KLIPING PERPUSTAKAAN DPR-RI
http://kliping.dpr.go.id

Judul : "Siluman" Regulasi Gula Merongrong Swasembada
Tanggal : Jumat, 10 April 2026
Surat Kabar : Kompas
Halaman : 10

KETAHANAN PANGAN

"Siluman" Regulasi Gula Merongrong Swasembada

Hendriyo Widi

Konsumsi gula rumah tangga turun di tengah kenaikan produksi gula nasional. Kendati begitu, ketergantungan terhadap impor gula masih cukup besar. Di balik itu, ada "siluman" dalam regulasi tata kelola gula nasional.

Berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS), konsumsi gula pasir atau gula kristal putih rumah tangga dalam lima tahun terakhir turun, yakni dari 1,8 juta ton pada 2021 menjadi 1,46 juta ton pada 2025. Dalam periode yang sama, produksi gula kristal putih naik dari 2,38 juta ton menjadi 2,67 juta ton.

Peningkatan produksi gula nasional itu tidak terlepas dari bertambahnya luas perkebunan tebu di Indonesia. Sepanjang 2021-2025, luas panen tebu di Indonesia bertambah dari 449.010 hektar menjadi 563.000 hektar.

BPS juga mencatat, impor gula Indonesia turun dari 5,48 juta ton pada 2021 menjadi 4,93 juta ton pada 2025. Dalam rentang waktu itu, impor gula sempat mencapai titik tertinggi, yakni 6,01 juta ton pada 2022.

Meskipun turun, impor gula itu masih cukup besar. Hampir seluruh impor gula itu berupa gula mentah yang merupakan bahan baku industri gula rafinasi. Ini mengingat kebutuhan gula rafinasi bagi industri pengolahan tertentu, seperti makanan-minuman, farmasi, serta hotel, restoran, dan kafe (horeka), sangat besar.

Wakil Kepala BPS Sonny Harry Budiutomo Harmadi, Rabu (8/4/2026), menjelaskan, total penggunaan gula nasional pada 2025 mencapai 6,33 juta ton. Pengguna gula tersebut adalah rumah tangga, industri pengolahan, horeka, jasa-jasa, dan satuan pelayanan pemenuhan gizi (SPPG) program Makan Bergizi Gratis.

Pengguna gula terbesar adalah industri pengolahan, yakni sebanyak 3,87 juta ton. Konsumen berikutnya adalah rumah tangga sebanyak 1,46 juta ton, horeka 970.095 ton, jasa-jasa 28.778 ton, dan SPPG sebanyak 579 ton.

Menariknya, lanjut Sonny, tren konsumsi gula pasir nasional per kapita per tahun turun. Penurunan tersebut dipengaruhi pergeseran hidup masyarakat ke pola konsumsi yang lebih sehat dengan mengurangi asupan gula.

"Selain itu, penurunan itu juga disebabkan perubahan pola belanja dan konsumsi masyarakat ke makanan jadi sehingga pembelian gula tidak lagi dilakukan secara langsung oleh rumah tangga," ujarnya dalam Rapat Kerja dan Rapat Dengar Pendapat di Komisi VI Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) RI di Senayan, Jakarta.

Merujuk data BPS, pada 2017-2025, konsumsi gula nasional turun dari 6,85 kilogram (kg) per kapita per tahun menjadi 5,15 kg per kapita per tahun. Sepanjang periode tersebut, tren konsumsi untuk sebagian besar kategori minuman dan makanan juga cenderung turun.

Air teh kemasan dan minuman bersoda/mengandung CO_2, misalnya, turun dari 66,97 liter per kapita per tahun pada 2017 menjadi 33,61 liter per kapita per tahun pada 2025. Dalam periode perbandingan yang sama, minuman jadi (kopi, teh, susu, dan kopi) turun tipis dari 56,77 gelas per kapita per tahun menjadi 51,49 gelas per kapita per tahun.

"Secara umum, konsumsi gula dan minuman mengandung gula cenderung turun. Pasokan gula di dalam negeri juga membaik berkat upaya peningkatan produksi. Namun, ketergantungan terhadap impor masih cukup tinggi dan menjadi tantangan yang perlu diatasi ke depan," kata Sonny.

Ada yang beda

Untuk mengurangi ketergantungan impor gula, pemerintah menempuh sejumlah strategi. Beberapa strategi itu, di antaranya peremajaan tanaman tebu rakyat (bongkar ratun), pengendalian impor melalui kebijakan larangan terbatas, pengawasan peredaran gula rafinasi dan gula impor ilegal, serta revitalisasi pabrik gula.

Namun, ada satu kebijakan pemerintah yang selama ini terabaikan atau tidak dieksekusi dengan baik. Kebijakan itu berupa kewajiban kepemilikan perkebunan tebu bagi industri gula rafinasi. Kewajiban itu dibahas dalam Rapat Kerja dan Rapat Dengar Pendapat Komisi VI DPR RI dengan pemerintah pada 8 April 2026.

Dalam rapat itu, Pelaksana Tugas Sekretaris Utama Badan Pangan Nasional (Bapanas) Sarwo Edhy menegaskan, saat ini, kewajiban tersebut diatur dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 26 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Bidang Pertanian. Namun, ada perbedaan antara pasal di batang tubuh dengan penjelasan pasal di dalam PP itu.

Dalam Pasal 30 Ayat (1) dan (2) PP disebutkan, unit pengolahan hasil perkebunan tertentu berbahan baku impor wajib memiliki kebun sendiri. Namun, dalam bagian penjelasan Ayat (2) Pasal 30 PP itu disebutkan, yang dimaksud dengan unit pengolahan gula tebu berbahan baku impor dalam ketentuan ini tidak termasuk unit pengolahan tebu yang memproduksi gula rafinasi.

"Ada hal yang berbeda dalam regulasi itu. Di satu sisi, ada kewajiban kepemilikan perkebunan tebu bagi unit pengolahan berbahan baku impor. Di sisi lain, kewajiban itu tidak berlaku untuk pengolahan tebu yang memproduksi gula rafinasi," tuturnya.

Pasal siluman

Menanggapi hal itu, anggota Komisi VI DPR, Nasril Bahar, mengatakan, amanat Undang-Undang (UU) Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan, khususnya Pasal 45 Ayat 2 (b) dan Pasal 74, sangat jelas. Pasal 45 Ayat 2 (b) UU tersebut mengatur, setiap unit usaha pengolahan hasil perkebunan harus memenuhi sekurangnya 20 persen bahan baku dari kebun yang diusahakan sendiri.

Sementara dalam Pasal 74 diatur, setiap unit pengolahan hasil perkebunan tertentu yang berbahan baku impor wajib membangun kebun paling lambat tiga tahun setelah beroperasi. Namun, sebagian besar dari 11 industri gula rafinasi tidak membangun perkebunan tebu sesuai amanat UU tersebut.

Nasril juga berpendapat, tidak ada perbedaan atau pertentangan antara pasal di batang tubuh dengan pasal penjelasan di PP No 26/2021. Yang terjadi justru ada pasal "siluman" atau yang tiba-tiba muncul dalam bagian penjelasan PP tersebut.

"Pasal 'siluman' itu justru menggerus pasal inti PP No 26/2021 dan amanat UU Perkebunan. Ini mengindikasikan ada yang melindungi industri gula rafinasi. Saya sebagai politikus ingin menggorek siapa aktor yang menyusupkan pasal 'siluman' itu dan melindungi industri gula rafinasi," katanya.

Oleh karena itu, Nasril meminta pemerintah bersama Komisi VI DPR membahas lebih lanjut problem itu. Ia juga menegaskan pentingnya industri gula rafinasi memiliki perkebunan tebu guna mendukung program Swasembada Gula yang digulirkan pemerintah.

Pemerintah menargetkan swasembada gula untuk keperluan konsumsi dapat terealisasi pada 2026. Adapun swasembada gula untuk kebutuhan industri ditargetkan tercapai paling lambat pada 2028.

Kendala industri rafinasi

Berdasarkan data Kementerian Perindustrian, saat ini, Indonesia memiliki 11 pabrik gula rafinasi. Pabrik-pabrik itu tersebar di sejumlah daerah. Di Sumatera Utara, Lampung, Jawa Tengah, Jawa Barat, dan Sulawesi Selatan, masing-masing terdapat satu pabrik. Adapun di Banten terdapat enam pabrik.

Total kapasitas produksi gula rafinasi pabrik-pabrik itu sekitar 5 juta ton per tahun. Namun, rata-rata utilisasinya baru sekitar 63 persen per tahun.

Pada 2023, produksi gula rafinasi nasional mencapai 3,3 juta ton. Kemudian, pada 2024 dan 2025, produksi tersebut stagnan di angka 3,4 juta ton.

Wakil Menteri Perindustrian Faisol Reza mengakui, sebagian besar industri gula rafinasi belum memenuhi kewajiban kepemilikan perkebunan tebu sendiri. Ini lantaran ada tiga kendala besar yang dihadapi industri-industri itu.

Pertama, terdapat perbedaan proses produksi. Sebelum kewajiban tersebut diatur, pabrik gula rafinasi pada dasarnya dirancang untuk memurnikan gula mentah menjadi gula rafinasi. Perubahan bahan baku dari gula mentah ke tebu membutuhkan investasi baru.

"Investasi tambahan itu berupa fasilitas pengolahan tebu dan penyesuaian lini produksi. Selama ini, pabrik-pabrik itu tidak dipersiapkan untuk memproduksi gula rafinasi dari tebu," katanya.

Kedua, kendala keterbatasan lahan produktif untuk tebu. Sebagian besar pabrik gula rafinasi berlokasi di kawasan dekat pelabuhan, terutama di Banten. Ketersediaan lahan tebu di wilayah tersebut sangat terbatas.

Sementara lahan tebu yang tersedia saat ini lebih difokuskan untuk memproduksi gula kristal putih guna memenuhi kebutuhan konsumsi domestik. Ini membuat ruang ekspansi industri gula rafinasi menjadi terbatas.

Adapun kendala ketiga berasal dari aspek logistik. Kewajiban kepemilikan kebun tebu berpotensi membuat lokasi perkebunan jauh dari pabrik. Kondisi itu tidak ideal karena tebu harus segera digiling setelah panen untuk menjaga rendemen tetap optimal.