ISSN 2828-285x

IPB University
Bogor Indonesia
Direktorat
Kajian Strategis
dan Reputasi Akademik



PERTANIAN, KELAUTAN, DAN BIOSAINS TROPIKA
Vol. 7 No. 4 Tahun 2025

Kebijakan Gula dan Bioetanol: Perpres 40/ 2023 Langkah Nyata Ketahanan Pangan dan Energi

Penulis
Lindsay Sitanggang[1]

1 Program Agribisnis, Universitas Syiah Kuala

Kebijakan Gula dan Bioetanol: Perpres 40/ 2023 Langkah Nyata Ketahanan Pangan dan Energi

Isu Kunci

Policy Brief ini memuat poin-poin penting sebagai berikut :

1) Ketergantungan Impor – Produksi gula nasional masih rendah sehingga Indonesia bergantung pada gula impor.
2) Hambaran Implementasi – Terbatasnya pendanaan, perizinan rumit, dan koordinasi antarlembaga belum optimal.
3) Risiko Sosial-Lingkungan – Ekspansi lahan tebu berpotensi memicu konflik sosial, kerusakan lingkungan, dan menekan petani lokal.

Ringkasan

Peraturan Presiden Nomor 40 Tahun 2023 tentang Percepatan Swasembada Gula Nasional dan Penyediaan Bioetanol sebagai Bahan Bakar Nabati merupakan langkah strategis pemerintah untuk memperkuat ketahanan pangan dan energi nasional. Kebijakan ini bertujuan mengurangi impor gula, meningkatkan efisiensi industri gula, dan memperluas produksi bioetanol berbasis tebu. Pemerintah menargetkan pembukaan lahan baru, peningkatan rendemen, dan revitalisasi pabrik gula. Namun, pelaksanaannya masih menghadapi sejumlah tantangan, seperti keterbatasan pendanaan, konflik tata ruang, birokrasi perizinan, dan risiko sosial-lingkungan. Keberhasilan kebijakan ini bergantung pada koordinasi lintas sektor, dukungan investasi, serta partisipasi aktif petani dan industri dalam sistem agribisnis yang berkelanjutan.

Kata Kunci: bioetanol, kebijakan, ketahanan pangan, Perpres 40/2023, swasembada gula.

Pendahuluan

Ketergantungan Indonesia terhadap impor gula menjadi tantangan serius dalam mewujudkan ketahanan pangan nasional. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS) dan CNBC Indonesia (2023), impor gula Indonesia mencapai 5,069 juta ton dengan nilai USD 2,88 miliar, menandakan masih lemahnya kapasitas produksi domestik. Di sisi lain, sektor energi nasional juga menghadapi tantangan serupa dalam transisi menuju sumber energi bersih. Menanggapi hal ini, pemerintah menerbitkan Peraturan Presiden Nomor 40 Tahun 2023 tentang Percepatan Swasembada Gula Nasional dan Penyediaan Bioetanol sebagai Bahan Bakar Nabati (*biofuel*) sebagai kebijakan integratif untuk memperkuat ketahanan pangan sekaligus kemandirian energi.

Rendahnya produktivitas tebu, pabrik gula yang belum termodernisasi, serta minimnya investasi menjadi latar belakang utama dikeluarkannya kebijakan ini. Pemerintah menargetkan pembukaan lahan tebu baru seluas 700.000 hektar, peningkatan rendemen pabrik hingga 11,2 persen, serta produksi bioetanol mencapai 1,2 juta kiloliter. Langkah ini diharapkan mampu mengurangi impor gula dan memperluas sumber energi nabati nasional. Namun implementasi kebijakan ini memerlukan sinergi lintas sektor, dukungan investasi agribisnis, serta reformasi tata kelola industri gula dan bioetanol agar tidak menimbulkan distorsi ekonomi.

Secara strategis, Perpres No. 40 Tahun 2023 memiliki potensi besar dalam memperkuat fondasi ketahanan pangan dan energi Indonesia. Jika dijalankan secara efektif, kebijakan ini dapat mendorong transformasi kearah agribisnis tebu berkelanjutan, meningkatkan kesejahteraan petani, dan memperluas lapangan kerja di pedesaan. Namun kegagalan implementasi dapat menimbulkan inefisiensi dan ketergantungan baru pada impor bioetanol. Pembentukan Satgas Swasembada Gula dan Bioetanol melalui Keppres No. 15 Tahun 2024 menjadi langkah konkret untuk memastikan percepatan kebijakan pelaksanaan, terutama di wilayah potensial seperti Papua (Merauke) dan Jawa Timur.

Pembahasan

Indonesia menghadapi ketergantungan impor gula yang tinggi karena produksi dalam negeri belum mampu memenuhi kebutuhan konsumsi dan industri. Menurut data Kementerian Pertanian dan analisis perdagangan, rasio pasokan (SSR) gula domestik hanya berada dikisaran 27-35 % artinya sebagian besar kebutuhan gula harus dipenuhi melalui impor. Perkembangan neraca perdagangan gula selama lima tahun terakhir yaitu tahun 2019-2023 menunjukkan posisi defisit, volume dan nilai impor gula lebih besar dibandingkan dengan volume dan nilai ekspornya. Neraca perdagangan defisit gula terbesar terjadi pada tahun 2023 dengan volume mencapai 4,89 juta ton dengan nilai sebesar USD 2,75 milyar.

Tabel 1 Perkembangan Ekspor, Impor, dan Neraca Perdagangan Gula Tahun 2019–2023

Uraian	2019	2020	2021	2022	2023	Pertumbuhan (%) 2023-2022
Ekspor						
Volume (ton)	3549	45587	361665	404076	182155	-54.92
Nilai (000USD)	2966	23571	206417	250504	129645	-48.25
Impor						
Volume (ton)	4090653	5539679	5482617	6007603	5069455	-15.62
Nilai (000USD)	1366136	1935927	2382238	2998272	2881115	-3.91
Neraca Perdagangang						
Volume (ton)	-4087104	-5494092	-5120952	-5603526	-4887301	12.78
Nilai (000USD)	-1363170	-1912357	-2175821	-2747768	-2751471	-0.13

Sumber: BPS, diolah Pusdatin (2024)

Dari tabel tersebut terlihat bahwa penurunsn defisit volume neraca perdagangan gula pada tahun 2023 menunjukkan kenaikan kinerja gula dibanding tahun 2022 sementara defisit neraca perdagangan nilainya meningkat sebesar 0,13% yang berarti kinerja perdagangan gula menurun. Bila dilihat dari perkembangan ekpor impor gula tahun 2023 mengalami penurunan baik volume ekspor maupun volume impor sehingga dapat memperbaiki kebutuhan gula di dalam negeri dan produksi tebu di Indonesia. Data dari Kementerian Pertanian menunjukkan bahwa Indonesia masih menjadi salah satu importir gula terbesar di dunia, dengan impor sekitar 5,6 juta ton gula pada periode 2023-2024. Ketergantungan ini menunjukkan bahwa produksi domestik belum mampu memenuhi kebutuhan gula industri dan konsumsi.

Sementara itu, tren harga gula di pasar domestik juga menunjukkan kecenderungan kenaikan misalnya pada Desember 2023 harga gula pasir mencapai Rp 16.919 per kg. Produksi dalam negeri yang lebih rendah dibandingkan dengan tahun 2022 lalu, karena adanya dampak dari musim kering ekstrem. Pada tahun 2022 harga gula relatif stabil sekitar Rp 15.393/Kg.

Menurut data harga pangan eceran Badan Pangan Nasional (Bapanas) pada pertengahan 2025 harga rata-rata gula nasional berada di kisaran Rp 18.409 per kg. Kondisi ini diperparah karena utilisasi pabrik gula nasional belum optimal kapasitas pabrik hanya digunakan sekitar 60 persen akibat inefisiensi teknis, manajemen, logistik, dan rendahnya rendemen gula dari tebu.

Masalah ini penting untuk diperhatikan karena pangan (gula) adalah kebutuhan pokok masyarakat dan meningkatnya pasokan atau harga gula dapat berdampak pada inflasi pangan dan kesejahteraan konsumen. Selain itu, bagi petani tebu (yang jumlahnya mencapai puluhan hingga ratusan ribu orang secara nasional) keinginan tanaman dan pendapatan mereka sangat bergantung pada keinginan industri gula domestik. Jika hal ini tidak diintervensi dengan kebijakan, ketergantungan luar negeri akan terus meningkat, penyediaan gula nasional tetap rentan terhadap pasar global, dan stabilitas harga pangan lokal dapat terganggu. Oleh karena itu, pemerintah memandang penting untuk segera membenahi rantai produksi gula dari hulu ke hilir mulai dari pelatihan petani, produktivitas tanaman, efisiensi pabrik, hingga mekanisme pasokan dan stok nasional melaui implementasi kebijakan percepatan swasembada gula dan penyediaan bioetanol sebagaimana diamanatkan oleh Perpres 40/2023.

Tabel 2 Perkembangan Harga Gula Pasir Domestik per Bulan Tahun 2021–2023

Tahun	Januari	Februari	Maret	April	Mei	Juni
2021	15.153	15.072	15.049	14.996	14.959	14.932
2022	15.039	15.178	15.272	15.484	15.514	15.516
2023	15.518	15.559	15.563	15.579	15.593	15.638

Juli	Agustus	September	Oktober	November	Desember	Rata-rata (Rp/Kg)
14.894	14.865	14.832	14.81	14.835	14.847	14.937
15.497	15.451	15.413	15.444	15.436	15.472	15.393
15.668	15.702	15.757	15.985	16.46	16.919	15.828

Sumber: Badan Pusat Statistik (2024)

Rekomendasi

Untuk mempercepat terwujudnya swasembada gula dan bioetanol, pemerintah perlu memperbaiki regulasi turunan Perpres 40/2023, khususnya terkait sinkronisasi tata ruang, perizinan lahan, dan aturan impor gula agar tidak tumpang tindih dengan kepentingan petani maupun industri. Swasembada gula nasional berkaitan erat dengan target etanol sebagai campuran BBM (E5–E20), dan pemanfaatan limbah tebu (bagasse, vinasse) sebagai energi. Oleh karena itu, perlu penyelarasan roadmap swasemabda gula dengan Kebijakan Energi Nasional (KEN). Penguatan kapasitas dan kapabilitas kelembagaan diperlukan baik di tingkat pemerintah pusat maupun daerah.

Prosedur administrasi investasi di sektor gula dan bioetanol perlu disederhanakan, misalnya melalui sistem OSS (*Online Single Submission*), sehingga investor swasta maupun BUMN tidak terbebani izin panjang dan realisasi pembangunan pabrik gula baru dapat dipercepat.

Dari sisi hulu, pemerintah perlu memperkuat peran kelompok tani dan koperasi tebu dengan memberikan akses permodalan, teknologi budidaya modern, dan jaminan kemitraan dengan pabrik gula untuk meningkatkan produktivitas dan kesejahteraan petani.

Perlu pengawasan distribusi gula dan bioetanol yang lebih ketat, baik di tingkat nasional maupun daerah, guna mencegah praktik penyimpangan, permainan harga, serta memastikan stabilitas pasokan di pasar domestik.

Kesimpulan

Peraturan Presiden Nomor 40 Tahun 2023 tentang Percepatan Swasembada Gula Nasional dan Penyediaan Bioetanol sebagai Bahan Bakar Nabati merupakan langkah strategi pemerintah dalam memperkuat ketahanan pangan dan mendukung transisi energi bersih. Kebijakan ini berpotensi mengurangi ketergantungan impor gula secara besar-besaran, meningkatkan efisiensi industri gula nasional, serta memperluas pemanfaatan tebu sebagai sumber energi terbarukan. Pendekatan terintegrasi dari hulu ke hilir melalui revitalisasi pabrik, peningkatan produktivitas tebu, dan kemitraan petani–industri menunjukkan arah yang jelas menuju swasembada berkelanjutan.

Namun, keberhasilan implementasi kebijakan ini sangat bergantung pada koordinasi lintas sektor, ketersediaan pendanaan, serta kemampuan pemerintah dan pelaku usaha mengatasi hambatan teknis, sosial dan lingkungan. Tanpa sinergi yang kuat dan kebijakan turunan yang konsisten, target swasembada gula 2030 serta produksi bioetanol nasional sulit tercapai. Dukungan kelembagaan, investasi teknologi, dan transparansi perizinan menjadi kunci agar kebijakan ini benar-benar membawa manfaat bagi ketahanan pangan dan energi Indonesia. Berikut beberapa saran:

1. Kebijakan ini masih memiliki sejumlah kelemahan yang perlu diperbaiki agar implementasinya tidak hanya bersifat simbolik. Pertama, fokus pada perluasan lahan tebu baru hingga 700.000 hektar berpotensi menimbulkan konflik tata ruang, degradasi lahan, dan dampak ekologis, terutama jika dilakukan tanpa kajian lingkungan yang mendalam. Pemerintah perlu menyeimbang-kan antara perluasan lahan dan intensifikasi produktivitas tebu yang ada melalui inovasi bibit unggul dan mekanisasi pertanian.
2. Kebijakan tersebut masih rentan terhadap tumpang tindih kewenangan antara kementerian dan lembaga, terutama dalam aspek perizinan, impor, dan pengawasan distribusi gula. Harmonisasi regulasi diperlukan lintas sektor agar kebijakan ini tidak berjalan parsial.
3. Belum adanya skema insentif yang mampu bagi petani tebu untuk beralih ke sistem produksi yang efisien dan ramah lingkungan. Pemerintah perlu menyediakan akses pembiayaan berbunga rendah, subsidi masukan produksi, dan jaminan harga beli minimal (harga dasar) guna melindungi petani dari pembekuan pasar.
4. Transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan proyek bioetanol harus diperkuat

untuk mencegah penyimpangan seperti kasus korupsi izin impor gula di masa lalu. Penerapan sistem pemantauan berbasis digital serta audit publik dapat meningkatkan kepercayaan terhadap kebijakan ini.

5. Implementasi Peraturan Presiden Nomor 40 Tahun 2023 harus tetap fokus pada penjaminan pemenuhan kebutuhan gula nasional, pertumbuhan industri bioethanol yang tidak mengorbankan ketahanan pangan, dan perolehan manfaat ekonomi yang berkeadilan bagi petani. Pemerintah harus memiliki tata Kelola yang transparan dan responsif terhadap untuk menghindari kompetisi antara pemenuhan gula konsumsi dan gula sebagai bahan baku etanol (energi) yang merugikan kepentingan nasional.

Daftar Pustaka

Ditjen Perkebunan Kementerian Pertanian. 2023 Nov 24. Kementan Kawal Akselerasi Swasembada Gula Nasional. https://ditjenbun.pertanian.go.id/kementan-kawal-akselerasi-swasembada-gula-nasional/

Galuh MC. Berita Antara. 2025 Jun 12. Pemerintah susun ulang aturan untuk percepatan swasembada gula. ANTARA. https://www.antaranews.com/berita/4895385/pemerintah-susun-ulang-aturan-untuk-percepat-swasembada-gula

Hikam HAA. 2023 Des 12. RI mau kebut swasembada gula di 2030, Papua jadi pusat produksi . Detik Keuangan. https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-7085926/ri-mau-kebut-swasembada-gula-di-2030-papua-jadi-pusat-produksi

Katadata. 2025. Harga gula nasional seminggu terakhir turun 0,46%.

[Kementan RI] Kementerian Pertanian Republik Indonesia. 2025. Analisis Kinerja Perdagangan Gula. Pusat Data dan Sistem Informasi Pertanian Kementerian Pertanian. https://satudata.pertanian.go.id/assets/docs/publikasi/Buku_Analisis_Kinerja_Perdagangan_Gula_2025_-_tte_sign.pdf

Pemerintah Bentuk Satgas Swasembada Gula dan Bioetanol di Merauke. 2024 Apr 24. Sekretaris Kabinet Republik Indonesia. https://setkab.go.id/pemerintah-bentuk-satgas-swasembada-gula-dan-bioetanol-di-merauke/

[Perpres] Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2023. Tentang percepatan swasembada gula nasional dan penyediaan bioetanol sebagai bahan bakar nabati (biofuel).

SGN – PTPN Tulang Punggung Swasembada Gula dan Bioetanol. 2023 Oktober 17. Sinergi Gula Nusantara. https://sinergigula.com/news/CEO-NOTES-III-SGN-PTPN-Backbone-Swasembada-Gula-dan-Bioetanol

Wujudkan Swasembada Pangan, NFA Dorong Semua Pihak Bangun Ekosistem Pergulaan. 2025 Apr 24. Badan Gizi Nasional. https://badanpangan.go.id/blog/post/wujudkan-swasembada-pangan-nfa-dorong-semua-pihak-bangun-ekosistem-pergulaan



Policy Brief Pertanian, Kelautan, dan Biosains Tropika merupakan upaya mengantarmukakan sains dan kebijakan (science-policy interface) untuk mendukung pembangunan berkelanjutan yang inklusif. Media ini dikelola oleh Direktorat Kajian Strategis dan Reputasi Akademik (D-KASRA) IPB University. Substansi policy brief menjadi tanggung jawab penulis sepenuhnya dan tidak mewakili pandangan IPB University.

Author Profile



Lindsay Sitanggang, merupakan mahasiswa Program Magister Agribisnis di Universitas Syiah Kuala, setelah sebelumnya menyelesaikan studi sarjana pada jurusan yang sama di universitas tersebut. Ia memiliki minat mendalam pada pertanian berkelanjutan, ketahanan pangan, serta inovasi dalam sektor agribisnis.

(Corresponding Author)

Email:lindsaysitanggang@mail.com

ISSN 2828-285X

Telepon
+62 811-1183-7330

Email
dkasra@apps.ipb.ac.id

Alamat
Gedung LSI Lt. 1
Jl. Kamper Kampus IPB Dramaga
Bogor - Indonesia 16680