

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

I Nyoman Dudy Dharmawan¹, Fernando Silalahi², Poltak Siringoringo³

^{1,2,3}Universitas Kristen Indonesia, Jakarta, Indonesia

Email: dharmawan83@gmail.com

Article History:

Received: 13 November 2025

Revised: 01 Januari 2026

Accepted: 15 Januari 2026

Kata Kunci: Kolaborasi
(Sinergitas), Sistem Hukum,
Otonomi (Desentralisasi)

Abstrak: Hubungan yang serasi antara Pemerintah Pusat dan Daerah merupakan hal penting dalam penyelenggaraan pemerintahan negara kesatuan Indonesia. Permasalahan dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan dalam konteks hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah adalah masih ditemui adanya tumpang tindih antara peraturan pemerintah pusat dan peraturan daerah seringkali menimbulkan konflik hukum, ketidakpastian, dan kesenjangan implementasi. Rumusan masalah penelitian adalah: 1. Bagaimana terjadinya kendala dalam harmonisasi Kementerian Hukum di Tingkat Pusat dan Pemerintah Daerah? 2. Bagaimana peran ideal Kementerian Hukum dalam rangka penguatan hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah? Jenis penelitian ini adalah penelitian doktrinal atau normatif. Pendekatan yang diterapkan adalah pendekatan undang-undang (statute approach), perbandingan hukum (comparative approach), dan konseptual (conceptual approach). Sumber dan jenis data penelitian adalah data sekunder. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kondisi terjadinya kendala dalam harmonisasi Kementerian Hukum di Tingkat Pusat dan Pemerintah Daerah lebih disebabkan pada terlalu banyaknya regulasi yang saling tumpang tindih. Banyak regulasi (overregulated) tersebut mengarah pada meningkatnya kuantitas tetapi kualitasnya buruk sehingga berpotensi disharmoni atau regulasi yang tidak harmonis. Dalam rangka membentuk peran ideal Kementerian Hukum dalam rangka penguatan hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, maka diperlukan penguatan kolaborasi. Dalam hal ini tentu melibatkan koordinasi, sinergi, dan pemahaman bersama mengenai prioritas pembangunan yang berorientasi pada kesejahteraan masyarakat. Kolaborasi ini juga memungkinkan daerah untuk menjadi mitra aktif dalam merancang kebijakan yang relevan dengan

kondisi dan potensi lokal. Kementerian Hukum harus mampu membina kolaborasi yang terus menerus dengan instansi Pemerintah Pusat maupun Daerah. Setiap ASN sebagai pejabat atau pegawai pada instansi Pemerintah dari pucuk pimpinan sampai pelaksana harus memiliki pola pikir (mind set) serta membudayakan kolaborasi menjadi suatu sistem.

PENDAHULUAN

Negara Indonesia telah memposisikan dirinya sebagai negara hukum (*rechtsstaat*) (Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945) bukan negara yang berdasarkan kekuasaan (*machtsstaat*), berpaham kedaulatan rakyat (Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945). Konsepsi negara hukum Indonesia mengacu kepada Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum. Pancasila merupakan model atau pola berpikir yang mencoba memberikan penjelasan atas kompleksitas realitas sebagai manusia personal dan komunal dalam bentuk bangsa. Pancasila yang merupakan satuan dari sila-silanya harus menjadi sumber nilai, kerangka berfikir, serta asas moralitas bagi pembangunan (Dardji Darmodiharjo, 1981). Dengan demikian, Pancasila sebagai sistem nilai harus dijadikan dasar dalam pembangunan nasional, termasuk dalam hal pembentukan hukum dan penerapannya.

Dalam pembangunan nasional hubungan yang serasi antara Pemerintah Pusat dan Daerah merupakan hal penting dalam penyelenggaraan pemerintahan negara kesatuan Indonesia. Terlebih lagi dalam rangka penyelenggaraan desentralisasi atau otonomi daerah. Meskipun pemerintah daerah memiliki otonomi dalam pengambilan keputusan, masih diperlukan adanya penyelarasan kebijakan. Khususnya penyelarasan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Penyelarasan tersebut dimaksudkan guna memastikan bahwa kebijakan-kebijakan lokal tidak bertentangan dengan kebijakan nasional. Selain itu juga harus tetap sejalan dengan visi pembangunan nasional. Menjadi jelas, bahwa keserasian Pemerintah Pusat dan Daerah akan mewujudkan pemerintahan yang efisien, efektif, dan inklusif di semua tingkatan pemerintahan. Dalam konsideran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan, efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Daerah dan antardaerah, potensi dan keanekaragaman daerah, serta peluang dan tantangan persaingan global dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.

Di dalam negara kesatuan, Pemerintah Pusat menjalankan kedaulatan tertinggi negara. Agar tidak sewenang-wenang, aktivitas Pemerintah Pusat diawasi dan dibatasi oleh undang-undang. Konsekuensi logis dari posisinya sebagai penyelenggara kedaulatan negara, maka unit-unit pemerintahan yang dibentuk dan berada di bawah pemerintah pusat, harus tunduk kepada pemerintah pusat (Sadu Wasistiono, 2004). Dalam negara kesatuan, tidak dikenal pembagian kekuasaan karena seluruh kekuasaan tersentralkan di pemerintah pusat. C.F. Strong dalam bukunya, *Modern Political Constitution* berpendapat bahwa pemerintahan terpusat, meliputi kekuasaan yang tidak dapat didelegasikan dan kewenangan dalam embuat produk hukum (Charlesh. F Strong, 2022). Dalam hal ini, M. Yamin berpendapat bahwa negara kesatuan merupakan perwujudan dari cita – cita kemerdekaan yang meskipun pemerintahannya diselenggarakan dalam bentuk otonomi di daerah-daerah, namun tetap berada dalam konsep negara kesatuan (Muhammad Yamin, 1982).

Permasalahan dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan dalam konteks hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah adalah masih ditemui adanya tumpang tindih antara peraturan pemerintah pusat dan peraturan daerah seringkali menimbulkan konflik hukum, ketidakpastian, dan kesenjangan implementasi. Kinerja (*performance*) koordinasi saat ini tentu masih jauh dari ideal. Pada intinya koordinasi merupakan sinkronisasi teratur (*orderly synchronization*) dari usaha-usaha (*effort*) untuk menciptakan pengaturan waktu (*timing*) dan memimpin (*directing*), dalam hasil pelaksanaan yang harmonis (*harmonious*) dan bersatu untuk menghasilkan tujuan yang telah ditetapkan (*stated objectives*) (Inu Kencana Syafie, 2006). Hal ini menjadi tidak mudah dikoordinasikan, karena setiap instansi merasa memiliki kewenangan masing-masing. Selanjutnya dengan banyaknya instansi dengan ketidakjelasan harmonisasi kewenangan antar instansi justru menjadi hambatan dalam menjamin penerapan prinsip kepastian, keadilan dan kemanfaatan hukum.

Selain itu, terdapat pula kondisi belum sinergisnya hubungan antar lembaga. Berbagai lembaga di pusat dan di daerah seringkali tidak bekerja secara terkoordinasi sehingga membuat pelaksanaan kebijakan publik menjadi lambat dan tidak efektif. Salah satu permasalahan utama yang sering terjadi adalah pertentangan tugas dan fungsi di antara lembaga-lembaga pemerintah di tingkat pusat dan daerah. Misalnya, banyaknya lembaga pemerintah terkait di pusat dan daerah yang saling bertabrakan dalam tugas dan wewenang, serta tidak terintegrasi dengan baik. Hal ini dapat menyulitkan proses pengambilan kebijakan dan implementasi di lapangan. Selain itu, masalah lain adalah kurangnya komunikasi dan koordinasi antara lembaga pemerintah di pusat dan daerah.

Sistem pemerintahan yang kuat dan efektif tidak hanya ditentukan oleh kekuatan pemerintah pusat, tetapi juga dengan cara bagaimana pemerintah daerah berperan serta dalam mengelola urusan-urusan publik. Oleh karena itu diperlukan penguatan hubungan pusat dan daerah, agar dapat menjaga stabilitas politik dan mencegah potensi negatif yang ditimbulkan akibat kurangnya komunikasi dan koordinasi antara pusat dan daerah.

Upaya menemukan format hubungan antara pusat dan daerah yang ideal dalam kerangka negara kesatuan bukanlah persoalan yang mudah ditemukan, karena hal itu merupakan proses yang berjalan seiring dengan perjalanan bangsa Indonesia. Salah satu aspek yang dapat mempengaruhi pola hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah adalah susunan organisasi pemerintahan daerah, terlebih dalam negara kesatuan yang desentralistik. Kewenangan yang dijalankan oleh pemerintah pusat dalam negara kesatuan sangatlah luas dan mencakup seluruh warga negara yang ada di dalam maupun di luar negeri. Oleh karena itu, mutlak dilakukan delegasi kewenangan (*delegation of authority*) baik dalam rangka desentralisasi maupun dekonsentrasi. Sebagai konsekuensi dibentuknya satuan pemerintahan di tingkat daerah, sudah barang tentu disertai dengan tindakan lain yakni urusan-urusan pemerintahan apa saja yang dapat diserahkan dan dijalankan oleh satuan pemerintahan di daerah (Septi Nur Wijayanti, 2016).

Pembagian urusan kewenangan tersebut dikontrol oleh pemerintah pusat dengan menerapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan; dan melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah. Norma, standar, prosedur, dan kriteria tersebut berupa ketentuan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat sebagai pedoman dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dan yang menjadi kewenangan Daerah (Septi Nur Wijayanti, 2016).

Menyikapi permasalahan sebagaimana disampaikan di atas, menurut penulis diperlukan formulasi pengaturan kewenangan antar instansi secara kolaboratif. Oleh karena itu, pendekatan

sistem dan politik hukum tidak dapat diabaikan. Upaya membangun sistem yang komprehensif dan terintegrasi sangat terkait dengan dengan politik hukum sebagai kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, maupun isi dari hukum yang akan dibentuk dan pada akhirnya akan menentukan bekerjanya sistem hukum.

METODE PENELITIAN

Jenis penelitian ini adalah penelitian doktrinal atau normatif. Penelitian Pendekatan yang diterapkan adalah pendekatan undang-undang (*statute wapproach*), perbandingan hukum (*comparatice wapproach*), dan konseptual (*conceptual wapproach*). Data penelitian yang ada dikumpulkan oleh penulis melalui studi kepustakaan (*library wresearch*). Data kepustakaan meliputi bahan-bahan kepustakaan berupa bahan atau sumber primer (Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 1985). Bahan atau sumber primer terdiri dari buku-buku, kertas kerja konferensi, lokakarya, seminar, dan simposium, laporan-laporan penelitian, majalah, disertasi atau tesis, dan sebagainya yang erat kaitannya dengan objek penelitian guna mendapatkan landasan teoritis dan memperoleh informasi dalam bentuk ketentuan formal dan melalui naskah resmi yang ada. Teknik pengumpulan data juga mempergunakan penelitian virtual (*virtually research*) (Cnossen. C and Sith Veronica M, 1997).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Harmonisasi Regulasi Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah Dalam Negara Kesatuan

Pada dasarnya hubungan kekuasaan antara Pemerintah Pusat dan Daerah menurut Solly Lubis bahwa dalam suatu Negara Kesatuan terdapat asas bahwa segenap urusan- urusan Negara tidak dibagi antara Pemerintah Pusat (*Central Government*) dengan Pemerintah Daerah (*Local Government*) sedemikian rupa, sehingga urusan-urusan Negara dalam Negara Kesatuan itu tetap merupakan suatu kebulatan (*eenheid*) dan bahwa pemegang kekuasaan tertinggi di Negara itu adalah Pemerintah Pusat (M. Solly Lubis, 1975). Kebijaksanaan Pemerintah Pusat untuk menyerahkan sebagian urusan-urusannya untuk menjadi kewenangan Daerah, maka garis-garis besarnya diserahkan melalui peraturan-peraturan perundang-undangan (Dann Sugandha, 1981).

Patut digarisbawahi bahwa dalam amandemen UUD 1945 Pasal 17 dan Pasal 18, istilah baku yang digunakan adalah “urusan pemerintahan”, bukan “kewenangan”. Dalam kaitan ini, perlu disampaikan bahwa salah satu bentuk dari kekuasaan adalah kewenangan. Namun, keduanya memiliki perbedaan pada dimensi keabsahan (legitimasi). Jika kekuasaan tidak selalu harus diikuti oleh legitimasi atau keabsahan, maka kewenangan adalah kekuasaan yang memiliki keabsahan (*legitimate power*). Artinya, kewenangan merupakan kekuasaan, akan tetapi kekuasaan tidak selalu berupa kewenangan. Apabila kekuasaan politik dirumuskan sebagai kemampuan menggunakan sumber-sumber untuk mempengaruhi proses pembuatan dan pelaksanaan keputusan politik maka kewenangan merupakan hak moral untuk membuat dan melaksanakan keputusan politik. Sedangkan yang dimaksud dengan urusan adalah segala aktivitas yang dapat dilaksanakan sebagai hasil dari kewenangan yang ada. Manifestasi dari kewenangan adalah adanya hak untuk menjalankan aktivitas-aktivitas. Dengan demikian, urusan baru bisa diberikan ketika seseorang atau sekelompok orang atau institusi tersebut telah diberikan kewenangan sebelumnya (Josef Riwu Kaho, 2012).

Kemudian, terhadap distribusi urusan pemerintahan antar tingkat pemerintahan dilakukan dengan beberapa kriteria sebagai berikut (Josef Riwu Kaho, 2012).

1. Externalitas (Spill over)

Pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan mempertimbangkan dampak/akibat yang ditimbulkan dalam penyelenggaraan urusan

pemerintahan tersebut. Apabila dampak yang ditimbulkan bersifat lokal, maka urusan pemerintahan tersebut menjadi kewenangan Kabupaten/ Kota, apabila regional menjadi kewenangan Provinsi, dan apabila nasional menjadi kewenangan Pemerintah.

2. Akuntabilitas

Yang berwenang mengurus adalah tingkatan pemerintahan yang paling dekat dengan dampak tersebut (sesuai prinsip demokrasi). Pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan pertimbangan bahwa tingkat pemerintahan yang menangani sesuatu bagian urusan adalah tingkat pemerintahan yang lebih dekat dengan dampak/ akibat dari urusan yang ditangani tersebut. Dengan demikian akuntabilitas penyelenggaraan bagian urusan pemerintahan tersebut kepada masyarakat akan lebih terjamin.

3. Efisiensi

Apabila suatu urusan dalam penanganannya dipastikan akan lebih berdayaguna dan berhasilguna dilaksanakan oleh suatu strata pemerintahan tertentu, maka strata pemerintahan itulah yang lebih tepat untuk menangani urusan pemerintahan dimaksud dibandingkan dengan strata pemerintahan lainnya.

Hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah memiliki empat dimensi penting untuk dicermati, yaitu meliputi hubungan kewenangan, kelembagaan, keuangan, dan pengawasan. *Pertama*, pembagian kewenangan untuk menyelenggarakan urusan-urusan pemerintahan tersebut akan sangat mempengaruhi sejauhmana Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah memiliki wewenang untuk menyelenggarakan urusan-urusan Pemerintahan, karena wilayah kekuasaan Pemerintah Pusat meliputi Pemerintah Daerah, maka dalam hal ini yang menjadi obyek yang diurus adalah sama, namun kewenangannya yang berbeda. *Kedua*, pembagian kewenangan ini membawa implikasi kepada hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. *Ketiga*, implikasi terhadap hubungan kelembagaan antara Pusat dan Daerah mengharuskan kehati-hatian mengenai besaran kelembagaan yang diperlukan untuk melaksanakan tugas-tugas yang menjadi urusan masing-masing. *Keempat*, hubungan pengawasan merupakan konsekuensi yang muncul dari pemberian kewenangan, agar terjaga keutuhan negara kesatuan.

Badan Pembinaan Hukum Nasional dalam buku “Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional 2015-2019” menyebutkan bahwa berdasarkan segi paradigmatis, terdapat dua landasan pokok yang harus menjadi pilar dalam pelaksanaan pembangunan politik hukum nasional, yaitu landasan idiil dan landasan operasional. Landasan idiil merupakan norma dasar kehidupan berbangsa dan bernegara, yaitu hukum berwatak Pancasila. Sedangkan landasan operasional terdiri atas; *Pertama*, hukum yang adil dan mensejahterakan, yakni hukum harus dijadikan sarana pembaruan untuk mensejahterakan masyarakat. Oleh karena itu, untuk membuat hukum yang adil dan mensejahterakan harus harmonis dan menyesuaikan dengan konsep negara kesejahteraan; *Kedua*, hukum memperkuat demokrasi, yaitu membangun hukum yang memperkuat demokrasi harus dilandasi oleh konsep atau pola pikir mengenai bagaimana membumikan idealisme demokrasi yang berwajah keadaban ke dalam kehidupan politik praktis, oleh karena itu perlu fondasi hukum yang mencerminkan demokrasi yang rasional dengan muatan moral yang kental; *Ketiga*, hukum yang melindungi HAM, *Keempat*, hukum yang memperkuat NKRI, hal ini menjadi landasan dalam merancang berbagai produk hukum dengan segala tata urutan perundangan dalam sistem hukum nasional serta mengkokohkan politik hukum negara terhadap pemantapan NKRI; *Kelima*, hukum ber-Bhineka Tunggal Ika, yaitu hukum nasional yang akan mewujudkan harus memperhatikan perbedaan kebutuhan hukum yang

dimiliki oleh kelompok tertentu, dengan tetap berpedoman pada wawasan nusantara dan tetap mengutamakan persatuan dan kesatuan bangsa; dan *Keenam*, hukum melindungi bangsa dan tumpah darah Indonesia (Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2015).

Dalam pelaksanaan politik hukum nasional, harmonisasi peraturan perundang-undangan merupakan bagian penting dalam sistem hukum nasional yang baik. Hal tersebut bertujuan agar setiap produk hukum yang dikeluarkan oleh pemerintah dapat selaras dengan prinsip, manfaat, dan kaidah hukum yang berlaku. Selain itu, harmonisasi peraturan perundang-undangan juga berfungsi untuk mencegah adanya produk hukum yang cacat secara formil dan tumpang tindih dengan produk hukum lainnya. Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang dan perubahannya dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 serta Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022.

Harmonisasi peraturan perundang-undangan adalah upaya untuk menyelaraskan dan menserasikan peraturan perundang-undangan yang hendak atau sedang disusun, agar peraturan perundang-undangan yang dihasilkan sesuai prinsip-prinsip hukum dan peraturan perundang-undangan yang baik (Rochim, 2015). Pengertian lebih luas diungkapkan oleh L.M. Gandhi dengan mengutip buku mengutip buku Tussen Eenheid En Verscheidenheid: Opstellen Over Harmonisatie Instaat En Bestuurecht, yang menyatakan bahwa harmonisasi hukum adalah penyesuaian peraturan perundang-undangan, keputusan pemerintah, keputusan hakim, sistem hukum dan asas-asas hukum dengan tujuan peningkatan kesatuan hukum, kepastian hukum, keadilan dan kesebandingan, kegunaan dan kejelasan hukum, tanpa mengaburkan dan mengorbankan pluralisme hukum kalau memang dibutuhkan (Suhartono, 2011).

Dalam perkembangannya, harmonisasi peraturan perundang-undangan tidak hanya mencakup produk hukum dalam lingkup pemerintah pusat melainkan juga pemerintah daerah. Pasal 18 ayat (6) UUD 1945, menyatakan bahwa pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Ketentuan tersebut merupakan konsekuensi otonomi daerah yang memberikan sebagian besar kekuasaan pemerintah daerah kepada pemerintah daerah. Peraturan Daerah (Perda) pada dasarnya memiliki fungsi yang sama dengan peraturan perundang-undangan lainnya, yakni mewujudkan kepastian hukum. Oleh karena itu, untuk mewujudkan fungsi tersebut, Perda harus memenuhi sejumlah kriteria tertentu seperti konsisten dalam perumusan dalam arti kaidah-kaidah dalam Perda harus tersusun secara sistemik, kebakuan susunan dan bahasa, dan adanya hubungan harmonisasi dengan berbagai peraturan perundang-undangan. Harmonisasi Perda diatur dalam Pasal 58 Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019, yang menyatakan bahwa: “pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari DPRD Provinsi dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi, dan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari Gubernur dilaksanakan oleh kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan”.

Dalam rangka menciptakan harmonisasi, maka hierarki peraturan perundang-undangan demikian penting untuk diterapkan. Keberadaan hierarki peraturan perundang-undangan dalam kehidupan ketatanegaraan Indonesia merupakan sebuah sistem untuk menjaga adanya konsistensi dan ketaatan asas dalam hukum Positif di Indonesia (Dian Agung Wicaksana, 2013). Makna tata urutan atau hierarki atau tingkatan dalam tata hukum/peraturan perundang-undangan adalah (Retno Saraswati, 2009).

1. Peraturan hukum atasan merupakan dasar hukum pembentukan peraturan hukum bawahan.
2. Peraturan hukum bawahan merupakan pelaksanaan peraturan hukum atasan, oleh karena itu kedudukannya lebih rendah dan materi muatannya tidak boleh bertentangan.
3. Manakala terdapat dua peraturan perundang-undangan dengan materi muatan mengatur materi sama dan dengan kedudukan sama maka berlaku peraturan perundang-undangan baru.

Menurut Badan Pembinaan Hukum Nasional, kebijakan pembangunan hukum nasional sebagai suatu sistem diarahkan pada terwujudnya sistem hukum nasional yang mengabdikan pada kepentingan nasional. Salah satu upaya pembenahan sistem dan politik hukum adalah melalui penataan kembali substansi hukum melalui peninjauan dan penataan kembali peraturan perundang-undangan dengan memperhatikan asas umum dan hirarkhi peraturan perundang-undangan. Selain itu diprioritaskan pula untuk menghormati serta memperkuat kearifan lokal dan hukum adat untuk memperkaya sistem hukum dan peraturan melalui yurisprudensi sebagai bagian dari upaya pembaruan materi hukum nasional (Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2016).

Pendekatan Sistem Kementerian Hukum Dalam Pembangunan Hukum

Peranan Kementerian Hukum di era desentralisasi sangat dibutuhkan dalam rangka mewujudkan kepentingan hukum. Kepentingan hukum itu sangat terkait erat dengan cita hukum (*rechtsidee*) itu sendiri yang mensyaratkan terpenuhinya 3 (tiga) unsur yang selalu menjadi tumpuan hukum. Tumpuan hukum tersebut adalah keadilan (*gerechtigheit*), kepastian (*rechtsicherheit*) dan kemanfaatan (*zweckmassigkeit*) (Sudikno Mertokusumo, 1990). Pembangunan hukum dipandang sebagai upaya mengubah tatanan hukum dengan perencanaan secara sadar dan terarah dengan memacu masa depan yang berlandaskan kecenderungan-kecenderungan yang teramati. Jadi pembangunan hukum berarti pembaharuan tatanan hukum yang mencakup tiga komponen, yaitu; komponen substansi hukum, komponen kelembagaan hukum dan komponen budaya hukum yang mencakup sikap dan perilaku para pejabat dan warga masyarakat berkenaan dengan komponen-komponen lainnya dalam proses penyelenggaraan kehidupan masyarakat ber hukum (Bernard Arief Sidharta, 2000).

Pembangunan hukum harus terintegrasi dan bersinergi dengan agenda pembangunan bidang lain, serta memerlukan proses yang berkelanjutan (Mahfud MD, 2009). Pelaksanaan pembangunan hukum tidak hanya ditujukan untuk hukum dalam arti positif yang identik dengan peraturan perundang-undangan, tetapi juga hukum dalam arti yang luas yang menunjuk pada sebuah sistem, yang meliputi unsur-unsur pembangunan materi hukum, pembangunan kelembagaan dan penegakan hukum, pembangunan pelayanan hukum dan pembangunan kesadaran hukum masyarakat (Lawrence M. Friedman, 2001).

Peranan hukum dalam pembangunan adalah untuk menjamin bahwa perubahan itu dengan cara yang teratur. Perubahan yang teratur demikian dapat dibantu oleh peraturan perundang-undangan atau keputusan pengadilan atau kombinasi kedua-duanya. Perubahan yang teratur melalui prosedur hukum, baik ia berwujud peraturan perundang-undangan atau keputusan badan-badan peradilan lebih baik daripada perubahan yang tidak teratur dengan menggunakan kekerasan semata-mata (Mochtar Kusumatmadja, 1986). Pembangunan hukum nasional sebagai suatu sistem, dengan elemen-elemennya (substansi hukum, struktur hukum, dan budaya hukum) yang saling menunjang sangat penting, karena hukum pada dasarnya harus mampu memastikan munculnya aspek positif dari kemanusiaan dan menghambat aspek negatif dari kemanusiaan

(Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, 2014).

Pembangunan hukum nasional ditetapkan jika ada '*grand design*' yang berpijak pada cita hukum, dimulai kesepakatan tentang prinsip dasar berdasarkan kedudukan peran hukum nasional, adat dan agama maupun peran pemerintah pusat dan daerah. Pembentukan peraturan perundang-undangan diharapkan dapat mengarahkan pembangunan hukum, mewujudkan konsistensi peraturan perundang-undangan, serta meniadakan pertentangan antara peraturan perundang-undangan yang ada (vertikal maupun horizontal) yang bermuara pada terciptanya hukum nasional yang adil.

Pembentukan peraturan perundang-undangan yang sesuai tidak saja akan menghasilkan peraturan perundang-undangan yang diperlukan untuk mendukung tugas umum pemerintahan dan pembangunan sesuai dengan amanat UUD 1945, tetapi juga untuk memenuhi kebutuhan hukum masyarakat sesuai dengan tuntutan reformasi dan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi dewasa ini maupun di masa yang akan datang.

Dalam kerangka memperbaiki struktur (kelembagaan) hukum, maka kebijakan strategis diarahkan pada pembenahan struktur hukum. Diarahkan untuk memantapkan dan mengefektifkan berbagai organisasi dan lembaga hukum, sehingga aparatur hukum mampu melaksanakan tugas dan kewajibannya secara profesional. Kualitas dan kemampuan aparatur hukum dikembangkan melalui peningkatan kualitas dan profesionalisme melalui sistem pendidikan dan pelatihan dengan kurikulum yang akomodatif terhadap setiap perkembangan pembangunan serta pengembangan sikap aparatur hukum yang menunjung tinggi kejujuran, kebenaran, keterbukaan dan keadilan, bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme, serta bertanggung jawab dalam bentuk perilaku yang teladan. Aparatur hukum dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya secara profesional perlu didukung oleh sarana dan prasarana hukum yang memadai serta diperbaiki kesejahteraannya agar di dalam melaksanakan tugas dan kewajiban aparatur hukum dapat berjalan dengan baik dan terhindar dari pengaruh dan intervensi pihak-pihak dalam bentuk korupsi, kolusi dan nepotisme. Oleh karena itu, pembentukan hukum dalam kerangka penguatan kelembagaan perlu mendapat perhatian yang serius, sehingga dapat meningkatkan profesionalisme ASN.

Selanjutnya, terkait dengan faktor budaya yang turut mempengaruhi pembentukan undang-undang, maka proses pembentukannya juga harus memperhatikan kesadaran hukum masyarakat. Budaya hukum menurut Ronny Nitibaskara adalah bagaimana individu, institusi, etnik atau suku bangsa memberi apresiasi atau penghargaan, nilai-nilai, norma-norma terhadap hukum menurut persepi sendiri-sendiri atau masing-masing (Tubagus Ronny Nitibaskara, 2015).

Penguatan terhadap budaya hukum bagi ASN pada Kementerian Hukum sangat penting untuk pelaksanaan suatu produk hukum yang dibuat dan untuk dilaksanakan. Selain itu, dalam tataran implementasinya juga harus terkait dengan kesesuaian hukum itu dengan nilai yang ada dalam masyarakat.

Kolaborasi Kementerian Hukum Dalam Harmonisasi Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah

Kolaborasi Kementerian Hukum dengan Pemerintah Daerah akan mampu mewujudkan harmonisasi sebagaimana yang diharapkan. Dalam kaitan ini, Dwiyanto menjelaskan secara terperinci bahwa dalam kerjasama kolaboratif terjadi penyampaian visi, tujuan, strategi dan aktivitas antara pihak, mereka masing-masing tetapi memiliki otoritas untuk mengambil keputusan secara independen dan memiliki wewenang dalam mengelola organisasinya walaupun

mereka patuh dan tunduk atas kesepakatan bersama (A. Dwiyanto, 2011). Kolaborasi Kementerian Hukum dengan Pemerintah Daerah juga harus mampu merumuskan penentuan permasalahan, penentuan tujuan, dan pelaksanaannya. Dimana dalam kolaborasi didalamnya mengandung sinergitas, sebagai hubungan antar dua atau lebih pihak yang memiliki pola komunikasi untuk membangun kerjasama dan kepercayaan (Stoner, J. A. F dan Charles Wankel, 1986). Suatu kualitas sinergi adalah kualitas hasil kerja dapat bernilai lebih besar dari pada jumlah nilai kualitas yang dihasilkan masing-masing anggota kelompok secara individual (Siti Sulasmi. 2010). Sinergitas berkaitan dengan konsep dasar manajemen, sebab pada konsep dasar manajemen bersifat universal yang didefinisikan dengan menggunakan kerangka berpikir keilmuan, mencakup kaidah-kaidah dan prinsip-prinsipnya. Berdasarkan sinergitas yang memposisikan diri sebagai bagian dari katalisator yang terdapat di ilmu administrasi dengan tujuan untuk mencapai hasil yang maksimal. Sinergitas bisa dibangun dari cara berkomunikasi serta koordinasi. Dalam bersinergi, Kementerian Hukum harus berkoordinasi satu sama lain sehingga terwujudnya suatu kegiatan yang efisien. Diharapkan akan terwujud suatu kerjasama yang dapat mensinkronkan bermacam alternatif keinginan dengan cara komunikasi yang baik antar stake holder.

Kolaborasi dan sinergi sangat berhubungan dengan fungsi hukum itu sendiri yakni sebagai “sarana pembaharuan masyarakat.” Atmasasmita mengatakan, pada dasarnya fungsi hukum sebagai “sarana pembaharuan masyarakat” (*law as a tool of social engeneering*) relatif masih sesuai dengan pembangunan hukum nasional saat ini, namun perlu juga dilengkapi dengan pemberdayaan birokrasi (*beureucratic engineering*) yang mengedepankan konsep panutan atau kepemimpinan, sehingga fungsi hukum sebagai sarana pembaharuan dapat menciptakan harmonisasi antara elemen birokrasi dan masyarakat dalam satu wadah yang disebut “*beureucratic and social engineering*.” (Romli Atmasasmita, 2003). Hal yang sama dinyatakan Kusumaatmadja bahwa hukum diharapkan agar berfungsi lebih daripada itu yakni sebagai “sarana pembaharuan masyarakat”, “*law as a tool of social engeneering*” atau “sarana pembangunan”. Dikatakan olehnya bahwa hukum merupakan “sarana pembaharuan masyarakat” didasarkan kepada anggapan bahwa adanya keteraturan atau ketertiban dalam usaha pembangunan dan pembaharuan itu merupakan suatu yang diinginkan atau dipandang (mutlak) perlu. Anggapan lain yang terkandung dalam konsepsi hukum sebagai sarana pembaharuan adalah bahwa hukum dalam arti kaidah atau peraturan hukum memang bisa berfungsi sebagai alat (pengatur) atau sarana pembangunan dalam arti penyalur arah kegiatan manusia ke arah yang dikehendaki oleh pembangunan dan pembaharuan.” (Mochtar Kusumaatmadja, 1985).

Dalam kaitannya dengan pemberdayaan birokrasi dan pembaharuan hukum, maka aspek budaya demikian menentukan. F.C. von Savigny dalam Smits, menyatakan bahwa aspek budaya memiliki peran untuk menetapkan warna hukum dalam masyarakat. Argumentasinya adalah bahwa tiap individu yang memiliki latar belakang dan kerangka berpikir yang sama akan memiliki tujuan dan cita-cita yang sama pula dalam sebuah komunitas (Jan M Smits, 2007). Budaya hukum merupakan sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum. Sebaik apapun penataan struktur hukum untuk menjalankan aturan hukum yang ditetapkan dan sebaik apapun kualitas substansi hukum yang dibuat tanpa didukung budaya hukum oleh orang-orang yang terlibat dalam sistem dan masyarakat maka penegakan hukum tidak akan berjalan secara efektif. Dari kedua pendapat tersebut dapat dikatakan bahwa solidaritas sosial akan menghasilkan harmonisasi antara elemen birokrasi dan pada akhirnya mempengaruhi bekerjanya sistem hukum.

Pemberdayaan birokrasi dan pembaharuan hukum oleh Kementerian Hukum di era desentralisasi dilakukan oleh Kantor Wilayah Kemeterian Hukum di setiap Provinsi. Kantor

Wilayah Provinsi Kementerian Hukum berfungsi sebagai pembina hukum dan koordinasi dalam pembuatan dan harmonisasi regulasi daerah. Kementerian Hukum memastikan keselarasan dan kesesuaian peraturan daerah dengan peraturan perundang-undangan nasional, serta mencegah disharmonisasi hukum. Dalam hal ini perlu dilakukan penguatan keselarasan dan kesesuaian, dilakukan dengan langkah sebagai berikut:

1. **Pembinaan Hukum dan Koordinasi**
Kantor Wilayah Kementerian Hukum di setiap provinsi menjadi perpanjangan tangan Kementerian Hukum dalam hal pembinaan hukum dan koordinasi. Pada setiap Kantor Wilayah membantu DPRD dan pemerintah daerah dalam pembentukan hukum daerah.
2. **Harmonisasi Peraturan Daerah**
Kementerian Hukum harus memastikan bahwa Peraturan Daerah selaras dengan peraturan perundang-undangan di atasnya, mencegah konflik hukum, dan memastikan kepastian hukum.
3. **Pencegahan Disharmonisasi Hukum**
Harmonisasi bertujuan mencegah ketidaksesuaian antara Peraturan Daerah dengan Peraturan Nasional, yang dapat menyebabkan perbedaan penafsiran, ketidakpastian hukum, dan tidak efektifnya Peraturan Daerah.
4. **Penyusunan Raperda**
Kantor Wilayah Kementerian Hukum juga terlibat dalam proses penyusunan Rancangan Perda (Raperda). Dimaksudkan guna memberikan masukan terkait substansi dan teknik penyusunan sesuai dengan Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
5. **Kolaborasi Dengan Pemerintah Daerah**
Kementerian Hukum hendaknya menjalin kolaborasi dengan Pemerintah Daerah, DPRD, dan instansi terkait untuk memastikan keselarasan proses legislasi.
6. **Fasilitasi Harmonisasi**
Kementerian Hukum memfasilitasi proses harmonisasi Perda melalui kegiatan seperti rapat koordinasi dan bimtek, serta menggunakan aplikasi e-Harmonisasi untuk mempercepat proses digitalisasi. Harmonisasi hukum menjadi penting untuk menciptakan peraturan daerah yang harmonis, efektif, dan efisien, serta bermanfaat bagi masyarakat. Kementerian Hukum juga memastikan adanya tenaga perancang Perda yang kompeten di setiap daerah, serta menjaga komitmen pemerintah daerah terhadap keberadaan mereka.
7. **Transformasi Digital**
Kementerian Hukum mendorong pemanfaatan teknologi dalam penyusunan Perda melalui aplikasi e-Harmonisasi, yang diharapkan dapat mengurangi hambatan birokrasi dan mempercepat proses.

KESIMPULAN

Kondisi terjadinya kendala dalam harmonisasi Kementerian Hukum di Tingkat Pusat dan Pemerintah Daerah lebih disebabkan pada terlalu banyaknya regulasi yang saling tumpang tindih. Pada akhirnya mengakibatkan semakin mempersempit ruang gerak subjek hukum dalam mengelola objek-objek yang diatur dalam regulasi tersebut. Banyak regulasi (*overregulated*) tersebut mengarah pada meningkatnya kuantitas tetapi kualitasnya buruk sehingga berpotensi disharmoni atau regulasi yang tidak harmonis. Tidak terpenuhinya harmonisasi tentu akan

melahirkan disharmonisasi peraturan perundang-undangan, yang akan mengakibatkan situasi yang tidak diinginkan, antara lain: terjadinya perbedaan penafsiran dalam pelaksanaannya; timbulnya ketidakpastian hukum; peraturan perundang-undangan tidak terlaksana secara efektif dan efisien; dan disfungsi hukum, artinya hukum tidak dapat berfungsi memberikan pedoman berperilaku kepada masyarakat, pengendalian sosial, penyelesaian sengketa dan sebagai sarana perubahan sosial secara tertib dan teratur.

Dalam rangka membentuk peran ideal Kementerian Hukum dalam rangka penguatan hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, maka diperlukan penguatan kolaborasi. Kolaborasi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sangat penting untuk mendukung keberhasilan pembangunan nasional yang terintegrasi dan tepat sasaran. Dalam hal ini tentu melibatkan koordinasi, sinergi, dan pemahaman bersama mengenai prioritas pembangunan yang berorientasi pada kesejahteraan masyarakat. Kolaborasi ini juga memungkinkan daerah untuk menjadi mitra aktif dalam merancang kebijakan yang relevan dengan kondisi dan potensi lokal. Terciptanya kolaborasi setidaknya akan mewujudkan pembangunan nasional yang terintegrasi; meningkatkan efektivitas kebijakan; menyediakan layanan yang lebih baik; dan mengoptimalkan penggunaan sumber daya. Membina kolaborasi instansi Pemerintah baik Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah saat ini merupakan hal yang tidak dapat dielakkan. Oleh karena itu, Kementerian Hukum harus mampu membina kolaborasi yang terus menerus dengan instansi Pemerintah Pusat maupun Daerah. Setiap ASN sebagai pejabat atau pegawai pada instansi Pemerintah dari pucuk pimpinan sampai pelaksana harus memiliki pola pikir (*mind set*) serta membudayakan kolaborasi menjadi suatu sistem. Sehingga unit kerja yang dibangun menjadi lebih baik, birokrasi yang lebih cepat, dan proaktif, sehingga tujuan dan sasaran pembangunan nasional dapat terwujud sesuai dengan harapan.

DAFTAR PUSTAKA

- A. Dwiyanto. *Manajemen Pelayanan Publik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2011.
- Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Dokumen Pembangunan Hukum Nasional*, Jakarta, 2016.
- _____. *Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional 2015-2019, Pusat Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional*. Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, Tahun 2015.
- Bernard Arief Sidharta. *Wajah Hukum Di Era Reformasi*. Dalam Kumpulan Karya Ilmiah Menyambut 70 Tahun Prof. Dr. Satjipto Rahardjo. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000.
- Charlesh. F Strong. *Modern Political Constitutions, Sidswick & Jackson*, dalam Lemhanas, *Bidang Studi Empat Konsensus Dasar Bangsa*, 2022.
- 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.
- Dann Sugandha, *Masalah Otonomi Serta Hubungan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*. Bandung: Sinar Baru, 1981.
- Darji Darmodihardjo. *Penjabaran Nilai-nilai Pancasila Dalam Sistem Hukum Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1996.
- Jan M Smits. "Law Making in The European Union: On Globalization and Contract Law in Divergent Legal Cultures." *Louisiana Law Review* 67, Nomor 4 Tahun 2007.
- Josef Riwu Kaho. "Analisis Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia". Center for Politics and Government (PolGov) Fisipol UGM, 2012.
- Inu Kencana Syafii. *Ilmu Administrasi Publik*. Jakarta: Rineka Cipta, 2006.

-
- Lawrence M. Friedman, *American Law an Introduction Second Edition* (Hukum Amerika Sebuah Pengantar). Penerjemah Wishnu Basuki, Jakarta: Tatanusa, 2001.
- Mahfud MD. *Konstitusi dan Hukum alam Kontroversi dan Isu*. Jakarta: Rajawali Press, 2009.
- Mochtar Kusumaatmadja. *Hukum, Masyarakat, dan Pembangunan*. Bandung: Binacipta, 2006.
- M. Solly Lubis, *Pergeseran Garis Politik dan Perundang-Undangan Mengenai Pemerintahan Daerah*. Bandung: Alumni, 1975.
- Muhammad Yamin. *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*. Cet. 6, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982.
- Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Retno Saraswati. *Perkembangan Pengaturan Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*. Media Hukum, Vol. IX, No. 2, April-Juni 2009.
- Rochim, R, “*Harmonisasi Norma-Norma Dalam Peraturan Perundang-undangan Tentang Kebebasan Hakim*”. Kumpulan Jurnal Mahasiswa, Magister Ilmu Hukum dan Kenotariatan, 2015.
- Romli Atmasasmita. “*Menata Kembali Masa Depan Pembangunan Hukum Nasional*”. Makalah Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII, Denpasar, 14-18 Juli 2003.
- 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.
- 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.
- Siti Sulasmi. “*Membangun Sinergi dan Moralitas Dalam Lingkungan Organisasi Pendidikan Tinggi*.” Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar dalam Bidang Ilmu Manajemen pada Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Airlangga di Surabaya, 18 Desember 2010.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif-Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Rajawali, 1985.
- Stoner, J. A. F dan Charles Wankel. *Management*. London: Prentice Hall International Inc, 1986.
- Sudikno Mertokusumo. *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*. Yogyakarta: Liberty, 1990.
- Suhartono. “*Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Dalam Pelaksanaan Anggaran Belanja Negara (Solusi Penyerapan Anggaran Belanja Negara Yang Efisien, Efektif Dan Akuntabel)*”. Universitas Indonesia, 2011.
- Tubagus Ronny Nitibaskara. *Kebudayaan Kepolisian di PTIK*. Jakarta, 27 Agustus 2015.