadi ancaman ketika negara mendefinisikannya demikian. Pemerintah Indonesia menggunakan narasi krisis pangan global sebagai dasar legitimasi bagi *food estate*. Dengan demikian, kebijakan ini tidak muncul semata karena kebutuhan teknis pertanian, tetapi karena ancaman global telah diterjemahkan ke dalam kerangka keamanan nasional. Inilah titik di mana *food estate* harus dipahami sebagai bagian dari politik keamanan. (Buzan et al., 1998; Jefferson et al., 2025).

Dari sudut pandang kebijakan, pemerintah Indonesia menempatkan *food estate* sebagai strategi antisipatif terhadap ketidakpastian global. Program ini dikembangkan untuk meningkatkan kapasitas produksi nasional melalui kawasan pangan terpadu di beberapa wilayah. Secara formal, kebijakan ini diproyeksikan sebagai langkah untuk mewujudkan ketahanan pangan. Akan tetapi, secara substantif, *food estate* juga menunjukkan bahwa negara mengadopsi paradigma global yang menekankan produksi skala besar sebagai solusi terhadap ancaman. Artinya, *food estate* berada di persimpangan antara agenda nasional dan reproduksi norma internasional mengenai pengelolaan ancaman pangan. (Fatahullah & Hilmi, 2024; Ananta, 2023).

Ketika negara menempatkan pangan sebagai isu strategis, kebijakan yang dihasilkan sering kali berbentuk intervensi luar biasa. Hal ini sejalan dengan argumen Buzan bahwa sekuritisasi membuka ruang bagi negara untuk mengambil tindakan yang melampaui kebijakan normal. Dalam kasus *food estate*, intervensi tersebut tampak dalam pembukaan lahan luas, integrasi lintas kementerian, dan pengaturan tata ruang. Negara menggunakan legitimasi ancaman untuk memperluas kapasitas intervensinya. Dengan demikian, *food estate* bukan hanya proyek produksi, tetapi instrumen ekspansi peran negara dalam sektor pangan. (Buzan et al., 1998; Hutasoit et al., 2024).

Pergeseran pangan ke isu keamanan juga mengubah hubungan antara negara dan masyarakat. Ketika pangan diposisikan sebagai ancaman nasional, negara cenderung menekankan efisiensi dan stabilitas pasokan. Akibatnya, kebijakan lebih berfokus pada output daripada relasi sosial di tingkat lokal. Beberapa studi menunjukkan bahwa pendekatan ini dapat mengurangi ruang partisipasi masyarakat dan memperlemah posisi petani kecil. Dalam konteks Indonesia, *food estate* memperlihatkan bagaimana kebijakan keamanan nasional dapat meminggirkan dimensi sosial ketika prioritas utama adalah stabilitas pasokan nasional. (Silalahi et al., 2023; Sari, 2024).

Selain itu, keamanan pangan global juga tidak netral. Ia dibentuk oleh institusi internasional, pasar, dan negara-negara besar yang menentukan norma produksi dan distribusi. Negara berkembang sering menyesuaikan kebijakannya terhadap struktur tersebut. Indonesia, melalui *food estate*, menunjukkan pola adaptasi yang serupa. Kebijakan nasional dirancang untuk memperkuat ketahanan domestik, tetapi orientasinya sejalan dengan rezim global yang mendorong intensifikasi produksi dan pengelolaan

cadangan strategis. Dengan kata lain, *food estate* menunjukkan bahwa ketahanan nasional dibentuk melalui interaksi dengan tata kelola internasional. (Buzan & Hansen, 2009; Nuraisyah et al., 2025).

Dari perspektif kritis, pergeseran pangan menjadi isu keamanan juga menimbulkan pertanyaan tentang siapa yang diuntungkan. Ketika pangan dikelola melalui logika keamanan, negara memperoleh legitimasi untuk mengatur ruang, sumber daya, dan kebijakan secara terpusat. Namun, kebijakan semacam ini juga membuka ruang bagi aktor ekonomi untuk terlibat dalam proyek skala besar. Dalam konteks *food estate*, hal tersebut terlihat dari keterlibatan investasi, infrastruktur, dan reorganisasi lahan. Akibatnya, pangan menjadi arena politik ekonomi yang mempertemukan kepentingan negara dan modal. (Hidayaturrahman et al., 2025; Hajad et al., 2025).

Dengan demikian, pergeseran pangan sebagai isu strategis dalam politik keamanan global menunjukkan bahwa kebijakan pangan nasional tidak dapat dipisahkan dari dinamika sistem internasional. *Food estate* Indonesia merupakan contoh bagaimana ancaman global dikonstruksi sebagai ancaman nasional dan diterjemahkan menjadi kebijakan domestik. Dalam kerangka Buzan, proses ini memperlihatkan sekuritisasi pangan, di mana negara mengubah persoalan distribusi menjadi isu keamanan strategis. Pergeseran tersebut menjadi dasar untuk memahami *food estate* bukan sekadar kebijakan pertanian, tetapi arena interaksi antara kepentingan nasional, tata kelola internasional, dan rezim keamanan pangan global. (Buzan et al., 1998; Siborutorop, 2023; Jefferson et al., 2025).

Sekuritisasi Pangan dalam Kebijakan *Food Estate* Indonesia

Dalam kerangka *Securitization Theory*, kebijakan *food estate* di Indonesia dapat dipahami sebagai hasil dari proses politik ketika isu pangan dikonstruksikan sebagai ancaman strategis yang memerlukan respons luar biasa. Menurut Barry Buzan, suatu isu menjadi bagian dari keamanan bukan karena sifat ancamannya yang objektif, melainkan karena aktor politik berhasil membingkainya sebagai ancaman terhadap objek yang dianggap vital. Dalam konteks Indonesia, ancaman krisis pangan global, volatilitas harga, serta ketergantungan impor diartikulasikan sebagai risiko terhadap stabilitas nasional. Melalui konstruksi tersebut, *food estate* memperoleh legitimasi sebagai kebijakan strategis yang berada di luar praktik pertanian konvensional. (Buzan et al., 1998; Jefferson et al., 2025).

Buzan menekankan bahwa proses sekuritisasi selalu dimulai dari tindakan diskursif atau *speech act*. Negara harus terlebih dahulu mendefinisikan ancaman agar memperoleh legitimasi untuk bertindak. Dalam kasus *food estate*, narasi ancaman dibangun melalui diskursus mengenai kemungkinan krisis pangan global akibat gangguan rantai pasok, perubahan iklim, dan meningkatnya kebutuhan konsumsi nasional. Narasi tersebut memperlihatkan bagaimana negara menggunakan bahasa keamanan untuk menjustifikasi kebijakan yang melibatkan pembukaan lahan skala besar dan restrukturisasi agraria. Dengan demikian, *food estate* bukan semata kebijakan produksi, tetapi hasil dari konstruksi ancaman yang dikelola secara politis. (Buzan et al., 1998; Lasminingrat & Efriza, 2020).

Dalam proses ini, pemerintah Indonesia berfungsi sebagai *securitizing actor*, yaitu aktor yang memiliki otoritas untuk mendefinisikan ancaman dan menentukan respons. Pemerintah menempatkan ketergantungan terhadap impor sebagai kerentanan strategis yang dapat melemahkan kemampuan negara memenuhi kebutuhan dasar masyarakat. Oleh karena itu, peningkatan produksi domestik dipandang sebagai prioritas keamanan nasional. *Food estate* kemudian diposisikan sebagai solusi struktural untuk mengurangi ketergantungan tersebut. Dengan membaca kebijakan ini melalui konsep Buzan, terlihat bahwa negara menggunakan ancaman eksternal untuk memperluas legitimasi intervensi di sektor pangan. (Buzan et al., 1998; Fatahullah & Hilmi, 2024).

Objek yang dilindungi dalam proses sekuritisasi ini adalah ketahanan pangan nasional. Negara mengonstruksi ketahanan pangan bukan sekadar ketersediaan komoditas, tetapi sebagai fondasi stabilitas sosial dan ekonomi. Dalam perspektif Buzan, referent object dapat berupa elemen yang dianggap esensial bagi keberlanjutan negara. Dalam kasus *food estate*, objek tersebut adalah kemampuan Indonesia menjaga suplai pangan domestik tanpa terlalu bergantung pada pasar global. Ancaman terhadap pasokan diperlakukan sebagai ancaman terhadap stabilitas nasional secara keseluruhan. Hal ini menjelaskan mengapa *food estate* ditempatkan sebagai proyek prioritas nasional. (Buzan, 1991; Martani et al., 2025).

Ancaman eksistensial dalam kebijakan *food estate* dibangun dari dinamika internasional. Krisis pangan global, perang, perubahan iklim, dan proteksionisme perdagangan menciptakan persepsi bahwa sistem pangan internasional tidak stabil. Bagi Indonesia, situasi ini menimbulkan kekhawatiran terhadap ketergantungan pasokan dari luar negeri. Ancaman tersebut tidak selalu bersifat langsung, tetapi negara memaknainya sebagai potensi risiko jangka panjang. Dengan demikian, *food estate* lahir sebagai respons terhadap ancaman yang dibentuk oleh sistem internasional, bukan hanya kondisi domestik. (Buzan et al., 1998; Nuraisyah et al., 2025).

Kebijakan *food estate* juga menunjukkan karakter *extraordinary measures*, yakni kebijakan yang diambil setelah suatu isu berhasil disekuritisasi. Buzan menjelaskan bahwa tindakan luar biasa merupakan ciri utama keberhasilan sekuritisasi karena negara dapat bertindak melampaui prosedur normal. Dalam konteks ini, *food estate* melibatkan pembukaan kawasan pertanian skala luas, pengalihan fungsi lahan, serta koordinasi lintas kementerian. Intervensi ini jauh melampaui kebijakan pertanian biasa karena berlandaskan legitimasi ancaman nasional. Negara memperoleh ruang lebih besar untuk mengatur ruang, sumber daya, dan masyarakat demi menjawab ancaman yang telah dikonstruksikan. (Buzan et al., 1998; Hutasoit et al., 2024).

Namun, sekuritisasi tidak hanya berkaitan dengan negara dan ancaman, tetapi juga penerimaan publik. Buzan menegaskan bahwa sekuritisasi berhasil ketika audiens menerima ancaman tersebut sebagai sesuatu yang nyata. Dalam konteks Indonesia, penerimaan publik terhadap *food estate* tidak sepenuhnya seragam. Sebagian melihatnya sebagai langkah strategis untuk ketahanan pangan, sementara sebagian lain mengkritik dampaknya terhadap lingkungan, petani, dan masyarakat adat. Perbedaan ini menunjukkan bahwa sekuritisasi pangan di Indonesia merupakan proses yang masih

diperdebatkan. Legitimasi negara tetap ada, tetapi penerimaannya tidak sepenuhnya homogen. (Buzan et al., 1998; Yestati & Noor, 2021).

Dari sudut pandang kebijakan publik, *food estate* menjadi instrumen untuk menunjukkan kapasitas negara dalam mengelola ancaman global. Negara tidak hanya merespons krisis, tetapi juga membangun citra sebagai aktor yang mampu mengantisipasi ancaman masa depan. Dengan kata lain, *food estate* memiliki fungsi simbolik dalam politik domestik. Ia menunjukkan bahwa negara aktif menjaga keamanan nasional melalui kontrol terhadap pangan. Dalam konteks ini, kebijakan pangan menjadi bagian dari legitimasi politik negara modern yang menempatkan stabilitas pasokan sebagai indikator kapasitas pemerintahan. (Jefferson et al., 2025; Ananta, 2023).

Pendekatan sekuritisasi juga memperlihatkan bahwa kebijakan ini bukan sepenuhnya lahir dari kebutuhan objektif, tetapi dari cara ancaman ditingkatkan. Indonesia sebenarnya memiliki berbagai alternatif kebijakan pangan, seperti penguatan petani kecil atau diversifikasi lokal. Namun, negara memilih model *food estate* yang berorientasi skala besar. Pilihan ini menunjukkan bahwa ancaman global diterjemahkan melalui paradigma produksi massal yang sejalan dengan logika rezim pangan internasional. Artinya, *food estate* merupakan hasil seleksi politik atas berbagai opsi yang tersedia. (Buzan et al., 1998; Siborutorop, 2023).

Di sisi lain, proses sekuritisasi juga membuka ruang bagi sentralisasi kekuasaan. Ketika ancaman didefinisikan sebagai persoalan keamanan nasional, negara memperoleh legitimasi untuk mengambil keputusan yang lebih terpusat. Dalam *food estate*, hal ini tampak dari dominasi negara dalam penentuan kawasan, pengelolaan proyek, dan arah pembangunan. Kondisi tersebut menempatkan masyarakat lokal pada posisi yang lebih pasif. Kebijakan keamanan pangan akhirnya menjadi instrumen penguatan kapasitas negara dalam mengontrol ruang agraria. (Hajad et al., 2025; Syofiarti et al., 2024).

Kritik terhadap *food estate* menunjukkan bahwa sekuritisasi tidak selalu menghasilkan keamanan substantif. Beberapa studi menunjukkan bahwa implementasi kebijakan menghadapi masalah produktivitas, pengelolaan lahan, dan resistensi sosial. Dalam perspektif Buzan, sekuritisasi dapat menciptakan kebijakan yang sah secara politik, tetapi tidak selalu efektif secara empiris. *Food estate* menunjukkan kondisi tersebut: negara berhasil membangun legitimasi ancaman, tetapi hasil kebijakannya masih diperdebatkan. Ini memperlihatkan bahwa keamanan sering kali merupakan konstruksi politik yang belum tentu selaras dengan realitas di lapangan. (Buzan et al., 1998; Hutasoit et al., 2024).

Selain itu, sekuritisasi pangan di Indonesia juga terkait dengan transformasi hubungan negara dan ruang. *Food estate* menunjukkan bahwa ancaman global diterjemahkan melalui reorganisasi wilayah domestik. Negara mengubah lahan pertanian, kawasan hutan, dan ruang sosial menjadi bagian dari strategi keamanan nasional. Dengan demikian, ancaman internasional memproduksi perubahan konkret di tingkat lokal. Dalam konteks ini, *food estate* bukan sekadar proyek pangan, tetapi bentuk geopolitik internal di mana negara menata ulang ruang untuk menjawab tekanan global. (Mutia et al., 2022; Puspa & Astanujati, 2022).

Secara keseluruhan, kebijakan *food estate* di Indonesia memperlihatkan bagaimana sekuritisasi pangan bekerja dalam praktik. Negara mengonstruksi ancaman global sebagai risiko terhadap ketahanan nasional, lalu menggunakan ancaman tersebut untuk melegitimasi kebijakan luar biasa. Melalui kerangka Buzan, *food estate* dapat dipahami sebagai proses politik ketika pangan dipindahkan dari isu pembangunan ke isu keamanan. Dengan demikian, *food estate* merupakan manifestasi hubungan antara ancaman global, kebijakan domestik, dan strategi negara dalam menjaga stabilitas nasional di tengah rezim keamanan pangan global. (Buzan et al., 1998; Hidayaturrehman et al., 2025; Rasman et al., 2023).

***Food Estate* dan Interaksi Kepentingan Nasional dengan Tata Kelola Pangan Internasional**

Food estate di Indonesia tidak dapat dipahami semata sebagai kebijakan domestik untuk meningkatkan produksi pangan. Kebijakan ini berada dalam ruang interaksi yang lebih luas, yakni antara kepentingan nasional dan tata kelola pangan internasional. Dalam perspektif Hubungan Internasional, kebijakan pangan nasional selalu dipengaruhi oleh struktur global yang membentuk norma, preferensi, dan strategi negara. Karena itu, *food estate* perlu dibaca sebagai respons domestik terhadap dinamika sistem internasional, khususnya rezim keamanan pangan global yang mendorong negara memperkuat kapasitas produksi dan mengurangi kerentanan terhadap gangguan eksternal. (Buzan et al., 1998; Nuraisyah et al., 2025).

Menurut Barry Buzan, keamanan selalu berkaitan dengan interaksi antara unit politik dan struktur yang lebih besar. Negara tidak membangun persepsi ancaman secara terisolasi, tetapi dalam hubungan dengan lingkungan internasional. Dalam konteks *food estate*, ancaman terhadap pasokan pangan dibentuk oleh kondisi global seperti ketidakpastian pasar, proteksionisme ekspor, dan gangguan distribusi lintas negara. Indonesia merespons kondisi tersebut dengan memperluas kapasitas produksi nasional. Ini menunjukkan bahwa *food estate* merupakan hasil interaksi antara kalkulasi domestik dan tekanan struktur internasional. (Buzan, 1991; Buzan et al., 1998).

Kepentingan nasional Indonesia dalam *food estate* secara formal adalah mewujudkan ketahanan pangan. Negara berupaya mengurangi ketergantungan impor dan memperkuat cadangan domestik agar memiliki otonomi kebijakan yang lebih besar. Dalam sistem internasional, negara yang bergantung pada impor pangan cenderung rentan terhadap tekanan eksternal, baik dalam bentuk fluktuasi harga maupun kebijakan perdagangan negara pemasok. Karena itu, *food estate* diproyeksikan sebagai instrumen untuk memperkuat posisi Indonesia dalam menghadapi ketidakpastian global. Di sini, ketahanan pangan diposisikan sebagai bagian dari kepentingan strategis nasional. (Lasminingrat & Efriza, 2020; Jefferson et al., 2025).

Namun, kepentingan nasional tersebut tidak lahir dalam ruang kosong. Ia dibentuk oleh rezim tata kelola pangan internasional yang menekankan konsep *food security*. Rezim ini mendorong negara-negara meningkatkan produksi, memperbesar cadangan, dan mengembangkan sistem distribusi yang tahan krisis. Dalam praktiknya, paradigma tersebut sering menekankan efisiensi produksi skala besar. Indonesia mengadopsi logika

yang sama melalui *food estate*. Dengan demikian, kebijakan ini menunjukkan bahwa strategi nasional sekaligus merupakan internalisasi norma global mengenai bagaimana ancaman pangan harus dikelola. (Buzan et al., 1998; Siborutorop, 2023).

Food estate menjadi titik temu antara aspirasi nasional dan tekanan global. Di satu sisi, negara mengklaim kebijakan ini sebagai langkah menuju kedaulatan pangan. Di sisi lain, model yang dipilih justru merefleksikan orientasi rezim global yang menekankan intensifikasi dan industrialisasi. Kontradiksi ini penting karena menunjukkan bahwa upaya memperkuat kedaulatan nasional dilakukan melalui adopsi paradigma internasional. Artinya, *food estate* bukan hanya kebijakan untuk melindungi negara, tetapi juga bentuk adaptasi terhadap struktur tata kelola global yang dominan. (Fatahullah & Hilmi, 2024; Hidayaturrehman et al., 2025).

Dalam perspektif Buzan, interaksi semacam ini menunjukkan bahwa ancaman keamanan sering kali bersifat transnasional. Krisis pangan global tidak mengenal batas negara karena pasokan bergantung pada jaringan perdagangan internasional. Ketika rantai pasok terganggu di satu wilayah, dampaknya dapat dirasakan di wilayah lain. Hal ini mendorong negara memperkuat ketahanan internal. Namun, respons tersebut tetap dibentuk oleh sistem global. *Food estate* merupakan contoh ketika ancaman transnasional diterjemahkan menjadi intervensi nasional melalui pengelolaan ruang domestik. (Buzan et al., 1998; Rasman et al., 2023).

Tata kelola pangan internasional juga bekerja melalui penyebaran norma kebijakan. Negara berkembang cenderung menyesuaikan kebijakannya dengan model yang dianggap sah secara global. Dalam konteks *food estate*, pengembangan kawasan pangan skala besar mengikuti paradigma global yang menempatkan peningkatan output sebagai indikator utama keamanan pangan. Pilihan tersebut memperlihatkan bahwa Indonesia tidak sepenuhnya merumuskan kebijakan secara independen, tetapi bergerak dalam kerangka norma internasional yang telah terbentuk. Dengan kata lain, *food estate* adalah hasil domestik dari tekanan normatif global. (Buzan & Hansen, 2009; Ananta, 2023).

Hubungan antara kepentingan nasional dan tata kelola internasional juga tampak dalam cara negara membangun legitimasi. Pemerintah menggunakan ancaman global sebagai justifikasi kebijakan domestik. Ancaman seperti krisis pasokan dan ketidakpastian perdagangan internasional menjadi dasar narasi untuk memperkuat dukungan terhadap *food estate*. Dalam perspektif sekuritisasi, hal ini menunjukkan bagaimana ancaman eksternal digunakan untuk memperluas legitimasi internal. Negara memperoleh ruang lebih besar untuk mengatur kebijakan ketika ancaman global diterima sebagai risiko nasional. (Buzan et al., 1998; Hutasoit et al., 2024).

Namun, interaksi ini tidak selalu menguntungkan kepentingan nasional secara utuh. Ketika kebijakan terlalu mengikuti logika global, ada risiko bahwa strategi nasional hanya mereproduksi agenda internasional tanpa menjawab kebutuhan lokal. Dalam *food estate*, kritik muncul karena orientasi produksi skala besar sering mengabaikan diversifikasi pangan lokal dan sistem pertanian masyarakat. Hal ini menunjukkan bahwa kebijakan yang tampak nasional dapat sekaligus menjadi saluran penetrasi norma global ke dalam ruang domestik. (Sari, 2024; Silalahi et al., 2023).

Dari perspektif ekonomi politik, *food estate* juga mencerminkan integrasi Indonesia ke dalam sistem pangan global. Produksi skala besar membutuhkan infrastruktur, investasi, dan pengelolaan rantai pasok yang terhubung dengan pasar. Dengan demikian, meskipun *food estate* diklaim untuk mengurangi ketergantungan impor, implementasinya justru memperkuat keterikatan Indonesia pada logika ekonomi global. Negara membangun kapasitas domestik, tetapi dalam model yang kompatibel dengan sistem internasional. Ini menunjukkan bahwa ketahanan nasional sering dibangun melalui reproduksi struktur global, bukan sepenuhnya melalui kedaulatan independen. (Hidayaturrahman et al., 2025; Martani et al., 2025).

Selain itu, tata kelola pangan internasional turut membentuk definisi ancaman itu sendiri. Ancaman tidak hanya datang dari realitas material, tetapi dari diskursus global yang menekankan risiko kelangkaan, perubahan iklim, dan gangguan distribusi. Negara mengadopsi diskursus tersebut ke dalam kebijakan nasional. Dalam konteks Indonesia, *food estate* lahir ketika ancaman global diterjemahkan sebagai urgensi domestik. Ini sesuai dengan pandangan Buzan bahwa ancaman adalah konstruksi sosial-politik yang dibentuk melalui interaksi antaraktor dalam sistem internasional. (Buzan et al., 1998; Nuraisyah et al., 2025).

Dengan demikian, *food estate* menunjukkan bahwa kebijakan ketahanan pangan Indonesia merupakan arena interaksi antara kepentingan nasional dan tata kelola internasional. Negara berupaya memperkuat kapasitas domestik untuk menghadapi ancaman global, tetapi strategi yang digunakan justru mengikuti logika rezim pangan global. Dalam kerangka Buzan, kondisi ini memperlihatkan bahwa keamanan nasional dibentuk melalui hubungan dengan struktur internasional, bukan semata dari ancaman internal. *Food estate* menjadi bukti bahwa kebijakan domestik Indonesia merupakan hasil negosiasi antara aspirasi kedaulatan nasional dan tekanan rezim keamanan pangan global. (Buzan et al., 1998; Siborutorop, 2023; Jefferson et al., 2025).

Kontestasi Kedaulatan Pangan dan Logika Keamanan Global

Food estate di Indonesia memperlihatkan kontestasi antara gagasan kedaulatan pangan nasional dan logika keamanan pangan global. Secara normatif, program ini diposisikan pemerintah sebagai upaya mencapai kemandirian pangan dan mengurangi ketergantungan impor. Namun, desain kebijakan yang berorientasi pada perluasan kawasan produksi skala besar, peningkatan produktivitas, pengelolaan cadangan, dan integrasi rantai pasok menunjukkan bahwa *food estate* lebih dekat dengan paradigma *food security* global daripada *food sovereignty*. Dalam perspektif Barry Buzan, keamanan tidak hanya berkaitan dengan perlindungan negara, tetapi juga dengan bagaimana ancaman didefinisikan dan siapa yang diberi otoritas untuk meresponsnya. Oleh karena itu, ketika krisis pangan global dijadikan dasar legitimasi kebijakan, negara sebenarnya mengadopsi kerangka keamanan internasional yang menekankan stabilitas pasokan, bukan kontrol komunitas atas sistem pangan (Buzan, 1991; Buzan et al., 1998; Fatahullah & Hilmi, 2024; Siborutorop, 2023).

Kedaulatan pangan pada dasarnya menekankan hak negara dan masyarakat untuk menentukan sistem produksi pangan sesuai kondisi lokal, dengan perhatian pada petani

kecil, diversifikasi komoditas, dan kontrol sosial atas sumber daya. Sebaliknya, paradigma keamanan pangan global lebih menekankan ketersediaan pasokan melalui efisiensi, intensifikasi, dan peningkatan output. Kecenderungan *food estate* pada pendekatan kedua menunjukkan bahwa kedaulatan pangan nasional tidak selalu berarti independensi penuh, karena instrumen kebijakan domestik tetap dibentuk oleh norma dan model internasional. Orientasi pada kawasan skala besar dan integrasi rantai pasok mencerminkan bagaimana kedaulatan nasional dijalankan melalui kerangka rezim pangan global. Dengan demikian, *food estate* dapat dipahami sebagai bentuk kedaulatan yang dinegosiasikan, bukan kedaulatan yang sepenuhnya otonom (Buzan & Hansen, 2009; Siborutorop, 2023; Ananta, 2023; Nuraisyah et al., 2025).

Dalam perspektif *Political Economy*, *food estate* mencerminkan hubungan erat antara negara, pasar, dan restrukturisasi ekonomi agraria. Program ini tidak hanya bertujuan menjaga pasokan pangan, tetapi juga membuka ruang bagi investasi, teknologi, infrastruktur skala besar, serta integrasi ekonomi dengan pasar global. Namun, kebijakan ini menimbulkan ketegangan karena petani yang dalam konsep kedaulatan pangan seharusnya menjadi subjek utama, justru sering ditempatkan sebagai bagian dari mekanisme produksi nasional yang berorientasi pada efisiensi dan output. Melalui proses sekuritisasi, negara memperoleh legitimasi untuk menata ulang ruang agraria atas nama keamanan pangan, sehingga kontrol atas lahan, produksi, dan masyarakat semakin tersentralisasi (Buzan et al., 1998; Silalahi et al., 2023; Sari, 2024; Hidayaturrehman et al., 2025; Jefferson et al., 2025).

Kontestasi *food estate* juga tampak pada tingkat diskursus, yaitu antara istilah ketahanan pangan yang digunakan negara untuk menjustifikasi kebijakan dan konsep kedaulatan pangan yang ditekankan oleh kritik akademik serta masyarakat sipil. Dalam logika global, ketahanan pangan lebih diukur melalui ketersediaan pasokan dan kapasitas produksi, sedangkan dalam perspektif kedaulatan pangan, ketahanan juga mencakup kontrol sosial, partisipasi komunitas, dan keberlanjutan sistem pangan lokal. Ketika ancaman global meningkat, negara cenderung memprioritaskan produksi skala besar meskipun berisiko menimbulkan persoalan sosial dan ekologis. Oleh karena itu, *food estate* menjadi titik persimpangan antara dua model pembangunan pangan: model yang berorientasi pada stabilitas pasokan dan model yang menekankan kemandirian sosial berbasis komunitas (Fatahullah & Hilmi, 2024; Darmawardana, 2024; Attallah & Rajib, 2024; Siborutorop, 2023; Rasman et al., 2023).

Secara keseluruhan, *food estate* memperlihatkan bahwa kebijakan pangan nasional merupakan arena kontestasi antara kedaulatan dan struktur global. Negara berupaya memperkuat ketahanan nasional, tetapi strategi yang dipilih mengikuti norma rezim keamanan pangan internasional. Dalam kerangka Buzan, hal ini menunjukkan bahwa keamanan dibentuk melalui interaksi antara ancaman global dan respons domestik. Kontestasi tersebut menempatkan *food estate* sebagai kebijakan yang tidak hanya mencerminkan kepentingan nasional, tetapi juga reproduksi logika keamanan global dalam ruang kebijakan Indonesia. (Buzan et al., 1998; Nuraisyah et al., 2025; Hidayaturrehman et al., 2025).

Dilema Keamanan: Ketahanan Negara versus Insekuritas Lokal

Food estate di Indonesia memperlihatkan dilema mendasar dalam studi Hubungan Internasional: kebijakan yang dirancang untuk meningkatkan keamanan negara dapat secara simultan menciptakan bentuk insekuritas baru di tingkat lokal. Dalam perspektif keamanan non-tradisional, keamanan tidak hanya diukur dari kemampuan negara menghadapi ancaman eksternal, tetapi juga dari dampaknya terhadap masyarakat. Dalam konteks *food estate*, negara menempatkan program ini sebagai strategi ketahanan pangan nasional. Namun, implementasinya menimbulkan pertanyaan mengenai apakah keamanan yang dibangun di tingkat nasional justru dibayar dengan ketidakamanan sosial, ekologis, dan ekonomi di tingkat lokal. (Buzan et al., 1998; Puspa & Astanujati, 2022).

Menurut Barry Buzan, sekuritisasi memungkinkan negara mengambil tindakan luar biasa atas nama ancaman. Akan tetapi, tindakan tersebut sering menggeser perhatian dari dampak sosial yang muncul akibat kebijakan. Dalam *food estate*, negara memperoleh legitimasi untuk membuka lahan, mereorganisasi ruang, dan mengarahkan produksi pertanian. Kebijakan ini sah secara politik karena dibingkai sebagai respons terhadap ancaman pangan global. Namun, legitimasi tersebut tidak otomatis menjamin terciptanya keamanan bagi masyarakat yang terdampak langsung oleh implementasi program. (Buzan et al., 1998; Buzan, 1991).

Dilema ini terlihat dari hubungan antara ketahanan negara dan perubahan ruang agraria. Negara memandang lahan sebagai sumber daya strategis untuk menjamin pasokan pangan. Akibatnya, kawasan hutan, lahan gambut, dan ruang sosial lokal direorganisasi untuk mendukung proyek nasional. Dalam perspektif keamanan negara, langkah ini dianggap rasional. Akan tetapi, bagi komunitas lokal, perubahan tersebut dapat mengganggu pola hidup, akses sumber daya, dan stabilitas ekonomi. Dengan demikian, keamanan negara diproduksi melalui transformasi ruang yang dapat menciptakan insekuritas bagi kelompok tertentu. (Mutia et al., 2022; Syofiarti et al., 2024).

Food estate juga memperlihatkan bagaimana kebijakan keamanan dapat menghasilkan tekanan terhadap masyarakat adat dan petani. Pengembangan kawasan pangan skala besar sering menempatkan masyarakat lokal sebagai pihak yang harus menyesuaikan diri dengan agenda negara. Dalam konteks ini, petani tidak selalu menjadi aktor utama, tetapi bagian dari sistem produksi yang telah dirancang dari atas. Beberapa studi menunjukkan bahwa proses ini mengurangi kontrol masyarakat atas lahan dan sumber penghidupan. Hal tersebut menunjukkan bahwa keamanan pangan nasional dapat berlangsung bersamaan dengan berkurangnya keamanan sosial masyarakat. (Yestati & Noor, 2021; Sari, 2024).

Dalam perspektif Buzan, ancaman sering kali diproduksi melalui definisi politik. Negara mengidentifikasi ancaman eksternal dan kemudian mengambil langkah yang dianggap perlu. Namun, kebijakan tersebut dapat menciptakan ancaman internal baru. *Food estate* menunjukkan pola demikian. Negara berupaya mengurangi ancaman krisis pangan global, tetapi implementasi di lapangan dapat memicu konflik agraria, perubahan sosial, dan ketidakpastian ekonomi lokal. Ini memperlihatkan bahwa kebijakan keamanan

dapat memindahkan ancaman dari tingkat global ke tingkat domestik. (Buzan et al., 1998; Darmawardana, 2024).

Dampak ekologis menjadi dimensi penting dalam dilema ini. Program *food estate* sering dikembangkan di wilayah yang sensitif secara ekologis, termasuk kawasan gambut dan hutan. Pembukaan lahan untuk produksi pangan skala besar menimbulkan risiko kerusakan lingkungan yang justru dapat melemahkan keberlanjutan sistem pangan jangka panjang. Dalam konteks ini, kebijakan yang dimaksudkan untuk meningkatkan ketahanan nasional dapat mengurangi kapasitas ekologis yang menjadi basis produksi itu sendiri. Dengan kata lain, keamanan jangka pendek dapat menghasilkan kerentanan jangka panjang. (Puspa & Astanujati, 2022; Attallah & Rajib, 2024).

Dilema keamanan juga terlihat dalam dimensi sosial. Negara menempatkan *food estate* sebagai solusi nasional, tetapi masyarakat lokal sering menghadapi perubahan sosial yang tidak selalu menguntungkan. Perubahan pola kerja, relasi produksi, dan struktur sosial desa menjadi konsekuensi dari integrasi ke proyek skala besar. Dalam beberapa kasus, masyarakat mengalami perubahan orientasi ekonomi yang mengurangi fleksibilitas sistem lokal. Hal ini menunjukkan bahwa keamanan negara dapat menghasilkan transformasi sosial yang tidak selalu meningkatkan kesejahteraan komunitas. (Silalahi et al., 2023; Hajad et al., 2025).

Dalam studi keamanan kritis, kondisi semacam ini disebut sebagai reproduksi insekuritas. Kebijakan yang dirancang untuk mengurangi ancaman justru menciptakan bentuk ancaman baru di tingkat lain. *Food estate* menjadi contoh nyata ketika negara merespons ancaman global melalui intervensi domestik yang menghasilkan ketegangan sosial-ekologis. Dalam kerangka Buzan, ini menunjukkan bahwa sekuritisasi tidak selalu netral; ia dapat memperluas kapasitas negara, tetapi juga memproduksi ketimpangan dalam distribusi risiko. (Buzan et al., 1998; Puspa & Astanujati, 2022).

Dari sudut pandang kebijakan, dilema ini memperlihatkan batas strategi berbasis produksi skala besar. Negara mengukur keberhasilan dari peningkatan output dan cadangan nasional. Akan tetapi, indikator tersebut tidak selalu menangkap biaya sosial dan ekologis yang muncul. Akibatnya, keberhasilan makro dapat berlangsung bersamaan dengan ketidakamanan mikro. Dalam *food estate*, hal ini menunjukkan bahwa indikator ketahanan nasional belum tentu mencerminkan keamanan substantif bagi seluruh lapisan masyarakat. (Martani et al., 2025; Hutasoit et al., 2024).

Dilema ini penting dalam konteks hubungan antara keamanan negara dan keamanan manusia. Negara berfokus pada stabilitas sistem pangan, sementara masyarakat membutuhkan perlindungan terhadap ruang hidup, hak, dan keberlanjutan ekonomi. Ketika dua kepentingan tersebut tidak sejalan, kebijakan keamanan dapat menghasilkan kontradiksi. *Food estate* menunjukkan bahwa strategi nasional untuk menghadapi ancaman global harus dibaca tidak hanya dari perspektif negara, tetapi juga dari dampaknya terhadap masyarakat. Dengan demikian, keamanan menjadi konsep yang multidimensi dan sering kali kontradiktif. (Buzan, 1991; Yestati & Noor, 2021).

Secara keseluruhan, *food estate* menunjukkan bahwa keamanan pangan nasional dapat menghasilkan insekuritas lokal. Negara berhasil membangun legitimasi melalui

ancaman global, tetapi implementasinya memunculkan ketegangan baru di tingkat domestik. Dalam kerangka Buzan, hal ini menegaskan bahwa keamanan bukan kondisi tunggal, melainkan relasi antara aktor, ancaman, dan dampak. *Food estate* memperlihatkan bahwa upaya mengamankan negara dapat sekaligus menciptakan ketidakamanan bagi masyarakat yang menjadi bagian dari ruang kebijakan tersebut. (Buzan et al., 1998; Darmawardana, 2024; Syofiarti et al., 2024).

***Food Estate* dalam Perspektif Hubungan Internasional Kontemporer**

Food estate di Indonesia menunjukkan bahwa isu pangan telah menjadi bagian dari transformasi agenda Hubungan Internasional kontemporer, terutama dalam kerangka keamanan non-tradisional. Pangan tidak lagi dipahami sebagai urusan domestik semata, tetapi terkait dengan geopolitik, perdagangan internasional, perubahan iklim, krisis pasokan, dan tata kelola global. Dalam perspektif Barry Buzan, ancaman terhadap negara kini tidak hanya berasal dari sektor militer, tetapi juga dari ekonomi, lingkungan, distribusi sumber daya, dan ketergantungan terhadap pasar internasional. Oleh karena itu, Indonesia menempatkan *food estate* sebagai strategi negara untuk menjaga stabilitas pangan, memperkuat kapasitas produksi nasional, serta mengurangi kerentanan terhadap ketidakpastian sistem internasional. Kebijakan ini juga memperlihatkan bahwa ancaman global dapat diinternalisasi ke dalam kebijakan domestik melalui proses sekuritisasi, ketika krisis pangan global dijadikan dasar legitimasi proyek strategis nasional.

Namun, *food estate* juga menunjukkan kompleksitas keamanan pangan kontemporer karena kebijakan ini tidak hanya berkaitan dengan perlindungan pasokan, tetapi juga tata kelola ruang, masyarakat, lahan, investasi, dan rantai pasok. Meskipun diklaim sebagai strategi kedaulatan pangan, implementasinya tetap bergerak dalam logika ekonomi politik global yang menekankan produksi skala besar, integrasi pasar, dan efisiensi. Di satu sisi, kebijakan ini memperkuat kapasitas negara dan menjadi simbol respons terhadap ancaman global; di sisi lain, adopsi model global dapat menimbulkan persoalan ekologis, sosial, dan implementatif di tingkat lokal. Dengan demikian, *food estate* mencerminkan hubungan dinamis antara ancaman internasional, negara sebagai aktor sekuritisasi, serta struktur global yang membatasi sekaligus membentuk pilihan kebijakan pangan nasional Indonesia.

Secara keseluruhan, *food estate* menunjukkan bahwa kebijakan pangan Indonesia merupakan bagian dari transformasi hubungan internasional kontemporer. Pangan telah menjadi isu strategis yang mempertemukan keamanan, pembangunan, dan politik global. Dalam kerangka Buzan, *food estate* merupakan manifestasi sekuritisasi pangan, di mana ancaman global diinternalisasi ke kebijakan domestik. Kebijakan ini menempatkan Indonesia sebagai aktor yang berupaya memperkuat ketahanan nasional, tetapi tetap berada dalam struktur tata kelola pangan internasional yang membentuk arah strateginya. (Buzan et al., 1998; Nuraisyah et al., 2025; Siborutorop, 2023).

***Food Estate* sebagai Arena Interaksi Kepentingan Nasional, Tata Kelola Pangan Internasional, dan Rezim Keamanan Global**

Food estate di Indonesia memperlihatkan bahwa kebijakan pangan nasional tidak lagi dapat dipahami sebagai kebijakan sektoral semata, melainkan sebagai arena interaksi

antara kepentingan negara, tata kelola internasional, dan rezim keamanan global. Rumusan masalah penelitian ini menempatkan *food estate* sebagai titik temu tiga dimensi tersebut: kepentingan nasional Indonesia untuk membangun ketahanan pangan, struktur tata kelola pangan internasional yang membentuk norma kebijakan, serta rezim keamanan global yang mengonstruksi ancaman pangan sebagai isu strategis. Dalam konteks hubungan internasional, interaksi ini menunjukkan bahwa kebijakan domestik adalah hasil dari proses negosiasi antara tujuan nasional dan tekanan sistem internasional. (Buzan et al., 1998; Jefferson et al., 2025).

Menurut Barry Buzan, keamanan selalu terbentuk melalui relasi antara unit politik dan lingkungan eksternalnya. Negara bukan aktor yang sepenuhnya otonom karena persepsi ancaman dibentuk melalui interaksi dengan struktur internasional. Dalam konteks *food estate*, Indonesia merumuskan kebijakan berdasarkan ancaman yang muncul dari sistem global, seperti krisis distribusi, konflik geopolitik, perubahan iklim, dan volatilitas harga pangan. Ancaman-ancaman tersebut membentuk kalkulasi nasional, sehingga *food estate* menjadi kebijakan yang lahir dari hubungan langsung antara lingkungan internasional dan keputusan domestik. (Buzan, 1991; Buzan et al., 1998).

Kepentingan nasional Indonesia dalam *food estate* berangkat dari kebutuhan menjaga stabilitas pasokan dan mengurangi ketergantungan impor. Negara memandang ketahanan pangan sebagai fondasi stabilitas sosial, ekonomi, dan politik. Ketika pasokan terganggu, risiko inflasi dan instabilitas meningkat. Karena itu, *food estate* diproyeksikan sebagai sarana untuk meningkatkan kapasitas produksi nasional. Dalam konteks ini, *food estate* merupakan instrumen untuk memperkuat otonomi negara menghadapi ketidakpastian global. (Lasminingrat & Efriza, 2020; Hutasoit et al., 2024).

Namun, kepentingan nasional tersebut dibentuk oleh tata kelola pangan internasional. Rezim global mendorong negara untuk memperkuat cadangan, meningkatkan produksi, dan menstabilkan distribusi. Paradigma ini menempatkan pangan sebagai isu manajemen risiko global. Indonesia mengadopsi logika tersebut melalui *food estate*. Hal ini menunjukkan bahwa kebijakan nasional bukan murni produk kepentingan domestik, tetapi juga internalisasi norma internasional tentang bagaimana negara seharusnya merespons ancaman pangan. (Buzan & Hansen, 2009; Nuraisyah et al., 2025).

Food estate menjadi arena interaksi karena negara tidak hanya merespons ancaman, tetapi juga menyesuaikan kebijakannya agar kompatibel dengan struktur global. Produksi skala besar, integrasi kawasan, dan penguatan infrastruktur mencerminkan model yang lazim dalam tata kelola pangan internasional. Dengan demikian, upaya Indonesia membangun ketahanan nasional justru dilakukan melalui reproduksi logika global. Ini menunjukkan bahwa keamanan nasional di era globalisasi dibangun melalui adaptasi, bukan isolasi. (Siborutorop, 2023; Martani et al., 2025).

Dalam perspektif sekuritisasi, *food estate* juga menunjukkan bagaimana ancaman global diubah menjadi agenda nasional. Negara menggunakan ancaman eksternal sebagai justifikasi untuk tindakan luar biasa. Ancaman krisis pangan dunia dipresentasikan sebagai ancaman terhadap ketahanan nasional. Dengan legitimasi tersebut, negara

memperluas intervensinya di sektor agraria. Hal ini menunjukkan bahwa kebijakan pangan bukan hanya respons teknis, tetapi hasil dari konstruksi ancaman dalam sistem internasional. (Buzan et al., 1998; Fatahullah & Hilmi, 2024).

Interaksi ini tidak bersifat satu arah. Indonesia juga berusaha menegaskan kepentingannya dalam struktur global. *Food estate* merupakan cara negara memperkuat posisi tawar di tengah sistem pangan internasional yang rentan. Negara ingin mengurangi posisi subordinat sebagai pengimpor dan memperkuat kapasitas domestik. Akan tetapi, strategi tersebut tetap dibatasi oleh struktur pasar global, investasi, dan teknologi. Artinya, *food estate* mencerminkan upaya negara untuk bernegosiasi dengan sistem global, bukan keluar darinya. (Hidayatullah et al., 2025; Rasman et al., 2023).

Di tingkat implementasi, interaksi ini menghasilkan kontradiksi. Negara mengklaim *food estate* sebagai langkah menuju kedaulatan pangan, tetapi model yang dipakai mengikuti paradigma keamanan global. Ketika kebijakan nasional terlalu selaras dengan logika internasional, ada risiko bahwa kebutuhan lokal terpinggirkan. Kritik terhadap dampak lingkungan, konflik lahan, dan perubahan sosial menunjukkan bahwa adaptasi terhadap rezim global tidak selalu selaras dengan realitas domestik. (Puspa & Astanujati, 2022; Sari, 2024).

Dalam kerangka Buzan, kondisi ini menunjukkan bahwa keamanan selalu bersifat relasional. Ancaman tidak hanya berasal dari luar, tetapi juga muncul dari cara negara merespons ancaman tersebut. *Food estate* memperlihatkan bahwa ancaman global terhadap pangan dapat memicu kebijakan domestik yang menghasilkan insekuritas lokal. Dengan demikian, interaksi antara kepentingan nasional dan tata kelola internasional tidak selalu menciptakan keamanan yang merata. (Buzan et al., 1998; Darmawardana, 2024).

Food estate juga memperlihatkan bahwa rezim keamanan global bukan sekadar struktur eksternal, tetapi hadir dalam kebijakan domestik melalui norma, institusi, dan praktik. Negara menginternalisasi paradigma global mengenai ancaman pangan dan menggunakannya untuk membentuk strategi nasional. Dalam konteks ini, *food estate* menunjukkan bahwa batas antara kebijakan nasional dan tata kelola global semakin kabur. Strategi domestik dibentuk oleh ancaman global, dan respons domestik menjadi bagian dari reproduksi rezim internasional. (Buzan & Hansen, 2009; Ananta, 2023).

Secara keseluruhan, *food estate* adalah arena interaksi kompleks antara kepentingan nasional Indonesia, tata kelola pangan internasional, dan rezim keamanan global. Negara berupaya memperkuat ketahanan pangan melalui produksi domestik, tetapi strategi yang dipilih dibentuk oleh norma dan ancaman internasional. Dalam kerangka Buzan, *food estate* menunjukkan bagaimana keamanan nasional dikonstruksi melalui hubungan dengan struktur global. Dengan demikian, *food estate* bukan hanya proyek pertanian, tetapi manifestasi dari hubungan antara politik domestik Indonesia dan tata kelola keamanan pangan internasional dalam era keamanan non-tradisional. (Buzan et al., 1998; Jefferson et al., 2025; Nuraisyah et al., 2025).

KESIMPULAN

Berdasarkan analisis menggunakan Teori Sekuritisasi dari Copenhagen School dalam *Security: A New Framework for Analysis*, kebijakan food estate di Indonesia menunjukkan bahwa pangan telah bergeser dari isu pembangunan menjadi isu keamanan strategis yang tidak dapat dipisahkan dari dinamika sistem internasional. Penelitian ini menyimpulkan bahwa food estate merupakan hasil dari proses sekuritisasi di mana ancaman krisis pangan global dikonstruksikan sebagai ancaman eksistensial terhadap stabilitas nasional, sehingga melegitimasi intervensi luar biasa negara melalui proyek pangan skala besar. Dalam proses ini, Indonesia tidak hanya merespons kebutuhan domestik, tetapi juga mengadopsi logika rezim keamanan pangan global yang menekankan produksi massal, stabilitas pasokan, dan penguatan cadangan strategis, sehingga kebijakan ini mencerminkan interaksi antara kepentingan nasional dan struktur global, bukan semata produk otonom negara. Lebih jauh, penelitian ini mengidentifikasi adanya paradoks keamanan dalam kebijakan food estate: upaya memperkuat ketahanan pangan nasional justru berpotensi menciptakan insekuritas sosial, ekologis, dan agraria di tingkat lokal. Dengan demikian, food estate memperlihatkan posisi Indonesia pada persimpangan antara agenda kedaulatan pangan nasional dan reproduksi struktur keamanan pangan global dalam sistem internasional kontemporer.

DAFTAR PUSTAKA

- Ammar, M. A. (2023). Globalisasi dalam dinamika kontemporer: studi kasus perubahan sosial dan transformasi budaya. *JETCH: Journal Economy, Technology, Social and Humanities*, 1(2).
- Ananta, I. D. (2023). Meningkatkan kebijakan *food estate* di Indonesia. *Jurnal Indonesia RICH*, 4(1), 45–54.
- Attallah, O., & Rajib, R. K. (2024). Implementasi *food estate* sebagai tantangan menjaga ketahanan pangan dan melestarikan lingkungan. *Jurnal Ilmiah Penelitian Mahasiswa*, 2(3), 72–80. <https://doi.org/10.61722/jipm.v2i3.57>
- Buzan, B., & Hansen, L. (2009). *The evolution of international security studies*. Cambridge University Press.
- Buzan, B., Wæver, O., & de Wilde, J. (1998). *Security: A new framework for analysis*. Lynne Rienner Publishers.
- Darmawardana, D. A. (2024). *Food estate* di Indonesia: Telaah kriminologi hijau. *Jurnal Pro Natura*, 1(1), 40–57.
- Fatahullah, & Hilmi, M. A. (2024). *Food estate*: Ancaman ataukah peluang bagi ketahanan pangan Indonesia? *Jurnal Ekonomi Pertanian dan Agribisnis (JEPA)*, 8(4), 1313–1326. <https://doi.org/10.21776/ub.jepa.2024.008.04.7>
- Hajad, C., Yanda, S., Ikhsan, & Herizal. (2025). *Food estate* dan governmentality: Kekuasaan negara dalam membentuk subjektivitas petani. *Jurnal Dinamika Pemerintahan*, 8(2), 562–588.
- Hidayatullah, M., Handrito, R. P., Sugiantiningsih, A. A. P., Ubaid, A. H., Haris, R. A., & Suprianto, S. (2025). *Food estate* development: Political-economic and legal perspectives. *Indonesian Journal of Advocacy and Legal Services*, 7(2), 467–506. <https://doi.org/10.15294/ijals.v7i2.31423>

- Hutasoit, R. D. A., Sitinjak, U. B. S. M., & Zulkarnaini. (2024). Evaluasi kinerja tantangan kebijakan *food estate* dalam mencapai ketahanan pangan nasional. *Retorika: Jurnal Komunikasi, Sosial dan Ilmu Politik*, 1(7), 154–163.
- Jefferson, S., Panjaitan, H., & Saragi, P. (2025). Manifestasi Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang ketahanan pangan melalui program *food estate* menuju transformasi sosial dan perekonomian nasional dalam perspektif negara kesejahteraan. *Jurnal Sosial dan Teknologi (SOSTECH)*, 5(5), 1327–1337.
- Lasminingrat, L., & Efriza (2020). Pembangunan lumbung pangan nasional: Strategi antisipasi krisis pangan Indonesia. *Jurnal Pertahanan & Bela Negara*, 10(3), 243–260.
- Martani, R. F., Bainus, A., & Rahmatunnisa, M. (2025). Evaluation of the *food estate* program for achieving food security. *Indonesian Journal of Innovation Studies*, 26(4), 6–16. <https://doi.org/10.21070/ijins.v26i4.1840>
- Mutia, A. N. A., Nurlinda, I., & Astriani, N. (2022). Pengaturan pembangunan *food estate* pada kawasan hutan untuk mewujudkan ketahanan pangan di Indonesia. *Jurnal Bina Hukum Lingkungan*, 6(2), 224–240. <https://doi.org/10.24970/bhl.v6i2.259>
- Nuraisyah, T. K., Khalila, K., Putri, S. R. R., Nisa, N. A., & Qulbi, S. H. (2025). Perkembangan *food estate* di Indonesia: Analisis peluang, tantangan, dan ancaman secara domestik serta global. *Syntax Admiration*, 6(2), 1099–1115.
- Puspa, F. F. D., & Astanujati, N. K. (2022). Ekologi politik dan pengelolaan pangan di Kalimantan Tengah: *Food estate* sebagai bentuk ekosida dan eksternalitas negatif pembangunan berkelanjutan. *Balairung: Jurnal Multidisipliner Mahasiswa Indonesia*, 3(2), 81–101.
- Rasman, A., Theresia, E. S., & Aginda, M. F. (2023). Analisis implementasi program *food estate* sebagai solusi ketahanan pangan Indonesia. *Holistic: Journal of Tropical Agriculture Sciences*, 1(1), 36–68. <https://doi.org/10.61511/hjtas.v1i1.2023.183>
- Sari, A. C. F. (2024). Proyek strategis nasional bernama *food estate*: Ancaman otonomi petani dan keragaman sumber pangan lokal di Desa Umbu Mamijuk, Sumba Tengah. *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia*, 6(3), 352–375.
- Siborutorop, J. (2023). An analysis of Indonesia's national *food estate* programme from a food sovereignty-based perspective. *Jurnal Politik Indonesia (Indonesian Journal of Politics)*, 9(2), 92–102. <https://doi.org/10.20473/jpi.v9i2.44430>
- Silalahi, J. N., Yuliana, & Iskandar, D. (2023). Dinamika sosial masyarakat kawasan *food estate* (Studi masyarakat Desa Anjir Sarapat Baru, Kapuas Timur, Kabupaten Kapuas). *Jurnal Sosiologi*, 6(1), 27–44.
- Syofiarti, Fatimah, T., & Ravhena, P. (2024). Perlindungan hak masyarakat hukum adat dalam pembangunan *food estate* di kawasan hutan sebagai ketahanan pangan nasional. *Suloh: Jurnal Fakultas Hukum Universitas Malikussaleh*, 12(2), 273–298.
- Yestati, A., & Noor, R. S. (2021). *Food estate* dan perlindungan terhadap hak-hak masyarakat di Kalimantan Tengah. *Morality: Jurnal Ilmu Hukum*, 7(1), 52–73.