



---

## **Peranan Kementerian Hukum Guna Penguatan Kolaborasi Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah**

**I Nyoman Dudy Dharmawan<sup>1</sup>, Poltak Siringoringo<sup>2</sup>, Fernando Silalahi<sup>3</sup>**

Program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum, Universitas Kristen, Indonesia<sup>1-3</sup>

Email Korespondensi: [dharmawan83@gmail.com](mailto:dharmawan83@gmail.com)

---

Article received: 15 September 2025, Review process: 25 September 2025

Article Accepted: 10 Oktober 2025, Article published: 06 Desember 2025

---

### **ABSTRACT**

*This study examines the role of the Ministry of Law in strengthening collaboration between the central and regional governments to achieve harmonization within Indonesia's legal system. The main issues addressed include overlapping authorities, regulatory disharmony, and weak institutional coordination that hinder effective governance. Using a normative juridical approach through doctrinal, conceptual, and comparative analyses, the research finds that excessive regulation and lack of synchronization among institutions are the main obstacles to collaboration. The Ministry of Law holds a strategic role as a facilitator of legal harmonization, a promoter of intergovernmental synergy, and a driver of collaborative bureaucratic culture through responsive regulatory reform and capacity building of civil servants. Strengthening collaboration between the central and regional governments should therefore be viewed as an integrative process to build an adaptive, equitable, and sustainable national legal system.*

**Keywords:** *Collaboration, Legal System, Decentralization, Regulatory Harmonization.*

### **ABSTRAK**

Penelitian ini menganalisis peranan Kementerian Hukum dalam memperkuat kolaborasi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah guna mewujudkan harmonisasi sistem hukum nasional. Permasalahan utama yang diangkat meliputi tumpang tindih kewenangan, disharmoni regulasi, dan lemahnya koordinasi kelembagaan yang menghambat efektivitas penyelenggaraan pemerintahan. Dengan menggunakan pendekatan yuridis normatif melalui studi doktrinal, konseptual, dan komparatif, penelitian ini menemukan bahwa regulasi yang berlebihan (*overregulated*) serta kurangnya sinkronisasi antarinstansi menjadi penghambat utama kolaborasi. Kementerian Hukum memiliki peran strategis sebagai fasilitator harmonisasi regulasi, penggerak sinergi antarlevel pemerintahan, dan pembina budaya kolaboratif birokrasi melalui pembaruan regulasi yang responsif serta penguatan kapasitas aparatur. Dengan demikian, penguatan kolaborasi pusat-daerah perlu dipahami sebagai proses integratif dalam membangun sistem hukum yang adaptif, berkeadilan, dan berkelanjutan.

**Kata Kunci:** *Kolaborasi, Sistem Hukum, Desentralisasi, Harmonisasi Regulasi.*

## PENDAHULUAN

Indonesia menegaskan dirinya sebagai negara hukum (*rechtsstaat*), bukan negara kekuasaan (*machtsstaat*) sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Konsep ini menunjukkan bahwa seluruh penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara harus didasarkan pada hukum dan bukan pada kehendak kekuasaan semata (Padmo Wahjono, 1986). Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum menjadi landasan filosofis dan moralitas bagi pembangunan hukum nasional, sehingga setiap kebijakan hukum harus berorientasi pada nilai-nilai keadilan sosial, kemanusiaan, dan kesejahteraan umum (Dardji Darmodiharjo, 1981).

Sebagai negara kesatuan yang menerapkan asas desentralisasi, hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah menjadi aspek fundamental dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menegaskan pentingnya efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dengan memperhatikan hubungan antara pusat dan daerah, keanekaragaman potensi lokal, serta tantangan global. Namun, dalam praktiknya masih ditemukan tumpang tindih kewenangan, disharmoni peraturan, dan lemahnya koordinasi antarlembaga yang berimplikasi pada munculnya konflik hukum dan ketidakpastian regulasi. Fenomena *overregulated* menunjukkan banyaknya produk hukum yang tidak harmonis, sehingga menurunkan efektivitas implementasi kebijakan publik (Wijayanti, 2016).

Dalam konteks hubungan antarlevel pemerintahan, pemerintahan pusat memegang kedaulatan tertinggi dan memiliki kewenangan untuk mengatur seluruh urusan pemerintahan, namun agar tidak bersifat sewenang-wenang, pelaksanaannya harus tunduk pada ketentuan undang-undang (Sadu Wasistiono, 2004). Sistem pemerintahan terpusat harus tetap menjamin keseimbangan antara kewenangan pusat dan kemandirian daerah. Sejalan dengan itu, M. Yamin (1982) menegaskan bahwa pelaksanaan otonomi daerah dalam negara kesatuan merupakan bentuk konkret dari cita-cita kemerdekaan, yaitu memberikan ruang bagi daerah untuk berinisiatif tanpa melepaskan prinsip keutuhan negara.

Kendala utama dalam harmonisasi kebijakan hukum antara pusat dan daerah antara lain terletak pada lemahnya koordinasi kelembagaan dan ketidakjelasan pembagian kewenangan. Inu Kencana Syafii (2006) menekankan bahwa koordinasi dalam pemerintahan merupakan sinkronisasi yang teratur dan terpimpin (*orderly synchronization and directing*) untuk mencapai hasil yang harmonis. Namun dalam praktiknya, koordinasi antarinstansi sering kali berjalan parsial karena ego sektoral dan ketidakterpaduan sistem administrasi. Akibatnya, prinsip kepastian, keadilan, dan kemanfaatan hukum sulit diwujudkan secara seimbang.

Selain itu, hubungan antarlembaga pemerintah di tingkat pusat dan daerah sering kali tidak berjalan sinergis karena kurangnya komunikasi dan kolaborasi yang efektif. Menurut Soerjono Soekanto (1983), efektivitas penegakan hukum sangat dipengaruhi oleh faktor-faktor kelembagaan, masyarakat, sarana, dan budaya hukum. Ketika faktor-faktor tersebut tidak berjalan harmonis, maka pelaksanaan kebijakan menjadi terhambat. Di sinilah pentingnya peran Kementerian Hukum dan

---

Hak Asasi Manusia (Kemenkumham) sebagai fasilitator harmonisasi peraturan perundang-undangan dan penjaga keselarasan sistem hukum nasional.

Kemenkumham memiliki fungsi strategis dalam mengoordinasikan dan mengintegrasikan proses pembentukan hukum agar selaras dengan prinsip-prinsip negara hukum Pancasila. Dalam perspektif sistem hukum, sebagaimana dikemukakan Lawrence M. Friedman (2001), keberhasilan sistem hukum ditentukan oleh tiga komponen utama: struktur hukum (lembaga dan aparatur), substansi hukum (aturan dan norma), serta budaya hukum (nilai dan kesadaran masyarakat). Ketiganya harus berinteraksi secara dinamis agar hukum dapat berfungsi secara efektif.

Berdasarkan pandangan tersebut, diperlukan pendekatan kolaboratif dalam penguatan hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Pendekatan ini sejalan dengan konsep collaborative governance sebagaimana dijelaskan oleh Ansell dan Gash (2007), yang menekankan pentingnya kerja sama antarlembaga publik dan aktor nonpemerintah dalam perumusan serta implementasi kebijakan. Dalam konteks Kemenkumham, kolaborasi ini mencakup pembinaan harmonisasi hukum yang partisipatif, peningkatan komunikasi lintas sektor, serta pembentukan pola pikir (mindset) birokrasi yang menempatkan kolaborasi sebagai sistem kerja berkelanjutan.

Berdasarkan permasalahan diatas, penelitian ini berupaya menjawab dua pertanyaan utama, yakni: (1) bagaimana kendala yang dihadapi Kementerian Hukum dalam proses harmonisasi hukum antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah; dan (2) bagaimana peran ideal yang seharusnya dijalankan oleh Kementerian Hukum dalam memperkuat kolaborasi antarlevel pemerintahan guna mewujudkan sistem hukum nasional yang harmonis dan berkeadilan.

Dengan demikian, penguatan peranan Kementerian Hukum dalam memperkuat kolaborasi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah merupakan kebutuhan strategis dalam mewujudkan sistem hukum nasional yang adaptif, berkeadilan, dan berkelanjutan. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kendala dalam harmonisasi hukum antara pusat dan daerah serta merumuskan peran ideal Kemenkumham sebagai penggerak sinergi hukum dalam kerangka negara kesatuan yang demokratis dan efektif.

## METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif atau doktrinal, yaitu penelitian hukum yang berfokus pada studi kepustakaan tanpa melakukan pengumpulan data lapangan. Menurut Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji (1985), penelitian hukum normatif dilakukan dengan menelaah bahan-bahan hukum sekunder, seperti peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, literatur hukum, serta dokumen resmi pemerintah. Pendekatan ini digunakan untuk memahami asas-asas hukum, sistematika hukum, sinkronisasi hukum, dan perbandingan hukum guna menemukan prinsip serta norma yang berlaku dalam praktik penyelenggaraan hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Sebagaimana dijelaskan oleh Wignjosoebroto, penelitian doktrinal menempatkan hukum sebagai tata aturan yuridis yang dianalisis secara normatif-

---

deduktif dengan tujuan memahami baik *ius constitutum* (hukum positif yang berlaku) maupun *ius constituendum* (hukum yang dicita-citakan) melalui pendekatan sistematis terhadap konsep dan asas hukum.

Metode pendekatan yang digunakan meliputi pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan perbandingan hukum (*comparative approach*). Pendekatan undang-undang dilakukan dengan mengkaji berbagai regulasi yang relevan, seperti Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara beserta perubahannya, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 jo. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, serta Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah. Melalui analisis peraturan tersebut, penelitian ini mengidentifikasi arah politik hukum dan konteks harmonisasi hubungan antarlevel pemerintahan. Pendekatan konseptual digunakan untuk mengembangkan dan memetakan konsep serta teori yang mendukung analisis, sedangkan pendekatan perbandingan hukum dimanfaatkan untuk meninjau praktik pengaturan hubungan antara pemerintah pusat dan daerah di negara lain sebagai bahan pembelajaran bagi Indonesia (Abdul Chair Ramadhan, 2020).

Sumber data penelitian seluruhnya berupa data sekunder, yang mencakup bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan yang menjadi objek kajian; bahan hukum sekunder terdiri dari buku-buku, hasil penelitian, jurnal ilmiah, artikel akademik, dan laporan resmi yang relevan; sedangkan bahan hukum tersier meliputi kamus hukum dan ensiklopedia yang memberikan penjelasan tambahan atas konsep hukum yang digunakan. Pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*) dan penelusuran virtual (*virtual research*) sebagaimana disarankan oleh Cnossen & Sith Veronica (1997), yaitu dengan memanfaatkan sumber digital dan basis data hukum daring untuk memperkaya bahan sekunder dan memperluas perspektif analisis.

Data yang diperoleh dianalisis secara kualitatif dengan tiga tahapan utama: reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Reduksi data dilakukan untuk menyeleksi informasi yang relevan dan fokus terhadap isu penelitian, sementara penyajian data disusun secara sistematis dalam bentuk narasi analitis. Tahap akhir berupa penarikan kesimpulan dilakukan dengan menerapkan penalaran deduktif yang bertujuan mengonstruksi peran ideal Kementerian Hukum dalam memperkuat kolaborasi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Analisis ini menghasilkan temuan yang bersifat deskriptif-analitis, dengan tujuan memberikan kontribusi konseptual terhadap pengembangan hukum administrasi dan tata kelola pemerintahan yang harmonis dan berkeadilan.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### *Kendala Harmonisasi Kementerian Hukum di Tingkat Pusat dengan Pemerintah Daerah*

## 1. *Politik Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam Negara Kesatuan*

Politik hukum merupakan arah kebijakan dasar negara dalam membentuk dan menegakkan hukum yang sesuai dengan nilai dan tujuan konstitusional. Dalam konteks negara kesatuan, politik hukum berfungsi mengarahkan bagaimana hukum nasional dibentuk agar mampu mengintegrasikan kepentingan Pemerintah Pusat dan Daerah. Padmo Wahjono (1986) menjelaskan bahwa politik hukum adalah kebijakan penyelenggara negara tentang hukum yang akan diberlakukan atau tidak diberlakukan untuk mencapai tujuan negara. Dalam hal ini, pembentukan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan prinsip kesatuan hukum, tanpa mengabaikan semangat otonomi yang diatur dalam Pasal 18 UUD 1945.

Sistem hukum Indonesia, sebagaimana dijelaskan oleh J.H. Merryman, terdiri atas tiga komponen utama, yaitu struktur hukum, substansi hukum, dan budaya hukum. Struktur hukum mencerminkan lembaga yang berwenang membentuk hukum; substansi hukum berisi norma-norma yang mengatur perilaku; sedangkan budaya hukum menggambarkan pola pikir dan kesadaran masyarakat terhadap hukum. Hubungan yang sinergis antara ketiganya menjadi prasyarat penting bagi terbentuknya sistem hukum yang harmonis antara pusat dan daerah.

Hans Kelsen melalui teori *Stufenbau des Recht* menegaskan bahwa norma hukum memiliki hierarki berlapis dari norma dasar (*grundnorm*) hingga norma konkret. Oleh karena itu, seluruh produk hukum daerah harus memperoleh legitimasi dari norma hukum nasional yang lebih tinggi agar tidak terjadi pertentangan. Dalam konteks Indonesia, prinsip ini diwujudkan melalui asas *lex superior derogat legi inferiori*, yang menuntut agar setiap peraturan daerah selaras dengan undang-undang di atasnya.

Namun dalam praktiknya, politik hukum nasional sering kali diwarnai oleh pendekatan sektoral yang tidak sepenuhnya memperhatikan konteks desentralisasi. Banyak peraturan daerah yang lahir sebagai respons terhadap kebutuhan lokal tetapi tidak selalu sesuai dengan arah kebijakan hukum nasional. Menurut Van der Vlies, pembentukan peraturan yang baik harus memperhatikan asas formal (keabsahan prosedural) dan asas material (keadilan dan kemanfaatan). Sayangnya, pada tingkat pelaksanaan, asas material sering diabaikan karena dominasi pendekatan administratif dan birokratis. Hal ini sejalan dengan pandangan Satjipto Rahardjo (2006) bahwa hukum di Indonesia masih bersifat legalistik, belum sepenuhnya responsif terhadap realitas sosial. Akibatnya, politik hukum pembentukan peraturan tidak selalu berjalan selaras dengan prinsip negara kesatuan yang menjamin keseimbangan antara otoritas pusat dan kemandirian daerah.

## 2. *Harmonisasi Regulasi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*

Harmonisasi hukum merupakan upaya menyesuaikan dan menyerasikan berbagai peraturan agar tidak terjadi pertentangan antar norma hukum. Dalam konteks hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah, harmonisasi regulasi berfungsi memastikan keselarasan kebijakan nasional dengan kebutuhan lokal. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-



undangan mempertegas kewenangan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (Kemenkumham) sebagai instansi yang bertanggung jawab melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan.

Namun, hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan harmonisasi tersebut belum berjalan optimal. Berdasarkan temuan Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) dan Kantor Wilayah Kemenkumham, masih banyak peraturan daerah yang belum melalui proses harmonisasi yang memadai. Hal ini disebabkan oleh lemahnya koordinasi antara kementerian dan perangkat daerah, serta belum meratanya pemahaman terhadap prosedur harmonisasi sebagaimana diatur dalam Permenkumham Nomor 22 Tahun 2018.

Fenomena *overregulated* atau “obesitas regulasi” turut memperburuk situasi. Wicipto Setiadi (2020) mencatat bahwa Indonesia memiliki lebih dari 42 ribu peraturan di berbagai tingkat pemerintahan, banyak di antaranya saling tumpang tindih dan bahkan bertentangan. Oka Mahendra (2010) menegaskan bahwa lemahnya koordinasi antarinstansi menyebabkan ketidaksinkronan kebijakan dan berpotensi menimbulkan konflik hukum. Akibatnya, fungsi hukum sebagai alat rekayasa sosial (*law as a tool of social engineering*) tidak tercapai secara optimal (BPHN, 2015).

Kondisi disharmoni tersebut juga mengindikasikan kurangnya keterlibatan pemerintah daerah dalam proses pembentukan hukum nasional. Raffel Pradityo Prabowo dan Sunny Ummu Firdaus (2021) menyoroti bahwa mekanisme partisipasi daerah masih bersifat formalistik dan belum mengakomodasi konteks otonomi daerah secara substantif. Dengan demikian, regulasi yang dihasilkan sering kali tidak memiliki daya adaptasi terhadap kebutuhan lokal. Padahal, dalam semangat desentralisasi, pemerintah daerah seharusnya memiliki ruang partisipatif yang lebih luas dalam menyusun peraturan yang akan berdampak langsung pada masyarakat di wilayahnya.

### **3. *Permasalahan Kementerian Hukum dalam Harmonisasi Pembentukan Peraturan Perundang-undangan***

Kendala utama dalam pelaksanaan harmonisasi hukum di Indonesia terletak pada ketidakefektifan koordinasi kelembagaan, keterbatasan sumber daya manusia, dan lemahnya mekanisme implementasi. Kemenkumham secara normatif memiliki mandat konstitusional untuk melakukan harmonisasi, namun dalam praktiknya pelaksanaan fungsi tersebut sering terhambat oleh birokrasi yang berlapis dan tumpang tindih kewenangan dengan kementerian lain.

Salah satu masalah krusial adalah tidak optimalnya pelaksanaan fungsi *executive preview* di tingkat daerah. Berdasarkan evaluasi Kemenkumham (2019), banyak rancangan peraturan daerah yang langsung diajukan ke DPRD tanpa melalui tahapan harmonisasi oleh Kanwil Kemenkumham. Hal ini disebabkan oleh keterbatasan jumlah perancang peraturan perundang-undangan di daerah. Dari total 38 provinsi, hanya sebagian kecil yang memiliki tenaga perancang bersertifikat lebih dari dua orang, sementara kebutuhan perancangan setiap tahunnya sangat tinggi. Akibatnya, harmonisasi hukum sering kali hanya bersifat administratif, bukan substantif.

Keterbatasan lain muncul dari aspek kelembagaan dan budaya birokrasi. Ego sektoral antarinstansi masih dominan, sehingga proses harmonisasi lebih bersifat koordinatif daripada kolaboratif. Padahal, menurut teori sistem hukum Lawrence M. Friedman (2001), efektivitas hukum bergantung pada keselarasan antara substance, structure, and legal culture. Ketika budaya hukum birokrasi masih kaku dan sektoral, maka sinkronisasi hukum sulit tercapai.

Secara konseptual, kelemahan harmonisasi ini berdampak langsung pada kepastian hukum. Hans Kelsen menegaskan bahwa hukum yang sah belum tentu efektif jika tidak ditaati secara sosial. Hal senada disampaikan Soerjono Soekanto (1983), bahwa efektivitas hukum sangat bergantung pada keterpaduan antara struktur, substansi, dan budaya hukum. Ketika harmonisasi hukum tidak berjalan baik, maka hukum kehilangan fungsinya sebagai alat rekayasa sosial dan pengendali perilaku pemerintah maupun masyarakat.

Dengan demikian, kendala harmonisasi antara Pemerintah Pusat dan Daerah bukan hanya bersifat teknis, melainkan juga konseptual dan kultural. Diperlukan upaya sistematis untuk memperkuat peran Kementerian Hukum dan HAM sebagai fasilitator, bukan sekadar regulator, agar dapat mengintegrasikan proses pembentukan hukum nasional dan daerah secara sinergis dan berkeadilan.

### ***Peran Kementerian Hukum dalam Upaya Penguatan Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah***

#### ***1. Harmonisasi Regulasi antara Pemerintah Pusat dan Daerah dalam Negara Kesatuan***

Dalam negara kesatuan seperti Indonesia, relasi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah tidak bersifat hierarkis administratif semata, melainkan bersandar pada prinsip pembagian kewenangan yang proporsional. Pasal 18, 18A, dan 18B UUD 1945 memberikan landasan konstitusional bagi penyelenggaraan otonomi daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Esensi hubungan pusat dan daerah terletak pada keseimbangan antara kepentingan nasional dan kepentingan lokal. Oleh karena itu, harmonisasi hukum berfungsi sebagai instrumen untuk memastikan agar pelaksanaan desentralisasi tidak bertentangan dengan prinsip kesatuan hukum nasional.

Dalam konteks ini, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (Kemenkumham) memiliki peran fundamental sebagai fasilitator dalam menjaga keselarasan norma hukum antara pusat dan daerah. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Kemenkumham diberi mandat melakukan harmonisasi, pembulatan, dan pementapan konsepsi terhadap setiap rancangan peraturan, baik di tingkat nasional maupun daerah. Melalui unit teknis seperti Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) dan Kantor Wilayah (Kanwil), Kemenkumham menjalankan fungsi pengawasan substansi hukum untuk mencegah tumpang tindih regulasi.

Harmonisasi hukum di era desentralisasi menuntut keterpaduan antarinstansi. Kemenkumham melalui BPHN telah menginisiasi program Analisis dan Evaluasi Hukum Nasional (AEHN) sebagai instrumen penilaian keselarasan peraturan dengan konstitusi dan kebijakan pembangunan nasional. Program ini

menjadi langkah strategis dalam mengidentifikasi peraturan daerah yang tidak sinkron dengan norma hukum nasional. Namun, efektivitasnya masih bergantung pada sejauh mana pemerintah daerah berpartisipasi aktif dalam proses harmonisasi tersebut.

Permenkumham Nomor 22 Tahun 2018 juga memperkuat posisi Kanwil Kemenkumham sebagai simpul koordinasi di daerah. Kanwil berfungsi memberikan asistensi teknis kepada pemerintah daerah dalam penyusunan naskah akademik dan rancangan peraturan daerah. Dengan demikian, Kemenkumham tidak hanya berperan sebagai pengendali norma (norm controller), tetapi juga sebagai policy bridge antara kebijakan pusat dan dinamika lokal.

## 2. *Pendekatan Sistem Kementerian Hukum dalam Pembangunan Hukum Nasional*

Dalam upaya memperkuat harmonisasi hukum, Kemenkumham menerapkan pendekatan sistem hukum nasional yang menekankan integrasi antara substance, structure, dan legal culture sebagaimana dirumuskan oleh Lawrence M. Friedman (2001). Pendekatan ini relevan untuk memastikan bahwa pembangunan hukum tidak hanya berfokus pada pembentukan norma, tetapi juga pada penguatan kelembagaan dan budaya hukum.

Dari sisi substansi, Kemenkumham berperan menyusun norma hukum yang adaptif terhadap perkembangan sosial dan teknologi, termasuk melalui penerapan metode omnibus law dan deregulasi untuk menata ulang tumpang tindih peraturan. Pendekatan ini tidak hanya bertujuan memangkas jumlah regulasi, tetapi juga menyederhanakan struktur hukum agar lebih mudah diterapkan lintas sektor pemerintahan.

Dari sisi struktur, Kemenkumham mengembangkan sistem pembinaan hukum yang terintegrasi dengan lembaga-lembaga pembentuk kebijakan, seperti BPHN, Ditjen Peraturan Perundang-undangan, dan Kanwil Kemenkumham. Kolaborasi antarunit ini berfungsi memperkuat proses executive review terhadap peraturan daerah dan mempercepat respons terhadap isu-isu disharmoni hukum. Selain itu, kerja sama lintas lembaga dengan Kementerian Dalam Negeri dan DPRD daerah juga menjadi elemen penting dalam pembentukan sistem hukum yang sinergis.

Sementara dari sisi budaya hukum, Kemenkumham mendorong perubahan paradigma birokrasi hukum dari pola administratif ke pola kolaboratif. Menurut Kusnu Goesniadhie (2006), penguatan sistem hukum nasional harus diikuti dengan internalisasi nilai-nilai integrasi, adaptabilitas, dan legitimasi, sehingga hukum berfungsi tidak hanya sebagai alat kontrol, tetapi juga sebagai sarana pemberdayaan masyarakat. Melalui pelatihan, sosialisasi, dan pembinaan aparatur hukum, Kemenkumham berupaya membangun budaya hukum yang berorientasi pada pelayanan publik dan transparansi regulatif.

Pendekatan sistem ini sekaligus menegaskan peran Kemenkumham sebagai pilar pembangunan hukum nasional yang berorientasi pada sinergi lintas level pemerintahan. Integrasi ketiga komponen sistem hukum tersebut memperkuat



---

posisi Kemenkumham tidak hanya sebagai pelaksana kebijakan, tetapi juga sebagai perancang arah pembangunan hukum yang berkelanjutan dan berkeadilan.

### **3. *Kolaborasi Kementerian Hukum dalam Harmonisasi Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah***

Konsep kolaborasi hukum dalam konteks hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah menekankan pentingnya partisipasi dan kerja sama antarlembaga. Model ini sejalan dengan teori Collaborative Governance yang dikemukakan oleh Ansell dan Gash (2007), di mana proses pengambilan keputusan publik dilakukan melalui interaksi langsung antara lembaga pemerintah, aktor nonpemerintah, dan masyarakat dalam suasana saling percaya, transparansi, dan tanggung jawab bersama.

Dalam praktiknya, Kemenkumham telah mulai menerapkan prinsip kolaboratif ini melalui mekanisme harmonisasi berbasis multi-stakeholder. Melalui forum konsultasi hukum antara BPHN, DPRD, dan pemerintah daerah, Kemenkumham berperan sebagai mediator dalam merumuskan regulasi yang adaptif terhadap kebutuhan daerah. Pendekatan ini diharapkan dapat mengurangi konflik normatif antara pusat dan daerah serta meningkatkan legitimasi hukum di tingkat lokal.

Selain melalui mekanisme koordinasi konvensional, Kemenkumham juga mengembangkan sistem digitalisasi hukum melalui platform e-harmonisasi dan Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Nasional (JDIHN). Sistem ini memungkinkan proses harmonisasi dilakukan secara daring, mempercepat validasi naskah, dan memudahkan akses publik terhadap peraturan perundang-undangan. Langkah ini merupakan wujud modernisasi tata kelola hukum berbasis teknologi informasi sebagaimana diamanatkan dalam kebijakan Smart Governance nasional.

Lebih jauh, kolaborasi Kemenkumham juga diarahkan untuk membangun kapasitas sumber daya manusia hukum di daerah. Melalui pelatihan perancang peraturan dan peningkatan kompetensi ASN, Kemenkumham menanamkan pola pikir kolaboratif (*collaborative mindset*) dalam birokrasi hukum. Hal ini penting agar setiap aktor di pusat dan daerah memahami bahwa harmonisasi bukan sekadar kepatuhan terhadap hierarki hukum, tetapi proses sinergi untuk mencapai tujuan hukum nasional.

Dengan demikian, peran ideal Kemenkumham dalam konteks kolaborasi ini meliputi tiga dimensi utama: (1) sebagai fasilitator harmonisasi regulasi, (2) sebagai katalisator inovasi hukum berbasis partisipasi, dan (3) sebagai integrator sistem hukum nasional yang menjembatani kepentingan pusat dan daerah. Kolaborasi ini mencerminkan transformasi paradigma Kemenkumham dari lembaga administratif menjadi lembaga penggerak *collaborative legal governance* yang mendukung penyelenggaraan pemerintahan berkeadilan dan berkelanjutan.

### ***Sintesis Analitis dan Rekomendasi Konseptual***

Hasil penelitian menunjukkan bahwa disharmoni hukum antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah merupakan masalah multidimensi yang bersumber dari aspek substansi, kelembagaan, dan budaya hukum. Dari segi substansi,

tumpang tindih regulasi dan fenomena overregulated memperlihatkan lemahnya sistem perencanaan hukum nasional. Dari aspek kelembagaan, koordinasi antarinstansi sering kali bersifat administratif, bukan kolaboratif, sehingga peran Kemenkumham sebagai fasilitator harmonisasi belum berfungsi optimal. Sedangkan dari sisi budaya hukum, masih kuatnya ego sektoral dan pola kerja birokrasi yang hierarkis menghambat proses sinergi antarlevel pemerintahan.

Secara konseptual, hasil penelitian ini menegaskan bahwa politik hukum pembentukan peraturan perundang-undangan dalam negara kesatuan harus berpijak pada prinsip keselarasan normatif dan otonomi substantif. Keselarasan normatif bermakna bahwa semua produk hukum daerah harus sejalan dengan norma hukum nasional berdasarkan asas *lex superior derogat legi inferiori*. Sementara itu, otonomi substantif menghendaki adanya ruang partisipasi daerah dalam merumuskan kebijakan hukum agar peraturan yang dihasilkan responsif terhadap kebutuhan lokal tanpa keluar dari kerangka hukum nasional. Dalam konteks inilah Kementerian Hukum dan HAM memiliki tanggung jawab strategis sebagai penjaga sistem hukum nasional sekaligus penghubung dinamis antara pusat dan daerah.

Pendekatan sistem hukum Lawrence M. Friedman memberikan kerangka analisis yang relevan untuk memahami posisi Kemenkumham. Ketidakharmonisan dalam sistem hukum Indonesia dapat dipahami sebagai ketidakseimbangan antara *structure*, *substance*, dan *legal culture*. Kemenkumham berada di titik sentral untuk mengintegrasikan ketiganya: memperkuat struktur kelembagaan hukum, menyempurnakan substansi regulasi, dan menumbuhkan budaya hukum kolaboratif dalam birokrasi. Harmonisasi regulasi yang berkelanjutan hanya dapat terwujud jika ketiga elemen tersebut berjalan serempak dalam satu sistem hukum nasional yang adaptif dan terbuka terhadap partisipasi.

Dalam kerangka *collaborative governance* (Ansell & Gash, 2007), peran Kemenkumham harus bergeser dari *rule enforcer* menjadi *rule facilitator*. Artinya, fungsi harmonisasi tidak lagi dimaknai semata-mata sebagai pengawasan formal atas peraturan daerah, tetapi sebagai upaya membangun jejaring kolaboratif lintas sektor yang melibatkan DPRD, pemerintah daerah, BPHN, akademisi, dan masyarakat sipil. Kolaborasi ini diperlukan untuk menciptakan legitimasi sosial terhadap hukum serta mendorong pembentukan regulasi yang partisipatif dan berkeadilan.

Dari hasil sintesis tersebut, penelitian ini menawarkan tiga rekomendasi konseptual bagi penguatan peran Kemenkumham ke depan:

1. Reorientasi Fungsi Kelembagaan – Kemenkumham perlu menegaskan perannya sebagai *policy bridge* antara pusat dan daerah melalui penguatan fungsi Kanwil sebagai simpul harmonisasi di tingkat regional, dengan mekanisme koordinasi langsung bersama DPRD dan biro hukum daerah.
2. Modernisasi Sistem Harmonisasi – Penguatan infrastruktur digital seperti e-harmonisasi dan Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Nasional (JDIHN) perlu disertai dengan integrasi data antarinstansi agar proses penyusunan, validasi, dan evaluasi peraturan dapat dilakukan secara *real time* dan terbuka.

3. Internalisasi Budaya Kolaboratif – Reformasi birokrasi hukum harus diarahkan pada pembentukan collaborative mindset di lingkungan ASN Kemenkumham dan pemerintah daerah. Pelatihan lintas lembaga, forum konsultasi hukum bersama, dan penghargaan terhadap inovasi kolaboratif dapat menjadi instrumen efektif untuk menanamkan nilai-nilai sinergi dan partisipasi.

Melalui ketiga langkah strategis tersebut, Kemenkumham dapat bertransformasi dari lembaga administratif menjadi aktor utama pembangunan hukum nasional yang berorientasi pada kolaborasi, inovasi, dan keadilan. Dengan demikian, harmonisasi hukum antara Pemerintah Pusat dan Daerah tidak hanya menjadi proses teknokratis, tetapi juga bagian dari upaya membangun legal governance system yang inklusif dan berkelanjutan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

## SIMPULAN

Kendala utama dalam harmonisasi hukum antara Kementerian Hukum di tingkat pusat dan pemerintah daerah terletak pada banyaknya regulasi yang tumpang tindih dan saling bertentangan (*overregulated*), yang mengakibatkan lemahnya kepastian dan efektivitas hukum. Kondisi ini memperlihatkan bahwa sistem pembentukan peraturan belum sepenuhnya terintegrasi, baik dari aspek substansi, koordinasi kelembagaan, maupun budaya hukum. Akibatnya, hukum belum berfungsi optimal sebagai pedoman perilaku sosial, alat penyelesaian sengketa, dan sarana pengendalian serta perubahan masyarakat secara tertib dan berkeadilan. Untuk mengatasi hal tersebut, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia perlu memperkuat peran kolaboratifnya sebagai penghubung antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah melalui sinergi regulatif, koordinasi lintas sektor, dan pembinaan sumber daya manusia hukum yang adaptif. Kolaborasi antarinstansi ini tidak hanya menjamin keselarasan kebijakan hukum nasional dan daerah, tetapi juga menumbuhkan budaya birokrasi yang partisipatif, cepat, dan proaktif. Dengan pola pikir (*mindset*) kolaboratif yang terinternalisasi di setiap aparatur hukum, diharapkan sistem hukum nasional dapat berfungsi lebih efektif dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik serta tujuan pembangunan nasional yang integratif dan berkeadilan.

Berdasarkan hasil penelitian, diperlukan langkah-langkah strategis untuk memperkuat harmonisasi hukum dan kolaborasi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Pertama, perlu dijaga konsistensi antara undang-undang dan peraturan pelaksanaannya agar penerapan kebijakan hukum berjalan selaras dengan norma yang berlaku. Kedua, Kementerian Hukum dan HAM perlu mengembangkan strategi kolaboratif yang menjamin pelaksanaan desentralisasi hukum secara efektif, termasuk memperkuat mekanisme koordinasi dan supervisi antara pusat dan daerah. Selain itu, aparatur sipil negara di lingkungan Kemenkumham dan Pemerintah Daerah perlu dibekali pemahaman dan pendidikan hukum yang memadai untuk mendukung pelaksanaan tugas secara profesional, inklusif, dan berkelanjutan. Penguatan kapasitas sumber daya manusia dan budaya

dialog antarlembaga menjadi kunci terciptanya harmonisasi regulasi yang berkeadilan dan berorientasi pada kepentingan masyarakat.

## DAFTAR RUJUKAN

- A.A. Oka, Mahendra. Artikel Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan. Media Publikasi Peraturan Perundang-undangan dan Informasi Hukum, Kemkumham, 2010.
- Abdul Chair Ramadhan. Panduan Singkat Tesis-Disertasi: Metode Penelitian dan Teori Hukum. Jakarta: Lisan Hal, 2020.
- Ansell, Chris, & Alison Gash. "Collaborative Governance in Theory and Practice." Journal of Public Administration Research and Theory, Vol.18 No.4, 2007.
- BPHN. Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional 2015-2019, Pusat Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional. Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, Tahun 2015.
- Cnossen. C and Sith Veronica M. "Developing Legal Research Methodology to Meet the Challenge of New Technologies". The Journal of Information Law and Technology (JILT), Volume 2, 1997.
- Darji Darmodihardjo. Orientasi Singkat Pancasila. Surabaya: Usaha Nasional, 1981.
- Inu Kencana Syafie. Ilmu Administrasi Publik. Jakarta: Rineka Cipta, 2006.
- Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, Badan Pembinaan Hukum Nasional. Pedoman Analisis dan Evaluasi Hukum. Tahun 2019.
- Kusnu Goesniadhie, Harmonisasi Hukum Dalam Perspektif perundang-undangan; Lex Specialis Suatu Masalah. Surabaya; JP Books, 2006.
- Lawrence M. Friedman, American Law an Introduction Second Edition (Hukum Amerika Sebuah Pengantar). Penerjemah Wishnu Basuki, Jakarta: Tatanusa, 2001.
- Muhammad Yamin. Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia. Cet. 6, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982.
- Padmo Wahyono. Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986.
- Padmo Wahyono. Konsep Yuridis Negara Hukum Indonesia. Jakarta: UI Press, 1998.
- Raffel Pradityo Prabowo dan Sunny Ummu Firdaus, "Peran Kantor Wilayah Kementerian Hukum Dan Ham Dalam Kewenangan Executive Preview Peraturan Daerah Dan Peraturan Kepala Daerah". Res Publica, Jurnal Hukum Kebijakan Publik, Vol. 8 No.3 Tahun 2024.
- Republik Indonesia, Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 22 Tahun 2018 tentang Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Perundang-Undangan yang Dibentuk di Daerah oleh Perancang Peraturan Perundang-Undangan.
- Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2024 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara.

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Sadu Wasistiono, "Kajian Hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah (Tinjauan dari sudut pandang manajemen Pemerintahan)". Jurnal Administrasi Pemerintahan Daerah, volume I, Edisi kedua 2004.

Satjipto Rahardjo. Sisi-Sisi Lain Dari Hukum di Indonesia. Jakarta: Penerbit Buku Kompas 2006.

Septi Nur Wijayanti, "Hubungan Antara Pusat dan Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014," Jurnal Media Hukum, Vol.23 No.2/Desember 2016.

Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. Penelitian Hukum Normatif-Suatu Tinjauan Singkat. Jakarta: Rajawali, 1985.

Soerjono Soekanto. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum. Jakarta: Rajawali, 1983.

Wicipto Setiadi, "Simplifikasi Regulasi dengan Menggunakan Metode Pendekatan Omnibus Law". Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional, 9 (1), 2020.