

Original Article

Sejarah Politik Hukum Gula di Indonesia dari Masa Kolonial Sampai Kontemporer

Widya Ari Dewi

Magister Ilmu Hukum, Universitas Pancasila, Jl. Borobudur No.7 Menteng Jakarta Pusat
widyaaridewi@gmail.com

Abstrak:

Komoditas gula memiliki posisi strategis dalam sejarah ekonomi dan hukum di Indonesia. Sejak masa kolonial Belanda, gula diatur melalui berbagai regulasi yang mencerminkan kepentingan kekuasaan dan orientasi ekonomi negara. Pasca kemerdekaan, pengelolaan industri gula mengalami perubahan kebijakan, namun masih dipengaruhi oleh warisan struktur hukum kolonial. Penelitian ini bertujuan menelusuri sejarah politik hukum komoditas gula dari masa kolonial hingga kontemporer dan bagaimana implikasinya terhadap tata kelola industri gula saat ini. Metode penelitian yang digunakan adalah kualitatif dengan pendekatan sejarah hukum dan analisis sosio-legal. Melalui pendekatan sejarah hukum, diharapkan artikel ini dapat memberikan kontribusi dalam memahami persoalan industri gula tidak hanya sebagai masalah ekonomi, tetapi juga sebagai persoalan hukum dan keadilan dalam konteks pembangunan nasional.

Kata Kunci: Sejarah Hukum; Politik Hukum; Gula; Hukum Bisnis.

Pendahuluan

Gula merupakan salah satu komoditas yang memiliki peranan penting dalam perjalanan sejarah ekonomi Indonesia. Sejak abad ke-19, gula telah menjadi komoditas unggulan dalam sistem ekonomi kolonial, terutama melalui pengembangan perkebunan tebu dan pendirian pabrik-pabrik gula di berbagai wilayah Jawa dan Sumatra. Penerapan cultuurstelsel (tanam paksa) menunjukkan bahwa hukum kolonial sejak awal dirancang untuk menopang kepentingan ekonomi negara kolonial, di mana regulasi agraria dan ketenagakerjaan diarahkan untuk memastikan keberlangsungan industri gula sebagai sektor strategis ekspor. Produksi gula dalam skala besar tidak dapat dilepaskan dari campur tangan hukum, baik dalam bentuk kebijakan penguasaan tanah, pengaturan tenaga kerja, maupun regulasi perdagangan (Wahyuni et al., 2009). Komoditas gula bukan sekadar

produk ekonomi, melainkan juga objek pengaturan hukum yang sarat dengan kepentingan kekuasaan, terutama ketika hukum digunakan sebagai instrumen untuk menjamin produksi dan distribusi komoditas strategis di masa kolonial. [\(Mutiara & Purwaningsih, 2016\)](#) Budidaya gula di Jawa pada masa kolonial tidak hanya berfungsi sebagai aktivitas ekonomi, tetapi juga membentuk ulang sistem penguasaan tanah dan hak kepemilikan, khususnya melalui berkembangnya praktik kepemilikan tanah komunal yang dalam beberapa wilayah justru berkontribusi terhadap distribusi tanah yang lebih merata. [\(de Zwart & Soekhradj, 2023\)](#)

Pada masa kolonial Belanda, pembentukan regulasi gula menunjukkan bagaimana hukum digunakan sebagai instrumen untuk menjamin kelancaran produksi dan distribusi komoditas strategis, kebijakan pembukaan perkebunan tebu dan pendirian pabrik gula didukung oleh perangkat hukum yang memungkinkan penguasaan lahan secara luas serta pengendalian tenaga kerja pribumi. [\(Wignjosoebroto, 2011\)](#) Regulasi gula pada masa kolonial dilembagakan melalui berbagai peraturan seperti Agrarische Wet 1870 dan Suikerreglement, yang memberikan dasar hukum bagi penguasaan tanah dan produksi gula skala besar [\(Nawiyanto et al., 2023\)](#). Industri gula memainkan peran yang sangat penting dalam perekonomian kolonial Indonesia, khususnya di Pulau Jawa, di mana industri ini berkembang efisien karena dukungan teknologi produksi, ketersediaan tenaga kerja, serta kebijakan kolonial yang lebih menguntungkan bagi sektor gula [\(Nawiyanto et al., 2023\)](#).

Setelah Indonesia merdeka, industri gula mengalami perubahan signifikan seiring dengan usaha nasionalisasi aset dan pembentukan kebijakan ekonomi nasional. Negara berusaha mengambil alih peran pengelolaan industri gula melalui berbagai regulasi yang bertujuan untuk memastikan ketersediaan gula bagi masyarakat dan menjaga stabilitas harga. Namun, dalam praktiknya berbagai persoalan terus muncul, seperti ketergantungan terhadap impor gula serta konflik kepentingan antara negara, pelaku industri, dan petani [\(Wahyuni et al., 2009\)](#).

Kajian mengenai gula selama ini lebih banyak dilakukan dari perspektif ekonomi dan kebijakan publik, sementara kajian yang menempatkan gula sebagai objek analisis sejarah hukum masih relatif terbatas. Padahal pemahaman terhadap sejarah pembentukan dan perubahan regulasi gula sangat penting untuk menilai sejauh mana hukum berperan dalam membentuk struktur industri gula nasional [\(Van Zandenx, 2014\)](#).

Metode

Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif dengan pendekatan sejarah hukum (historical legal research) dan analisis sosio-legal. Pendekatan sejarah hukum digunakan untuk menelusuri perkembangan regulasi komoditas gula sejak masa kolonial hingga kontemporer, sedangkan pendekatan sosio-legal digunakan untuk memahami bagaimana hukum tersebut bekerja dalam konteks sosial dan ekonomi masyarakat. Pendekatan ini digunakan untuk menelusuri perkembangan regulasi mengenai komoditas gula dalam lintasan sejarah sejak masa kolonial hingga masa kontemporer, serta untuk memahami latar belakang sosial, ekonomi, dan politik yang melandasi pembentukan kebijakan hukum di bidang pergulaan.

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini terdiri atas bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan non-hukum sebagai data pendukung. Bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan kolonial yang berkaitan dengan industri dan tata niaga gula, serta regulasi nasional yang mengatur pengelolaan gula setelah Indonesia merdeka. Bahan hukum sekunder berupa buku-buku ilmiah di bidang sejarah hukum, politik hukum, sosiologi hukum, dan hukum bisnis, serta jurnal akademik yang

membahas sejarah industri gula , kebijakan ekonomi terkait dan politik hukum. Adapun bahan non-hukum meliputi literatur sejarah ekonomi dan hasil penelitian terdahulu yang relevan dengan perkembangan industri gula di Indonesia.

Pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan (library research) terhadap dokumen hukum, arsip, buku, dan jurnal ilmiah yang diperoleh dari perpustakaan serta sumber-sumber akademik yang tersedia secara daring. Teknik ini dipilih karena penelitian berfokus pada penelusuran historis terhadap norma hukum dan kebijakan yang pernah berlaku.

Data yang telah dikumpulkan dianalisis secara deskriptif-kualitatif dengan menggunakan metode interpretasi sejarah. Analisis dilakukan dengan mengkaji keterkaitan antara perubahan regulasi gula dengan konteks politik dan ekonomi pada setiap periode, untuk mengungkap orientasi politik hukum yang mendasari pengaturan komoditas gula di Indonesia.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Sejarah Hukum Komoditas Gula Pada Masa Kolonial

a. Gula sebagai Komoditas Strategis dalam Sistem Hukum Kolonial

Sejak abad ke-19, gula menempati posisi strategis dalam kebijakan ekonomi kolonial Hindia Belanda. Produksi gula tidak hanya dipandang sebagai aktivitas pertanian, tetapi bagian dari sistem ekonomi global yang membutuhkan dukungan hukum dan administrasi negara kolonial untuk menjamin stabilitas produksi, distribusi, serta perdagangan internasional ([Wahyuni et al., 2009](#)). Kepentingan kolonial terhadap gula mendorong pembentukan berbagai kebijakan hukum yang mengatur secara ketat proses produksi dan pengelolaannya. Regulasi tersebut tidak berdiri sendiri, melainkan terintegrasi dengan sistem administrasi kolonial yang menghubungkan negara, pengusaha perkebunan, dan tenaga kerja pribumi. Dengan demikian, gula sejak awal telah menjadi objek hukum bisnis yang dikelola melalui perangkat hukum formal.

Dalam hukum kolonial, pengaturan perkebunan dan industri gula secara formal diatur melalui berbagai peraturan pemerintah Hindia Belanda yang tertuang dalam Staatsblad serta kebijakan agraria kolonial. Regulasi tersebut memberikan dasar hukum bagi penguasaan tanah oleh negara kolonial dan pemberian hak pengelolaan kepada pengusaha perkebunan ([Wignjosoebroto, 2011](#)).

b. Regulasi Pembukaan Perkebunan Tebu dan Penguasaan Tanah

Pembukaan perkebunan tebu pada masa kolonial didukung oleh kebijakan hukum yang memungkinkan penguasaan tanah secara luas. Negara kolonial menggunakan kemampuan hukumnya untuk mengatur pemanfaatan tanah baik melalui sistem sewa, hak mengelola, maupun kebijakan agraria yang menetapkan tanah sebagai sumber daya yang dapat dimanfaatkan demi kepentingan produksi komoditas ekspor ([Mutiar & Purwaningsih, 2016](#)). Penguasaan tanah perkebunan tebu pada masa itu diatur melalui Agrarische Wet 1870, yang membuka ruang untuk mengolah secara luas bagi pengusaha Eropa ([Wignjosoebroto, 2011](#)). Berdasarkan kondisi tersebut, hukum tidak hanya berfungsi sebagai alat pengaturan, tetapi juga sebagai alat pembenaran atas penguasaan tanah oleh pengusaha perkebunan. Kepentingan ekonomi kolonial dijadikan dasar pembentukan kebijakan hukum yang sering kali mengesampingkan kepentingan masyarakat lokal.

c. Pendirian Pabrik Gula dan Hukum sebagai Penopang Industri

Dengan berkembangnya perkebunan tebu, pendirian pabrik-pabrik gula menjadi bagian penting dari sistem produksi kolonial. Regulasi hukum pada periode ini tidak hanya berfungsi sebagai alat administratif, tetapi juga menjadi dasar bagi operasional pabrik,

hubungan kerja, dan pengendalian distribusi hasil produksi gula ([Wahyuni et al., 2009](#)). Resesi ekonomi global tahun 1930-an menyebabkan penutupan ratusan pabrik gula di Hindia Belanda, namun sebagian kecil mampu bertahan melalui strategi manajemen krisis, diversifikasi produksi, dan efisiensi tenaga kerja. Hal ini menunjukkan bahwa keberlangsungan industri gula sangat dipengaruhi oleh kebijakan internal perusahaan dan struktur pasar internasional ([Ramadhani & Hermawan, 2025](#)). Keberadaan pabrik gula tidak hanya mempengaruhi sektor ekonomi, tetapi juga membentuk dinamika sosial masyarakat sekitar, baik melalui peningkatan kesejahteraan, perubahan pola kerja, maupun munculnya ketimpangan sosial akibat ketergantungan terhadap satu sektor industri ([Sani, 2022](#)). Hukum dalam hal ini berfungsi untuk menciptakan kepastian bagi pelaku industri gula. Kepastian hukum tersebut diperlukan agar investasi dalam industri gula dapat berkembang secara berkelanjutan. Dengan demikian, hukum bisnis kolonial diarahkan untuk menopang kepentingan industri gula sebagai sektor ekonomi unggulan.

d. Relasi Hukum antara Negara Kolonial, Pengusaha, dan Tenaga Kerja

Produksi gula dalam skala besar membutuhkan tenaga kerja dalam jumlah yang besar juga, sehingga negara kolonial memberlakukan kebijakan hukum yang mengatur hubungan antara pengusaha perkebunan dan tenaga kerja pribumi. Regulasi ini sering mencerminkan ketimpangan kekuasaan, di mana pengusaha dilindungi secara hukum sementara tenaga kerja berada dalam posisi yang lebih lemah ([Soekanto, 2012](#)). Relasi hukum yang timpang ini memperlihatkan bahwa hukum tidak bersifat netral, melainkan berpihak pada kepentingan ekonomi kolonial. Dalam perspektif sosiologi hukum, kondisi tersebut menunjukkan bagaimana hukum bekerja sebagai instrumen kekuasaan yang mengatur dan mengendalikan kelompok tertentu demi stabilitas sistem produksi gula.

e. Orientasi Politik Hukum Gula pada Masa Kolonial

Jika ditelaah dari perspektif politik hukum, regulasi gula pada masa kolonial memiliki orientasi yang jelas, yaitu menjaga keberlangsungan produksi dan distribusi komoditas gula demi kepentingan ekonomi kolonial. Perlindungan terhadap perkebunan dan pabrik gula menunjukkan bahwa negara kolonial menempatkan kepentingan bisnis sebagai prioritas utama ([Wahyuni et al., 2009](#)). Orientasi politik hukum tersebut tidak bertujuan untuk menciptakan keadilan sosial, melainkan untuk memastikan efisiensi ekonomi dan stabilitas pasokan gula. Dimana hukum berfungsi sebagai alat pengelolaan ekonomi yang terintegrasi dengan kepentingan kekuasaan kolonial. Pola pengaturan inilah yang kemudian membentuk struktur awal hukum gula di Indonesia.

f. Warisan Hukum Kolonial dalam Pengelolaan Gula

Regulasi gula pada masa kolonial meninggalkan warisan struktural yang mempengaruhi periode selanjutnya. Pola pengelolaan industri gula yang berorientasi pada produksi massal dan kepentingan industri menjadi fondasi bagi kebijakan gula pascamerdeka ([Wignjosoebroto, 2002](#)). Meskipun terjadi perubahan aktor dan institusi, orientasi hukum yang menempatkan gula sebagai komoditas strategis tetap dipertahankan.

Dengan demikian, sejarah hukum gula pada masa kolonial tidak dapat dipandang sebagai bagian dari masa lalu yang terputus, melainkan sebagai fase awal pembentukan struktur hukum yang masih mempengaruhi tata kelola industri gula di Indonesia hingga saat ini.

Transisi Hukum Komoditas Gula Pascakemerdekaan

a. Perubahan Konteks Politik dan Hukum Pasca 1945

Proklamasi kemerdekaan Indonesia pada tahun 1945 menandai perubahan fundamental dalam struktur kekuasaan dan sistem hukum nasional. Dalam sektor pergulaan, perubahan ini membawa harapan akan pergeseran orientasi hukum dari

kepentingan kolonial menuju kepentingan nasional. Negara Indonesia yang baru merdeka dihadapkan pada tantangan untuk mengelola aset-aset peninggalan kolonial, termasuk perkebunan dan pabrik gula, dalam situasi ekonomi dan politik yang belum stabil ([Wahyuni et al., 2009](#))

Hukum pada masa awal kemerdekaan berfungsi sebagai sarana stabilisasi negara. Regulasi terkait industri gula tidak hanya diarahkan untuk menjaga keberlanjutan produksi, tetapi juga untuk menegaskan kedaulatan negara atas sumber daya ekonomi strategis ([Wignjosoebroto, 2002](#))

b. Nasionalisasi Aset dan Reorientasi Peran Negara

Salah satu langkah penting dalam transisi hukum pascakemerdekaan adalah nasionalisasi perusahaan-perusahaan peninggalan kolonial, termasuk pabrik gula. Melalui kebijakan nasionalisasi, negara mengambil alih peran pengelola utama industri gula yang sebelumnya dikuasai oleh pengusaha kolonial. Perubahan ini mencerminkan pergeseran aktor hukum, dari negara kolonial ke negara nasional ([Wignjosoebroto, 2011](#)). Nasionalisasi industri gula memperoleh dasar hukum melalui UU No. 86 Tahun 1958 tentang Nasionalisasi Perusahaan-Perusahaan Milik Belanda (Undang-Undang Nomor 86 Tahun 1958 Tentang Nasionalisasi Perusahaan-Perusahaan Milik Belanda, 1958).

Nasionalisasi pabrik gula merupakan bagian dari upaya negara untuk merebut kembali kontrol ekonomi dari perusahaan asing dan membangun kedaulatan ekonomi nasional. Proses ini tidak hanya berdampak pada perubahan kepemilikan aset, tetapi juga menciptakan transformasi sosial melalui perluasan lapangan kerja dan pergeseran struktur manajemen ([Prawesti, 2013](#)). Namun, nasionalisasi tidak serta-merta mengubah struktur hukum yang mengatur industri gula. Banyak pola pengelolaan dan mekanisme regulasi yang masih mengadopsi model kolonial, terutama dalam hal orientasi produksi dan efisiensi ekonomi. Dalam konteks ini, hukum tetap diposisikan sebagai instrumen pengendali produksi, meskipun tujuan politiknya telah berubah ([Wahyuni et al., 2009](#)).

c. Gula sebagai Komoditas Strategis dalam Kebijakan Ekonomi Nasional

Pada periode pascakemerdekaan, gula dipandang sebagai komoditas strategis yang berkaitan langsung dengan kebutuhan dasar masyarakat. Oleh karena itu, negara berupaya menjaga stabilitas pasokan dan harga gula melalui berbagai kebijakan hukum. Regulasi gula tidak lagi semata-mata diarahkan untuk kepentingan ekspor, tetapi juga untuk memenuhi kebutuhan konsumsi dalam negeri ([Indonesia, 2010](#)).

Meskipun demikian, kebijakan tersebut sering kali menempatkan negara sebagai aktor dominan, sementara posisi petani tebu masih berada dalam relasi yang tidak seimbang. Hukum cenderung digunakan untuk menjaga stabilitas sistem, bukan untuk mengoreksi ketimpangan struktural yang diwarisi dari masa kolonial ([Wignjosoebroto, 2002](#)).

d. Kontinuitas dan Diskontinuitas dalam Pengaturan Hukum Gula

Jika ditelaah lebih lanjut, transisi hukum gula pascakemerdekaan memperlihatkan adanya kontinuitas dan diskontinuitas secara bersamaan. Diskontinuitas tampak pada perubahan legitimasi kekuasaan dan tujuan politik hukum. Namun, kontinuitas terlihat pada cara hukum mengatur produksi, distribusi, dan hubungan antara negara dan pelaku industri ([Rahardjo, 2009](#)).

Hal ini menunjukkan bahwa perubahan politik tidak selalu diikuti oleh perubahan paradigma hukum secara menyeluruh. Dalam konteks sejarah hukum, fenomena tersebut memperlihatkan bahwa hukum memiliki daya tahan struktural yang kuat, sehingga pola-pola lama dapat bertahan meskipun rezim kekuasaan telah berganti ([Zwart & Soekhradj, 2023](#)).

e. Implikasi Transisi terhadap Tata Kelola Industri Gula

Transisi hukum pascakemerdekaan membentuk fondasi bagi tata kelola industri gula di periode-periode berikutnya. Negara mengambil peran sentral dalam pengaturan gula, namun belum sepenuhnya mengembangkan kerangka hukum yang berorientasi pada keadilan ekonomi dan pemberdayaan petani. Akibatnya, berbagai persoalan struktural dalam industri gula terus berulang hingga masa kontemporer ([Wahyuni et al., 2009](#)).

Dengan demikian, telisik terhadap fase transisi pascakemerdekaan menunjukkan bahwa perubahan hukum bersifat bertahap dan tidak selalu bersifat transformasional. Pemahaman atas fase ini menjadi penting untuk menilai kebijakan gula saat ini dan merumuskan arah politik hukum yang lebih adil di masa depan.

Regulasi Dan Tata Kelola Industri Gula Kontemporer

a. Perubahan Konteks Pengelolaan Gula di Era Kontemporer

Memasuki periode kontemporer, pengelolaan komoditas gula di Indonesia berada dalam konteks yang jauh lebih kompleks dibandingkan masa kolonial maupun awal kemerdekaan. Globalisasi ekonomi, liberalisasi perdagangan, serta meningkatnya kebutuhan konsumsi domestik mendorong negara untuk terus menyesuaikan kebijakan hukum di sektor gula. Dalam kondisi ini, gula tidak hanya diposisikan sebagai komoditas strategis nasional, tetapi juga sebagai bagian dari sistem perdagangan global yang menuntut efisiensi dan daya saing ([Van Zanden, 2014](#)).

Hukum berperan penting dalam mengatur keseimbangan antara kepentingan negara, industri, dan masyarakat. Namun, dinamika regulasi gula menunjukkan bahwa perubahan kebijakan sering kali bersifat reaktif terhadap tekanan ekonomi dan pasar, bukan hasil dari perencanaan hukum jangka panjang yang berorientasi pada keadilan struktural ([Rahardjo, 2009](#)).

b. Negara, Pasar, dan Kompleksitas Regulasi Gula

Dalam tata kelola kontemporer, negara menempati posisi ganda sebagai regulator sekaligus aktor yang berkepentingan dalam menjaga stabilitas pasokan dan harga gula. Regulasi gula dirancang untuk mengendalikan produksi dalam negeri, mengatur impor, serta memastikan ketersediaan gula bagi masyarakat. Akan tetapi, kebijakan tersebut kerap menimbulkan ketegangan antara perlindungan petani tebu dan kepentingan industri serta konsumen ([Wahyuni et al., 2009](#)).

Hukum berfungsi sebagai mekanisme pengelolaan risiko ekonomi. Ketika produksi dalam negeri dianggap tidak mencukupi, regulasi impor sering dijadikan solusi jangka pendek. Pola ini menunjukkan bahwa hukum di sektor gula lebih banyak digunakan sebagai instrumen stabilisasi pasar, dibandingkan sebagai sarana transformasi struktural untuk memperkuat basis produksi nasional secara berkelanjutan.

c. Posisi Petani Tebu dalam Struktur Hukum Gula

Salah satu persoalan utama dalam regulasi gula kontemporer adalah posisi petani tebu yang relatif lemah dalam struktur hukum dan ekonomi. Meskipun petani merupakan aktor kunci dalam rantai produksi gula, kebijakan hukum sering kali tidak memberikan perlindungan yang memadai terhadap kepentingan mereka. Hubungan antara petani, pabrik gula, dan negara masih menunjukkan pola relasi yang tidak seimbang ([Indonesia, 2010](#)).

Dalam perspektif sosiologi hukum, kondisi ini menunjukkan adanya kesenjangan antara norma hukum dan realitas sosial. Hukum yang seharusnya menjadi sarana perlindungan dan pemberdayaan justru berfungsi sebagai alat administrasi yang menjaga kelangsungan sistem produksi tanpa secara signifikan memperbaiki posisi petani. Fenomena ini mencerminkan keberlanjutan pola lama yang telah terbentuk sejak masa

kolonial, meskipun konteks politik dan aktor hukumnya telah berubah ([Soekanto, 2012](#))

d. Regulasi Impor dan Problem Keadilan Ekonomi

Kebijakan impor gula menjadi salah satu isu paling kontroversial dalam tata kelola gula kontemporer. Dari sudut pandang hukum bisnis, impor dipandang sebagai mekanisme untuk menjamin pasokan dan menekan harga. Namun, dari perspektif keadilan ekonomi, kebijakan ini sering kali berdampak negatif terhadap petani tebu dan industri gula nasional ([Wahyuni et al., 2009](#)). Kebijakan impor gula diatur melalui berbagai Peraturan Menteri Perdagangan dan Peraturan Presiden, antara lain Perpres 71 Tahun 2015 tentang Penetapan dan Penyimpanan Barang Kebutuhan Pokok (Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2015 Tentang Penetapan Dan Penyimpanan Barang Kebutuhan Pokok, 2015)

Ketergantungan Indonesia terhadap impor gula tidak semata-mata disebabkan oleh tingginya permintaan, tetapi juga mencerminkan kegagalan kebijakan swasembada gula akibat lemahnya dukungan struktural terhadap industri gula nasional, mulai dari produktivitas lahan, efisiensi pabrik, hingga distribusi bahan baku ([Kristiana & Raj, 2023](#)). Regulasi impor yang longgar dapat melemahkan insentif produksi dalam negeri, sementara regulasi yang terlalu ketat berpotensi menimbulkan kelangkaan dan gejolak harga. Dalam situasi ini, hukum berada dalam posisi dilematis. Pilihan kebijakan yang diambil mencerminkan orientasi politik hukum negara, apakah lebih menekankan efisiensi pasar atau perlindungan terhadap kelompok ekonomi yang rentan ([MD, 2014](#)).

e. Kontinuitas Warisan Kolonial dalam Tata Kelola Kontemporer

Jika ditelusuri lebih jauh, tata kelola industri gula kontemporer masih memperlihatkan kontinuitas tertentu dengan pola pengaturan masa kolonial. Orientasi pada stabilitas produksi dan distribusi, serta dominasi aktor besar dalam rantai industri, menunjukkan bahwa perubahan hukum belum sepenuhnya bersifat transformatif. Hukum tetap berfungsi sebagai instrumen pengelolaan sistem, bukan sebagai alat koreksi terhadap ketimpangan struktural ([Wignjosoebroto, 2002](#)).

Di masa sekarang, tata kelola industri gula masih memperlihatkan adanya kesinambungan dengan pola pengaturan yang berkembang sejak masa kolonial. Orientasi hukum yang lebih menekankan stabilitas produksi dan distribusi, serta dominasi aktor-aktor besar dalam struktur industri, menunjukkan bahwa perubahan hukum cenderung bersifat adaptif, bukan transformatif. Hukum berfungsi terutama sebagai instrumen pengelolaan sistem, bukan sebagai sarana korektif terhadap ketimpangan struktural.

f. Tantangan Politik Hukum Gula di Masa Kini

Tantangan utama politik hukum gula di era kontemporer adalah merumuskan kebijakan yang mampu menyeimbangkan kepentingan negara, industri, dan petani. Hukum dituntut tidak hanya memberikan kepastian bagi pelaku usaha, tetapi juga menjamin keadilan sosial dan keberlanjutan produksi. Selama politik hukum tidak mengalami pergeseran yang substantif, regulasi di sektor gula berisiko sekadar mengulang pola lama dalam format kebijakan yang berbeda.

Menurut pandangan Stack, Ackrill, dan Bliss, perdagangan gula global hingga saat ini masih mencerminkan pola kolonial historis, di mana negara-negara bekas koloni tetap terintegrasi dalam jaringan perdagangan yang dibentuk oleh kekuatan kolonial masa lalu. Dengan demikian, struktur perdagangan gula tidak sepenuhnya bersifat netral, melainkan merupakan kelanjutan dari relasi kekuasaan yang diwariskan sejak era kolonial ([Zwart & Soekhradj, 2023](#)).

Dengan demikian, telisik terhadap regulasi gula kontemporer menunjukkan bahwa permasalahan industri gula tidak semata-mata bersifat teknis atau ekonomi, melainkan juga merupakan persoalan hukum dan pilihan politik. Pemahaman atas dinamika ini

menjadi penting sebagai dasar evaluasi dan perumusan kebijakan hukum gula yang lebih adil dan berkelanjutan di masa depan ([MD, 2014](#)).

Analisis Kritis: Politik Hukum Gula Dan Keadilan Struktural

Analisis terhadap sejarah dan perkembangan regulasi komoditas gula menunjukkan bahwa perubahan hukum tidak selalu berjalan seiring dengan perubahan orientasi keadilan. Sejak masa kolonial hingga era kontemporer, hukum gula cenderung berfungsi sebagai instrumen pengelolaan produksi dan distribusi, bukan sebagai sarana koreksi terhadap ketimpangan struktural. Tanpa perubahan orientasi politik hukum yang lebih substantif, regulasi gula cenderung hanya mereproduksi persoalan lama dalam kemasan kebijakan yang baru.

Dari perspektif politik hukum, regulasi gula mencerminkan pilihan negara dalam menempatkan komoditas strategis sebagai objek pengendalian. Pada masa kolonial, hukum secara terbuka digunakan untuk menopang kepentingan ekonomi penjajah. Pada masa pascakemerdekaan dan kontemporer, fungsi hukum mengalami pergeseran legitimasi, namun tidak sepenuhnya berubah secara substantif. Negara tetap menggunakan hukum sebagai alat stabilisasi, baik melalui pengaturan produksi, tata niaga, maupun kebijakan impor. Perbedaannya terletak pada aktor dan narasi pembenar, bukan pada struktur dasarnya ([MD, 2014](#)).

Jika dianalisis melalui pendekatan sosiologi hukum, terdapat jarak yang cukup signifikan antara norma hukum dan realitas sosial dalam industri gula. Regulasi yang dirancang untuk menjamin ketersediaan dan keterjangkauan gula bagi masyarakat sering kali berdampak pada melemahnya posisi petani tebu. Hukum yang seharusnya menjadi mekanisme perlindungan justru berfungsi sebagai alat administrasi yang mempertahankan sistem produksi tanpa memberikan ruang yang memadai bagi pemberdayaan petani. Kondisi ini menunjukkan bahwa hukum bekerja lebih sebagai *law in the books* daripada *law in action* yang berpihak pada keadilan substantif ([Friedman, 1975](#)).

Dalam pengaturan di sektor gula, hukum cenderung diarahkan untuk menciptakan kepastian bagi dunia usaha dan mekanisme pasar. Sementara itu, dimensi pemerataan manfaat ekonomi belum menjadi fokus utama dalam perumusan kebijakan. Negara berada pada posisi sulit antara mempertahankan kinerja pasar dan memastikan perlindungan bagi petani sebagai kelompok yang rentan. Akan tetapi, kebijakan yang ditempuh lebih sering berorientasi pada solusi jangka pendek, misalnya dengan membuka keran impor, dibandingkan dengan upaya membangun fondasi produksi nasional yang kokoh. Kondisi ini memunculkan kritik terhadap peran hukum yang lebih berfungsi sebagai alat stabilisasi ekonomi ketimbang sarana mewujudkan pembangunan yang berkeadilan.

Analisis kritis ini juga menunjukkan bahwa warisan hukum kolonial tidak hanya bertahan dalam bentuk regulasi tertulis, tetapi juga dalam cara negara mengelola komoditas. Cara pandang yang menempatkan gula sebagai objek produksi massal dan stabilisasi pasar masih mendominasi kebijakan sampai dengan saat ini. Pola tersebut membatasi ruang bagi hukum untuk berperan sebagai sarana transformasi sosial. Akibatnya, berbagai persoalan klasik dalam industri gula seperti ketimpangan relasi antara petani dan industri terus berulang meskipun kerangka hukum mengalami perubahan formal ([Wahyuni et al., 2009](#)). Tantangan utama dalam reformasi hukum Indonesia terletak pada upaya menyeimbangkan antara pelestarian nilai-nilai lokal dengan tuntutan globalisasi dan integrasi norma hukum internasional ([Ramadhani & Hermawan, 2025](#)).

Oleh karena itu, problem utama dalam tata kelola hukum gula bukan semata-mata terletak pada kekurangan regulasi, melainkan pada orientasi politik hukum yang melatarbelakanginya. Selama hukum dipahami terutama sebagai alat pengendalian dan

stabilisasi, maka potensi hukum untuk mewujudkan keadilan ekonomi akan tetap terbatas. Hasil analisis ini memperlihatkan bahwa pembenahan hukum gula tidak cukup dilakukan melalui penyesuaian aturan semata, tetapi membutuhkan perubahan orientasi, dari hukum yang berfokus pada kepastian dan stabilitas, menuju hukum yang berperan sebagai sarana koreksi terhadap ketimpangan struktural dan perlindungan kelompok rentan.

Kesimpulan

Berdasarkan analisis sejarah hukum dan politik hukum komoditas gula di Indonesia, dapat disimpulkan bahwa regulasi gula sejak masa kolonial hingga era kontemporer menunjukkan adanya kontinuitas orientasi hukum yang lebih menekankan stabilitas produksi dan kepentingan ekonomi makro dibandingkan keadilan struktural. Pada masa kolonial, hukum secara eksplisit digunakan sebagai instrumen eksploitasi ekonomi untuk menopang kepentingan penjajah melalui penguasaan tanah, tenaga kerja, dan industri gula.

Memasuki periode pascakemerdekaan, terjadi perubahan aktor dan legitimasi kekuasaan, namun struktur dasar pengelolaan hukum gula tidak sepenuhnya mengalami transformasi. Negara nasional menggantikan peran negara kolonial sebagai pengendali utama industri gula, tetapi pola regulasi tetap berorientasi pada stabilisasi produksi, efisiensi ekonomi, dan pengendalian pasar. Dalam konteks kontemporer, regulasi gula semakin kompleks akibat globalisasi dan liberalisasi perdagangan, namun hukum tetap cenderung digunakan sebagai instrumen stabilisasi jangka pendek, terutama melalui kebijakan impor.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa hukum gula di Indonesia lebih berfungsi sebagai alat pengelolaan sistem produksi dan distribusi, bukan sebagai sarana koreksi terhadap ketimpangan struktural dalam industri gula. Orientasi politik hukum yang dominan masih berpijak pada kepastian dan stabilitas, sementara aspek keadilan distributif dan perlindungan terhadap petani tebu belum menjadi prioritas utama.

Saran

Berdasarkan temuan tersebut, penelitian ini merekomendasikan beberapa hal sebagai berikut.

Pertama, diperlukan perubahan orientasi politik hukum gula dari pendekatan yang semata-mata berfokus pada stabilitas dan efisiensi pasar menuju pendekatan yang lebih berorientasi pada keadilan struktural. Regulasi gula seharusnya tidak hanya menjamin ketersediaan dan keterjangkauan harga, tetapi juga memperkuat posisi petani tebu sebagai aktor utama dalam rantai produksi.

Kedua, kebijakan impor gula perlu ditempatkan sebagai instrumen sementara, bukan sebagai solusi struktural jangka panjang. Negara seharusnya lebih memprioritaskan penguatan produksi nasional melalui reformasi kelembagaan, perlindungan hukum bagi petani, serta peningkatan kapasitas industri gula domestik.

Ketiga, diperlukan integrasi pendekatan sejarah hukum, sosiologi hukum, dan politik hukum dalam perumusan regulasi gula. Pendekatan ini penting agar hukum tidak terjebak pada formalisme normatif, melainkan mampu berfungsi sebagai sarana transformasi sosial yang secara nyata berkontribusi terhadap keadilan ekonomi.

Dengan demikian, reformasi hukum gula di masa depan tidak cukup dilakukan melalui perubahan peraturan semata, tetapi harus disertai perubahan paradigma tentang fungsi hukum itu sendiri, dari hukum sebagai alat pengendalian menuju hukum sebagai instrumen pembebasan dan pemberdayaan kelompok yang berada dalam posisi struktural

lemah.

Daftar Pustaka

- de Zwart, P., & Soekhradj, P. (2023). Sweet equality: Sugar, property rights, and land distribution in colonial Java. *Explorations in Economic History*, 88, 101513. <https://doi.org/10.1016/j.eeh.2023.101513>
- Friedman, L. M. (1975). *The Legal System: A Social Science Perspective*. Russell Sage Foundation.
- Indonesia, D. G. (2010). *Kebijakan Pergulaan Nasional*. DGI. <https://id.scribd.com/doc/43573935/2010-07-08-Kaman-kebijakan-Gula-Nasional-Dan-Persaingan-Global-1>
- Kristiana, N. T., & Raj, K. (2023). Analysis of Factors Affecting the Volume of Sugar Imports in Indonesia in 2017–2019. *Sinergi International Journal of Management and Business*, 1(1), 65–82. <https://journal.sinergi.or.id/index.php/sinergi/article/view/30701>
- MD, M. (2014). *Politik Hukum di Indonesia*. Rajawali Pers.
- Mutiara, T. D., & Purwaningsih, S. M. (2016). Suikersyndicaat Hindia Belanda 1870–1941. *AVATARA: E-Journal Pendidikan Sejarah*, 4(3). <https://ejournal.unesa.ac.id/index.php/avatarasejarah/article/view/1544>
- Nawiyanto, Capili, J. W., & Calvarny, N. M. (2023). The Colonial Sugar Industry in Indonesia and the Philippines: A Comparative Perspective. *Paramita: Historical Studies Journal*, 33(2). <https://doi.org/10.15294/paramita.v33i2.46347>
- Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2015 Tentang Penetapan Dan Penyimpanan Barang Kebutuhan Pokok (2015).
- Prawesti, W. D. (2013). Nasionalisasi Pabrik Gula Watotoelis Tahun 1958. *AVATARA: Journal Pendidikan Sejarah*, 1(3). <https://ejournal.unesa.ac.id/index.php/avatarasejarah/article/view/3262>
- Rahardjo, S. (2009). *Hukum dan Perubahan Sosial*. Genta Publishing.
- Ramadhani, P., & Hermawan, E. S. (2025). Pabrik Gula Tulangan Masa Resesi Ekonomi Global Tahun 1930. *Avatara: Jurnal Pendidikan Sejarah*, 16(2). <https://ejournal.unesa.ac.id/index.php/avatarasejarah/article/view/67508>
- Sani, S. (2022). Eksistensi Pabrik Gula Sewugulur dan Pengaruhnya terhadap Dinamika Sosial Ekonomi Tahun 1881–1935. *Mozaik: Kajian Ilmu Sejarah*, 13(2). <https://journal.uny.ac.id/index.php/mozaik/article/view/51701>
- Soekanto, S. (2012). *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*. Rajawali Pers.
- Undang-Undang Nomor 86 Tahun 1958 Tentang Nasionalisasi Perusahaan-Perusahaan Milik Belanda (1958).
- Van Zanden, J. L. (2014). *The Economic History of Indonesia 1800–2010: A Global Perspective*. Cambridge University Press.
- Wahyuni, S., Supriyati, & Sinuraya, J. F. (2009). Industri dan Perdagangan Gula di Indonesia: Pembelajaran dari Kebijakan Zaman Penjajahan–Sekarang. *Forum Penelitian Agro Ekonomi*, 27(2). <https://epublikasi.pertanian.go.id/berkala/fae/article/view/389>
- Wignjosoebroto, S. (2002). *Hukum: Paradigma, Metode, dan Dinamika Masalahnya*. HuMa.
- Wignjosoebroto, S. (2011). *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional*. HuMa.
- Zwart, P. de, & Soekhradj, P. (2023). Sweet equality: Sugar, property rights, and land distribution in colonial Java. *Explorations in Economic History*, 88, 101513. <https://doi.org/10.1016/j.eeh.2022.101513>