

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

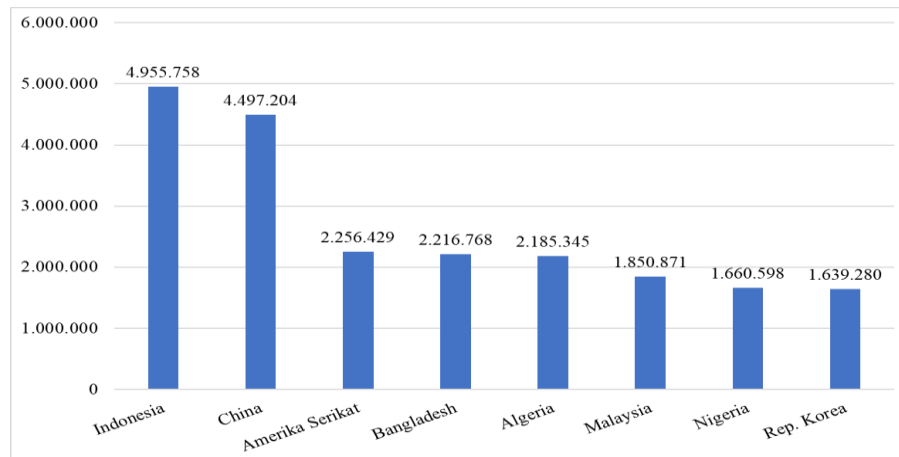
Gula merupakan salah satu komoditas strategis yang berperan penting dalam perekonomian Indonesia, baik itu sebagai kebutuhan pokok masyarakat maupun sebagai bahan baku industri makanan dan minuman. Dalam kegiatan ekonomi, gula termasuk komoditas yang permintaannya terus meningkat seiring bertambahnya jumlah penduduk dan berkembangnya aktivitas industri pengolahan. Peningkatan permintaan ini menunjukkan kebutuhan terhadap gula yang semakin besar. Di sisi lain, kemampuan produksi gula domestik belum mampu mengikuti peningkatan permintaan. Kondisi ini menimbulkan kesenjangan antara permintaan dan penawaran gula domestik.

Dalam mekanisme pasar, ketika penawaran tidak mencukupi permintaan maka akan muncul tekanan pada harga dan ketersediaan barang. Untuk mengurangi tekanan dan menjaga kelancaran aktivitas ekonomi, impor gula dilakukan sebagai upaya menambah pasokan dalam negeri. Indonesia sebagai negara yang terlibat dalam perdagangan internasional memanfaatkan impor sebagai salah satu instrumen ekonomi untuk menjaga keseimbangan pasar. Gula termasuk komoditas yang diimpor secara rutin karena memiliki peran penting dalam menjaga stabilitas harga dan kelangsungan produksi industri. Ketergantungan terhadap impor menunjukkan bahwa pasar gula domestik sangat dipengaruhi oleh kondisi pasar internasional, sehingga lebih rentan terhadap perubahan harga dan pasokan dari luar negeri.

Hubungan antara barang impor dan barang domestik dapat dijelaskan dalam teori perdagangan substitusi tidak sempurna. Teori ini menyatakan bahwa barang impor dan barang domestik tidak sepenuhnya dapat saling menggantikan karena memiliki perbedaan karakteristik seperti kualitas, proses produksi, dan kepastian pasokan. Oleh karena itu, meskipun suatu negara memproduksi barang tersebut dalam negeri, namun impor masih dapat terjadi karena impor dipandang sebagai pelengkap bukan pengganti sempurna. Penerapan teori substitusi tidak sempurna pada komoditas gula menunjukkan bahwa gula impor dan gula domestik memiliki perbedaan pada kualitas dan ketersediaan pasokan. Impor gula tidak hanya disebabkan oleh kekurangan produksi, tapi sebagai upaya untuk menjaga pasokan gula agar tetap tersedia dan menjaga stabilitas pasar nasional.

Produksi gula domestik yang belum mampu memenuhi kebutuhan nasional menyebabkan Indonesia menjadi salah satu negara pengimpor gula mentah terbesar di dunia (Pusdatin, 2025). Kondisi ini menunjukkan adanya kesenjangan antara produksi dalam negeri dan tingkat konsumsi yang terus meningkat. Pemerintah telah melakukan berbagai upaya untuk meningkatkan produksi gula nasional, namun hasil yang dicapai masih belum optimal. Keterbatasan lahan tebu yang siap produksi dan pabrik gula yang belum maksimal operasionalnya menjadi faktor yang menghambat peningkatan produksi gula nasional (Anggraeni *et al.*, 2024). Selain itu, produktivitas tebu yang relatif rendah turut memperlambat peningkatan output gula domestik. Dalam kondisi ini, impor gula berperan sebagai solusi ekonomi untuk menutupi kekurangan pasokan dalam negeri. Kebijakan impor ini diperlukan

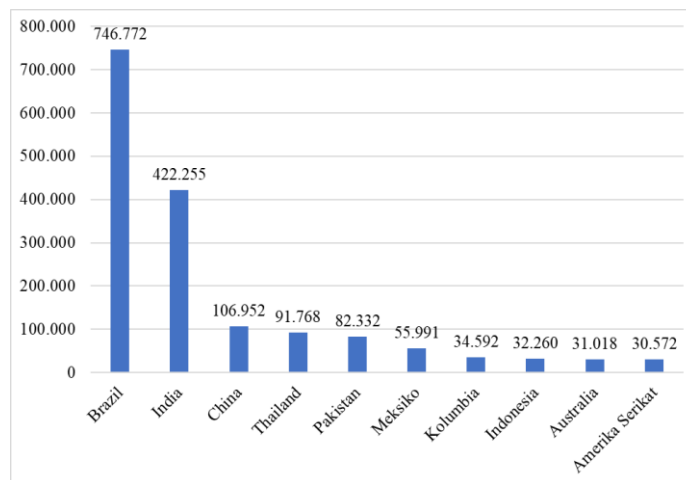
guna menjaga ketersediaan gula di pasar serta mendukung stabilitas harga agar tetap terkendali.



Sumber: Pusat Data dan Sistem Informasi Pertanian 2025

Gambar 1. 1 Rata-Rata Impor *Raw Sugar* Tahun 2019-2023 (Ton)

Indonesia menjadi negara pengimpor gula terbesar dengan rata-rata impor gula mentah (*raw sugar*) sebesar 4.955.758 ton pada tahun 2019-2023, namun belum bisa memenuhi kebutuhan gula nasional. Hal ini terjadi karena Indonesia merupakan salah satu negara dengan jumlah penduduk yang besar. Pertumbuhan penduduk mendorong peningkatan aktivitas ekonomi, memperluas kebutuhan masyarakat, dan meningkatkan permintaan terhadap berbagai komoditas termasuk gula. Selain digunakan sebagai kebutuhan rumah tangga, gula juga dijadikan bahan baku utama berbagai sektor industri seperti makanan dan minuman. Hal ini menjadikan gula sebagai salah satu komoditas strategis yang mempengaruhi stabilitas ekonomi, terutama yang berkaitan dengan harga bahan pokok dan daya beli. Ketergantungan terhadap impor gula ini dapat menimbulkan beberapa risiko seperti fluktuasi harga internasional serta nilai tukar yang dapat berdampak pada inflasi dan stabilitas harga di dalam negeri (Susanto & Muljaningsih, 2022).

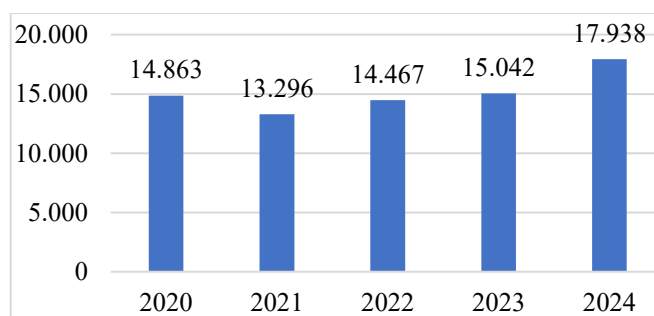


Sumber: Pusat Data dan Sistem Informasi Pertanian 2025

Gambar 1. 2 Rata-Rata Produksi Tebu Tahun 2019-2023 (Ribu Ton)

Pada tahun 2019-2023 Indonesia menempati posisi ke 8 dengan rata-rata produksi sebesar 32.260.000 ton. Meskipun demikian, Indonesia masih belum mampu untuk memenuhi kebutuhan gula nasional. Salah satu faktor yang menyebabkan ketidakmampuan ini yaitu berkurangnya luas lahan tebu dan penurunan produktivitas tanaman tebu itu sendiri. Penurunan ini diakibatkan oleh beberapa sektor yang saling berkaitan mulai dari menurunnya kualitas tanah, kurangnya inovasi dalam teknik budidaya, dan perubahan iklim yang bisa memengaruhi pola tanam dan hasil panen. Selain itu, sistem irigasi yang belum dikelola secara optimal dan keterbatasan akses terhadap bibit unggul turut memperburuk kondisi pertanian tebu. Tantangan lainnya muncul dari pabrik gula yang telah beroperasi selama puluhan tahun namun belum mengalami modernisasi yang signifikan. Hal ini mengakibatkan efisiensi produksi tebu menurun, jadi industri gula nasional melemah dibandingkan dengan negara lain yang menggunakan teknologi lebih canggih (Silalahi, 2024).

Salah satu faktor yang dapat memengaruhi impor yaitu harga gula domestik. Ketika harga gula dalam negeri lebih tinggi dibandingkan harga gula internasional, pelaku ekonomi lebih memilih impor gula sebagai langkah untuk efisiensi biaya. Harga gula di Indonesia sering mengalami naik turun karena rendahnya produksi gula di dalam negeri, hal ini mengakibatkan ketidakmampuan untuk memenuhi kebutuhan nasional. Selain itu, pertumbuhan penduduk yang terus meningkat mengakibatkan konsumsi gula juga meningkat, sehingga akan mendorong kenaikan permintaan gula setiap tahunnya (Ansori *et al.*, 2024). Peningkatan permintaan gula ini belum diiringi dengan pertumbuhan produksi gula. Artinya, meskipun kebutuhan terhadap gula terus meningkat akan tetapi kapasitas produksi belum bisa mengimbangnya. Ketidakseimbangan ini menyebabkan harga gula domestik mengalami kenaikan (Safrida *et al.*, 2020).



Sumber: Pusat Data dan Sistem Informasi Pertanian

Gambar 1. 3 Harga Gula Domestik Tahun 2020-2024 (Rupiah Per Kilogram)

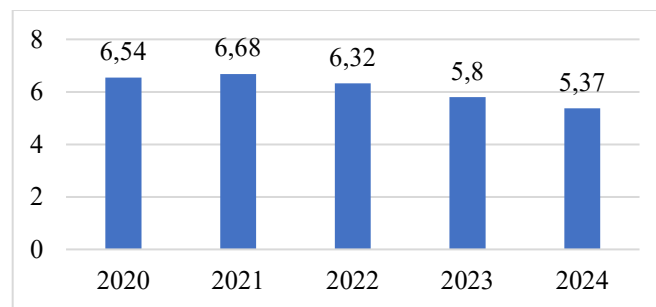
Kenaikan harga gula domestik mengalami fluktuasi namun cenderung meningkat. Pada tahun 2021 harga gula domestik menurun menjadi Rp13.296, kemudian terus mengalami kenaikan hingga tahun 2024. Harga gula domestik pada tahun 2020 tercatat tiga kali lebih tinggi dibandingkan harga gula internasional, sehingga mendorong pelaku usaha untuk mengimpor gula. Turunnya harga gula

global diduga dipengaruhi oleh kampanye kesehatan yang menunjukkan dampak negatif dari gula, sehingga hal ini menekan permintaan (Heryanto & Suryatmana, 2020). Sementara itu, harga gula domestik cenderung mengalami kenaikan yang konsisten. Penurunan harga di pasar global tidak diikuti dengan penyesuaian harga gula domestik. Ketika harga gula internasional menurun harga domestik tetap naik, sementara saat harga gula internasional melonjak harga gula domestik naik lebih tajam (Heryanto & Suryatmana, 2020).

Perdagangan internasional biasanya terjadi karena perbedaan tingkat permintaan, penawaran, dan harga dalam suatu komoditas. Apabila suatu negara tidak mampu untuk memproduksi barang tertentu dengan biaya yang lebih efisien atau relatif kecil, maka negara tersebut akan memilih mengimpor barang dengan tujuan untuk menyesuaikan harga barang dengan kondisi pasar dan daya beli masyarakat (Anggraeni *et al.*, 2024). Dengan demikian, Indonesia lebih memilih impor gula karena harga gula internasional lebih rendah dibandingkan dengan harga domestik. Impor akan dilakukan jika harga gula domestik lebih mahal dibandingkan harga gula internasional.

Meskipun Indonesia tercatat menjadi salah satu negara dengan impor gula mentah (*raw sugar*) terbesar di dunia tahun 2023, tingkat konsumsi gula per kapita masih tergolong rendah jika dibandingkan dengan negara besar seperti Amerika Serikat. Hal ini menunjukkan bahwa indikator penentu besarnya impor bukan hanya konsumsi per kapita. Tingginya impor gula di Indonesia disebabkan oleh kemampuan produksi yang tidak bisa mengimbangi permintaan. Produksi gula di Indonesia masih rendah karena rendahnya produktivitas tebu, rendemen yang hanya

sekitar 5-7 persen, lahan pertanian yang beralih fungsi, dan pabrik gula yang kurang efisien karena sudah tua (Kementan, 2025). Kebutuhan industri khususnya sektor makanan dan minuman yang terus berkembang, menyebabkan permintaan terhadap gula meningkat.



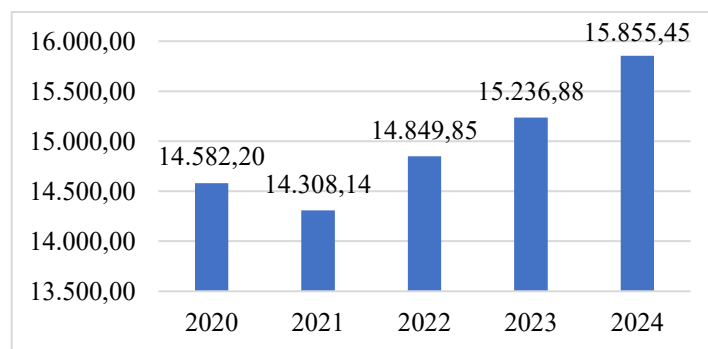
Sumber: Pusat Data dan Sistem Informasi Pertanian

Gambar 1. 4 Konsumsi Gula Per Kapita Tahun 2020-2024 (Kilogram Per Kapita)

Konsumsi gula per kapita di Indonesia terus menurun dari 6,68 kilogram per kapita pada tahun 2021, hingga 5,37 kilogram per kapita pada tahun 2024. Penurunan ini didorong oleh perubahan pola konsumsi masyarakat. Kesadaran masyarakat mengenai bahaya konsumsi gula berlebihan menjadi salah satu faktor penyebab turunnya konsumsi gula per kapita. Edukasi kesehatan memiliki potensi menurunkan konsumsi gula per kapita secara bertahap (Masdiana *et al.*, 2025). Meskipun demikian, konsumsi gula nasional masih terus meningkat. Hal ini disebabkan oleh meningkatnya jumlah penduduk di Indonesia.

Nilai tukar pada dasarnya adalah perbandingan harga antara barang-barang di dalam negeri dan barang-barang di luar negeri. Perbedaan ini akan memengaruhi keputusan konsumen dalam membeli sebuah barang atau produk. Jika nilai tukar berada pada tingkat yang rendah, maka harga barang domestik akan lebih murah

dibandingkan barang impor. Dengan kata lain, konsumen cenderung memilih produk domestik yang lebih kompetitif dan mendorong konsumen luar negeri untuk membeli produk Indonesia, sehingga volume ekspor meningkat. Namun apabila nilai tukar naik atau tinggi maka harga barang domestik menjadi lebih mahal dibandingkan produk luar negeri. Akibatnya, masyarakat dalam negeri lebih tertarik pada barang impor yang lebih terjangkau, sehingga permintaan dari luar negeri terhadap produk domestik turun dan menyebabkan ekspor turun.



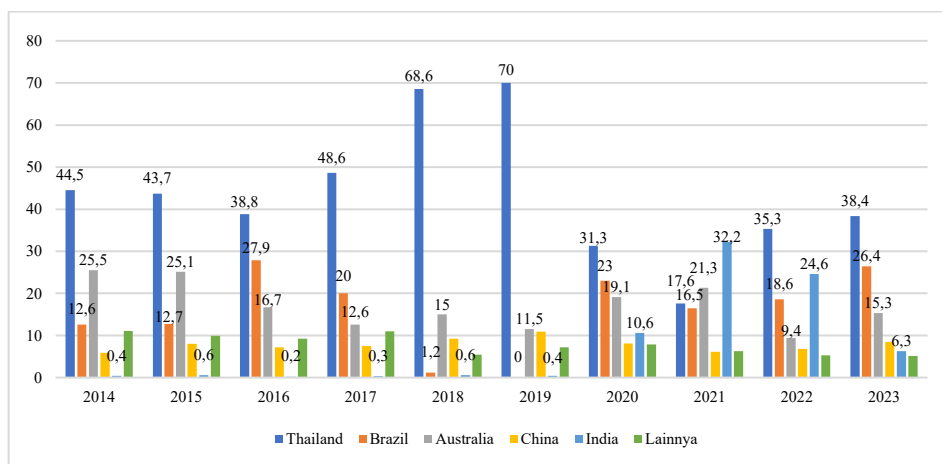
Sumber: World Bank

Gambar 1. 5 Nilai Tukar Tahun 2020-2024 (Rupiah Per USD)

Grafik nilai tukar rupiah terhadap dolar Amerika Serikat dari tahun 2020 ke 2021 mengalami penurunan, namun kembali mengalami kenaikan hingga tahun 2024. Pada tahun 2024 sendiri, nilai tukar rupiah terhadap dolar sebesar Rp15.855,45 per dolar. Dengan demikian, untuk mendapatkan satu dolar masyarakat Indonesia harus mengeluarkan lebih banyak rupiah setiap tahunnya. Kenaikan ini menunjukkan bahwa rupiah mengalami pelemahan terhadap dolar Amerika Serikat. Pelemahan mata uang rupiah ini dapat dipengaruhi oleh tingginya kebutuhan impor di Indonesia dan belum optimalnya ekspor. Ketika Indonesia banyak mengimpor barang dari luar negeri, maka permintaan terhadap dolar juga

ikut naik. Hal ini dikarenakan transaksi internasional dilakukan dengan menggunakan mata uang asing. Jika kebutuhan impor tinggi sedangkan ekspor lemah bisa memperburuk posisi rupiah. Dalam industri gula, nilai tukar yang melemah dapat berdampak langsung terhadap impor gula. Apabila rupiah semakin lemah maka biaya impor akan semakin mahal dan bisa memengaruhi keputusan industri dalam negeri untuk melakukan impor gula. Ketika harga gula dalam negeri tetap tinggi sementara biaya impor lebih murah meski rupiah melemah, pelaku industri cenderung memilih impor daripada meningkatkan produksi domestik (Putri & Sentosa, 2022). Oleh karena itu, nilai tukar penting untuk dipahami karena dapat berpengaruh terhadap kebijakan perdagangan, strategi industri, serta daya saing produk lokal.

Untuk menjaga stabilitas pasokan, Indonesia mengimpor gula dari berbagai negara seperti Thailand, Brazil, India, dan Australia. Meskipun demikian, Thailand memiliki peran yang paling strategis karena kedekatan geografis, biaya logistik yang lebih rendah, serta adanya kerangka kerja sama perdagangan intra-ASEAN. Posisi strategis ini menjadikan Thailand sebagai mitra utama dalam perdagangan gula Indonesia (ATIGA, 2019). Selain itu, stabilitas pasokan dari Thailand selama beberapa tahun terakhir menunjukkan bahwa negara ini memiliki peran strategis dalam menjaga keseimbangan pasar gula Indonesia. Untuk memberikan gambaran yang lebih jelas mengenai peran masing-masing negara pemasok, berikut disajikan grafik perbandingan kontribusi impor gula Indonesia. Grafik ini membantu menunjukkan negara mana yang paling berpengaruh terhadap stabilitas pasokan gula di Indonesia.



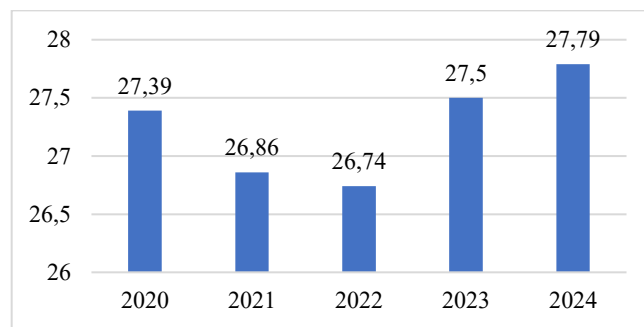
Sumber: International Trade Centre (2024)

Gambar 1. 6 Distributor Impor Gula Indonesia (Persen)

Meskipun Thailand secara umum menempati posisi yang dominan sebagai pemasok gula bagi Indonesia, kontribusinya tidak selalu konsisten dari tahun ke tahun. Pada grafik di atas, data menunjukkan impor gula dari Thailand sempat mencapai 70% pada 2019, namun mengalami penurunan hingga tahun 2021 yang mencapai 17,6%. Kondisi ini menunjukkan adanya ketidakpastian pasokan yang bersumber dari faktor eksternal. Penurunan pasokan dari Thailand ini tetap berpengaruh terhadap stabilitas pasar gula Indonesia. Karena perubahan ini akan memaksa Indonesia menyesuaikan strategi impor baik melalui diversifikasi pemasok maupun penyesuaian harga di pasar domestik (Soehandoko, 2024).

Keunggulan komparatif Thailand dalam produksi gula didasarkan pada iklim tropis dan lahan tebu yang luas. Namun keunggulan ini rentan terhadap guncangan eksternal khususnya faktor iklim. Salah satu variabel yang paling menentukan adalah temperatur udara. Peningkatan temperatur di atas ambang optimal dapat menurunkan produktivitas tebu, mengurangi rendemen gula, dan menekan volume ekspor. Kondisi ini menciptakan *negative supply shock*, yaitu guncangan dari sisi

penawaran yang langsung berdampak pada harga dan ketersediaan gula di Indonesia (Prasetyo & Susandika, 2021). Untuk memperjelas hubungan tersebut, berikut ditampilkan grafik temperatur Thailand dari tahun 2020-2024.



Sumber: World Bank

Gambar 1. 7 Temperatur Thailand Tahun 2020-2024 (°C)

Gambar 1.7 menunjukkan bahwa fluktuasi temperatur dari tahun ke tahun, termasuk periode ekstrem seperti *El Niño* 2023–2024. Peningkatan temperatur atau suhu di atas ambang optimal ini dapat menurunkan produktivitas dan volume ekspor di Thailand. Kondisi ini sesuai dengan *supply shock theory* yang dikembangkan oleh Robert J. Gordon (1970), yaitu teori yang menekankan bahwa guncangan dari sisi penawaran akan mengurangi ketersediaan barang di pasar. Dalam penelitian ini temperatur Thailand menjadi faktor eksternal yang menciptakan *negative supply shock*. Ketika temperatur meningkat maka produksi tebu Thailand akan berkurang dan menekan impor di Indonesia. Hal ini menunjukkan bahwa meskipun Thailand memiliki keunggulan komparatif dalam produksi gula berkat iklim tropis dan luas lahan, keunggulan tersebut tetap bergantung pada stabilitas iklim.

Penelitian ini menggunakan teori substitusi tidak sempurna dari Goldstein dan Khan (1985) sebagai dasar utama, yang menyatakan bahwa volume impor

dapat dipengaruhi oleh harga barang domestik, harga barang impor, tingkat konsumsi masyarakat dan nilai tukar. Kemudian, temperatur Thailand dipilih sebagai indikator produksi dari salah satu negara eksportir utama. Thailand dipilih karena dalam beberapa tahun terakhir secara konsisten menjadi pemasok gula terbesar di Indonesia. Teori ini diharapkan dapat menjadi dasar untuk memahami faktor ekonomi dan eksternal yang dapat memengaruhi impor gula di Indonesia.

Meskipun penelitian mengenai impor gula di Indonesia telah banyak diteliti, namun penelitian sebelumnya lebih berfokus pada faktor ekonomi domestik seperti harga gula lokal, konsumsi nasional secara agregat, dan produksi dalam negeri. Selain itu, variabel eksternal seperti temperatur di negara pengekspor utama jarang dimasukkan ke dalam model. Padahal, temperatur di negara eksportir utama seperti Thailand dapat memengaruhi ketersediaan dan harga gula internasional. Penelitian ini hadir dengan memasukan temperatur negara Thailand sebagai indikator produksi negara eksportir utama. Di sisi lain, penggunaan variabel konsumsi gula per kapita memberikan sudut pandang baru karena mencerminkan kebutuhan aktual masyarakat terhadap gula.

Beberapa penelitian sebelumnya telah menggunakan *Error Correction Model* (ECM) untuk menganalisis hubungan jangka pendek dan jangka panjang antara variabel-variabel ekonomi terhadap impor komoditas strategis termasuk gula. ECM ini mampu menangkap dinamika penyesuaian dari ketidakseimbangan jangka pendek menuju keseimbangan jangka panjang. Penelitian dari Rina Dwipurwanti dan Hadi Sasana (2022) menemukan bahwa dalam jangka pendek produksi negatif tidak signifikan, konsumsi, dan nilai tukar positif tidak signifikan, sedangkan harga

gula domestik positif signifikan. Sementara itu dalam jangka panjang produksi negatif tidak signifikan, konsumsi, harga gula domestik, dan nilai tukar positif signifikan. Kemudian penelitian dari M. Subra Ansori *et al.* 2023, menemukan bahwa dalam jangka pendek konsumsi dan harga gula domestik positif tidak signifikan, sementara dalam jangka panjang konsumsi negatif tidak signifikan, harga gula domestik positif signifikan.

Berdasarkan kajian literatur dan penelitian sebelumnya, peneliti tertarik untuk mengangkat topik ini ke dalam penelitian yang berjudul **“Pengaruh Harga Gula Domestik, Konsumsi Gula Per Kapita, Nilai Tukar, dan Temperatur Thailand terhadap Impor Gula di Indonesia Tahun 2002-2024”**.

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan, identifikasi masalah dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaruh harga gula domestik, konsumsi gula per kapita, nilai tukar, dan temperatur Thailand terhadap impor gula di Indonesia dalam jangka pendek tahun 2002-2024?
2. Bagaimana pengaruh harga gula domestik, konsumsi gula per kapita, nilai tukar, dan temperatur Thailand terhadap impor gula di Indonesia dalam jangka panjang tahun 2002-2024?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan identifikasi masalah yang telah diuraikan di atas, maka tujuan penelitian ini sebagai berikut:

1. Mengetahui pengaruh harga gula domestik, konsumsi gula per kapita, nilai tukar, dan temperatur Thailand terhadap impor gula di Indonesia dalam jangka pendek tahun 2002-2024.
2. Mengetahui pengaruh harga gula domestik, konsumsi gula per kapita, nilai tukar, dan temperatur Thailand terhadap impor gula di Indonesia dalam jangka panjang tahun 2002-2024.

1.4 Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi berbagai pihak terkait, baik secara langsung maupun tidak langsung. Kegunaan dalam penelitian ini dapat dilihat pada uraian berikut:

1.4.1 Kegunaan Pengembangan Ilmu

Penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan dan dijadikan bahan referensi bagi pembaca terutama yang memiliki topik sejalan dengan penelitian ini. Selain itu, hasilnya bisa membuka ruang diskusi baru untuk topik yang sejenis.

1.4.2 Kegunaan Praktis

1. Bagi Penulis

Penelitian ini menjadi sarana pembelajaran yang berharga untuk memperdalam pemahaman terhadap dinamika perdagangan dan ketahanan pangan. Proses ini melatih kemampuan penulis dalam melakukan analisis secara kritis dalam memahami faktor-faktor yang memengaruhi impor gula, juga menyusun gagasan dengan alur yang runtut dan sistematis.

2. Bagi Pemerintah

Hasil dari penelitian ini bisa menjadi bahan pertimbangan bagi pemerintah dalam merumuskan kebijakan ekonomi terkait impor gula di Indonesia. Selain itu, penelitian ini juga bisa menjadi dasar untuk merumuskan kebijakan.

3. Bagi Universitas

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi tambahan bagi pengembangan kegiatan ilmiah di lingkungan perguruan tinggi khususnya Fakultas Ekonomi dan Bisnis, Universitas Siliwangi.

4. Bagi Peneliti Selanjutnya

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran awal, referensi, dan pijakan bagi peneliti yang ingin mengangkat tema yang serupa. Dengan adanya penelitian ini diharapkan muncul ketertarikan mengembangkan pendekatan baru dan memperluas sudut pandang, sehingga penelitian ini dapat terus berkembang.

1.5 Lokasi dan Jadwal Penelitian

1.5.1 Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Indonesia dengan cakupan wilayah penelitian bersifat nasional dan berfokus utama pada kondisi Indonesia terkait isu impor gula. Selain itu, penelitian ini juga memanfaatkan data temperatur dari Thailand sebagai pembandingan untuk melihat kemungkinan adanya pengaruh eksternal terhadap kebijakan impor. Penelitian ini menggunakan data sekunder yang berasal dari Pusat Data dan Sistem Informasi Pertanian (Pusdatin), *Food and Agriculture Organization Statistical Database* (FAOSTAT), Badan Pusat Statistik (BPS), *International Trade Centre* (ITC), dan *World Bank*.

