

**PERANAN KEMENTERIAN HUKUM GUNA PENGUATAN
KOLABORASI DALAM PENYUSUNAN PERATURAN PERUNDANG-
UNDANGAN ANTARA PEMERINTAH PUSAT DAN PEMERINTAH
DAERAH**

TESIS

Oleh

**I NYOMAN DUDY DHARMAWAN
(2402198024)**



**PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM MAGISTER
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS KRISTEN INDONESIA
JAKARTA
2026**

**PERANAN KEMENTERIAN HUKUM GUNA PENGUATAN KOLABORASI
DALAM PENYUSUNAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN ANTARA
PEMERINTAH PUSAT DAN PEMERINTAH DAERAH**

TESIS

Diajukan untuk memenuhi persyaratan akademik guna memperoleh gelar
Magister Hukum (M.H) pada Program Studi Hukum Program Magister
Fakultas Hukum Universitas Kristen Indonesia

Oleh

I NYOMAN DUDY DHARMAWAN

(2402198024)



**PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM MAGISTER
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS KRISTEN INDONESIA
JAKARTA
2026**



PERNYATAAN KEASLIAN KARYA TUGAS AKHIR

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : I Nyoman Dudy Dharmawan

NIM : 2402198024

Program Studi : Magister Hukum

Fakultas : Fakultas Hukum

Dengan ini menyatakan bahwa karya tulis tugas akhir yang berjudul **“PERANAN KEMENTERIAN HUKUM GUNA PENGUATAN KOLABORASI DALAM PENYUSUNAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN ANTARA PEMERINTAH PUSAT DAN PEMERINTAH DAERAH”**:

1. Dibuat dan diselesaikan sendiri dengan menggunakan hasil kuliah, tinjauan lapangan, buku-buku dan jurnal acuan yang tertera di dalam referensi pada karya tugas akhir saya.
2. Bukan merupakan duplikasi karya tulis yang sudah dipublikasikan atau yang pernah dipakai untuk mendapatkan gelar sarjana di universitas lain, kecuali pada bagian-bagian sumber informasi yang dicantumkan dengan cara referensi yang semestinya.
3. Bukan merupakan karya terjemahan dari kumpulan buku atau jurnal acuan yang tertera di dalam referensi pada tugas.

Kalau terbukti saya tidak memenuhi apa yang dinyatakan di atas, maka karya tugas akhir ini dianggap batal.

Jakarta, 13 Januari 2026



I Nyoman Dudy Dharmawan

NIM: 2402198024



**UNIVERSITAS KRISTEN INDONESIA
FAKULTAS HUKUM
PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM MAGISTER**

PERSETUJUAN DOSEN PEMBIMBING TUGAS AKHIR

**“PERANAN KEMENTERIAN HUKUM GUNA PENGUATAN KOLABORASI
DALAM PENYUSUNAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN ANTARA
PEMERINTAH PUSAT DAN PEMERINTAH DAERAH”**

Oleh:

Nama : I Nyoman Dudy Dharmawan

NIM : 2402198024

Program Studi : Magister Hukum

Peminatan : Hukum Tata Negara

Telah diperiksa dan disetujui untuk diajukan dan dipertahankan dalam Sidang Tesis guna mencapai gelar Magister Hukum pada Program Studi Hukum Program Magister Fakultas Hukum, Universitas Kristen Indonesia,

Jakarta, 13 Januari 2026
Menyetujui

Pembimbing I

Dr. Fernando Silalahi, S.T., S.H., M.H.
NIDN. 0322117104

Pembimbing II

Dr. Poltak Siringoringo, S.H., M.H.
NIDN. 0326116401

Ketua Program Studi Magister Hukum,

Dr. Pahlada Saragi, S.H., M.H.
NIDN. 0305097105

Dekan Fakultas Hukum,

Dr. Lenny Sivali Pendiangan, S.H., M.H.
NIDN. 0202117904



**UNIVERSITAS KRISTEN INDONESIA
PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM MAGISTER
FAKULTAS HUKUM**

PERSETUJUAN TIM PENGUJI TUGAS AKHIR

Pada tanggal 13 Januari 2026 telah diselenggarakan sidang Tugas Akhir untuk memenuhi sebagian persyaratan akademik guna memperoleh gelar Sarjana Strata Dua pada Program Studi Hukum Program Magister Hukum Fakultas Hukum, Universitas Kristen Indonesia, atas nama:

Nama : I Nyoman Dudy Dharmawan
NPM : 2402198024
Program Studi : Program Magister
Konsentrasi : Hukum Tata Negara

Termasuk ujian Tugas Akhir yang berjudul **“PERANAN KEMENTERIAN HUKUM GUNA PENGUATAN KOLABORASI DALAM PENYUSUNAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN ANTARA PEMERINTAH PUSAT DAN PEMERINTAH DAERAH”** oleh tim penguji yang terdiri dari :

	Nama Penguji	Jabatan dalam Tim Penguji	Tanda Tangan
1	Dr. Fernando Silalahi., S.T., S.H., M.H.	Sebagai Ketua	
2	Dr. Poltak Siringoringo, S.H., M.H.	Sebagai Anggota	
3	Dr. Marudut Parulian Silitonga, S.Th., S.H., M.H.	Sebagai Anggota	

Jakarta, 13 Januari 2026



UNIVERSITAS KRISTEN INDONESIA

FAKULTAS HUKUM

PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM MAGISTER

PERNYATAAN DAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS AKHIR

Saya yang bertanda tangan di bawah ini

Nama : I Nyoman Dudy Dharmawan

NIM : 2402198024

Program Studi : Magister Hukum

Fakultas : Fakultas Hukum

Jenis Tugas Akhir : Tesis

Judul : **“PERANAN KEMENTERIAN HUKUM GUNA Penguatan Kolaborasi dalam Penyusunan Peraturan Perundang-undangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah”**

Menyatakan bahwa :

1. Tugas akhir tersebut adalah benar karya saya dengan arahan dari dosen pembimbing dan bukan merupakan duplikasi karya tulis yang sudah dipublikasikan atau yang pernah dipakai untuk mendapatkan gelar kademik di perguruan tinggi manapun;
2. Tugas akhir tersebut bukan merupakan plagiat dari hasil karya pihak lain, dan saya mengutip dari karya orang lain maka akan dicantumkan sebagai referensi sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
3. Saya memberikan Hak Noneksklusif tanpa Royalti kepada Universitas Kristen Indonesia yang berhak menyimpan, mengalih media/format-kan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (database), merawat dan mempublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilih hak cipta.

Apabila di kemudian hari ditemukan pelanggaran Hak Cipta dan Kekayaan Intelektual atau Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia lainnya dan Integritas akademik dalam karya saya tersebut, maka saya bersedia menanggung secara pribadi segala bentuk tuntutan hukum dan sanksi akademis yang timbul serta membebaskan Universitas Kristen Indonesia dari segala tuntutan hukum yang berlaku.

Jakarta, 13 Januari 2026

I Nyoman Dudy Dharmawan

NIM: 2402198024

KATA PENGANTAR

Penulis mengucapkan syukur kepada Tuhan Yang Maha Esa atas segala berkat dan karunia yang diberikan sehingga proses penyusunan tesis dengan judul "Peranan Kementerian Hukum Guna Penguatan Kolaborasi Dalam Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah" dapat diselesaikan dengan baik.

Penulis menyusun penelitian ini sebagai tugas akhir yang wajib dipenuhi untuk mengikuti sidang ujian sarjana serta sebagai persyaratan memperoleh gelar Magister Hukum pada Program Studi Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Kristen Indonesia.

Dalam proses penyusunan tesis ini penulis menyadari bahwa berbagai kendala dan hambatan turut mewarnai setiap tahap pengerjaan sehingga tidak semua hal dapat berjalan sesuai rencana awal. Penulis juga memahami bahwa hasil yang disusun masih belum sepenuhnya sempurna karena kemampuan dan pengalaman yang dimiliki masih memiliki batas serta belum mampu menjangkau seluruh aspek yang seharusnya dibahas secara lebih mendalam. Berkat dukungan, bantuan, dan kontribusi dari berbagai pihak akhirnya proses penulisan hingga penyusunan tesis ini dapat diselesaikan dengan baik serta tepat waktu sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.

Selama menempuh pendidikan di Program Studi Hukum Fakultas Hukum UKI penulis memperoleh berbagai pengetahuan dan pengalaman yang memberi manfaat bagi kehidupan sekaligus memperluas cara pandang penulis terhadap bidang hukum dan realitas yang dihadapi di masyarakat. Dalam proses penyusunan tesis ini banyak pihak di sekitar penulis yang terlibat secara aktif dengan memberikan arahan dukungan serta dorongan semangat sehingga setiap tahapan penulisan dapat dijalani dengan lebih terarah dan penuh keyakinan.

Pada kesempatan ini penulis menyampaikan terima kasih yang sebesar besarnya dengan tulus kepada semua pihak yang telah memberikan dukungan serta

perhatian sehingga proses penyusunan karya ini dapat berjalan dengan baik dari awal sampai selesai:

1. Dr. David Maruhum Lumban Tobing, S.H., M.Kn, Ketua Yayasan Universitas Kristen Indonesia (UKI);
2. Prof. Dr. Dhaniswara K. Harjono, S.H., M.H., MBA., Rektor Universitas Kristen Indonesia (UKI);
3. Dr. Hendri Jayadi, S.H., M.H., Dekan Fakultas Hukum Universitas Kristen Indonesia (UKI);
4. Dr. Paltiada Saragi, S.H., M.H., Ketua Program Studi Magister Hukum Program Pasca Sarjana Universitas Kristen Indonesia (UKI);
5. Dr. Fernando Silalahi, S.T., S.H., M.H., dan Dr. Poltak Siringoringo, S.H., M.H., serta Dr. Marudut Parulian Silitonga, S.Th., S.H., M.H. selaku Pembimbing dan penguji pada mulai dari Ujian Penelitian Proposal hingga sidang tesis, yang telah menyumbangkan berbagai saran dan pandangan penting sehingga proses penyusunan Tesis ini dapat diselesaikan dengan baik;
6. Seluruh Dosen dan Staf Akademis Universitas Kristen Indonesia (UKI), yang belum penulis uraikan secara rinci dalam pembahasan ini.

Penulis juga mengucapkan terima kasih kepada berbagai pihak, khususnya dalam hal pengumpulan data dan informasi dalam penulisan Tesis ini, pejabat yang bertugas di Badan Pembinaan Hukum Nasional pada Kementerian Hukum baik yang berperan secara langsung dalam proses pengumpulan data maupun yang memberikan dukungan tidak langsung sesuai dengan tanggung jawab dan kewenangan masing masing sehingga kontribusi mereka tetap menjadi bagian penting dalam keseluruhan rangkaian penelitian ini dan nama serta jabatan mereka dapat dicantumkan secara rinci sesuai kebutuhan penulisan.

Penulis menyampaikan rasa terima kasih yang sebesar-besarnya kepada istri tercinta yang selama proses penyusunan tesis ini terus memberikan dukungan penuh, baik dalam bentuk semangat, perhatian, maupun doa, sehingga setiap tahapan dapat dilalui hingga akhirnya karya ini dapat diselesaikan.

Penulis juga menyadari bahwa isi tesis ini masih memiliki berbagai kekurangan dan belum sepenuhnya sempurna, tetapi penulis tetap berharap karya ini dapat memberikan manfaat serta menjadi bahan pertimbangan yang berguna bagi kalangan akademisi dan para praktisi di bidang hukum.

Jakarta, Januari 2026

I Nyoman Dudy Dharmawan

NIM. 2402198024



DAFTAR ISI

PERNYATAAN KEASLIAN KARYA TUGAS AKHIR.....	ii
PERSETUJUAN DOSEN PEMBIMBING TUGAS AKHIR.....	iii
PERSETUJUAN TIM PENGUJI TUGAS AKHIR.....	iv
PERNYATAAN DAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS AKHIR.....	v
KATA PENGANTAR.....	vi
DAFTAR ISI.....	ix
ABSTRAK.....	xii
ABSTRACT.....	xiii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah.....	7
C. Sasaran dan Manfaat Penelitian.....	8
1. Sasaran Kajian.....	8
2. Manfaat Penelitian.....	9
D. Kerangka Teori.....	9
1. Teori Negara Hukum.....	9
2. Teori Sistem Hukum.....	21
3. Teori Kolaborasi.....	25

E. Metode Penelitian	34
1. Jenis Penelitian	34
2. Pendekatan Penelitian.....	35
3. Jenis dan Sumber Data	36
4. Teknik Pengumpulan Data	39
5. Teknik Analisis Data	40
F. Sistematika Penulisan	41
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	43
A. Perkembangan Ketatanegaraan Indonesia.....	43
B. Otonomi (Desentralisasi) Dalam Negara Kesatuan Indonesia	57
C. Hubungan Antara Pusat dan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.....	63
BAB III KENDALA HARMONISASI KEMENTERIAN HUKUM DI TINGKAT PUSAT DENGAN PEMERINTAH DAERAH	75
A. Politik Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Dalam Negara Kesatuan.....	75
B. Harmonisasi Regulasi Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.....	85
C. Tantangan Kementerian Hukum dalam Menyelaraskan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangn	91

BAB IV PERAN KEMENTERIAN HUKUM DALAM UPAYA PENGUATAN	
HUBUNGAN PEMERINTAH PUSAT DAN DAERAH.....	107
A. Harmonisasi Regulasi Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah Dalam	
Negara Kesatuan	107
B. Pendekatan Sistem Kementerian Hukum Dalam Pembangunan Hukum.....	134
C. Kolaborasi Kementerian Hukum dalam Harmonisasi Pemerintah Pusat Dan	
Pemerintah Daerah.....	143
BAB V PENUTUP.....	152
A. Kesimpulan.....	152
B. Saran	154
DAFTAR PUSTAKA.....	155



ABSTRAK

Hubungan yang selaras antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah memegang peranan penting dalam pelaksanaan sistem pemerintahan negara kesatuan Indonesia karena keseimbangan kewenangan di antara keduanya menentukan arah kebijakan dan kestabilan penyelenggaraan pemerintahan. Dalam pelaksanaannya masih kerap muncul persoalan berupa aturan yang disusun oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang saling bertabrakan dan kondisi ini memicu konflik hukum serta menghambat penerapan kebijakan di lapangan sehingga pelaksanaannya tidak berjalan sejalan dan menimbulkan ketidakjelasan dalam penerapan aturan tersebut. Jumlah aturan yang terlalu banyak membuat regulasi terus bertambah dari sisi kuantitas dan pada saat yang sama mutu pengaturannya justru menurun sehingga kondisi ini membuka peluang terjadinya ketidaksinkronan antaraturan dan menimbulkan ketidakharmonisan dalam sistem hukum yang berlaku. Dalam rangka membentuk peran ideal Kementerian Hukum dalam rangka penguatan hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, maka dimestikan 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 mesti mampu membina kolaborasi yang terus menerus dengan instansi Pemerintah Pusat ataupun Daerah. Setiap ASN sebagai pejabat atau pegawai pada instansi Pemerintah dari pucuk pimpinan sampai pelaksana mesti mempunyai pola pikir (*mind set*) serta membudayakan kolaborasi menjadi suatu sistem.

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

ABSTRACT

For Indonesia to function as a unitary state, the Central and Regional Governments must get along. The ongoing overlap between central and regional government legislation, which frequently results in legal disputes, ambiguity, and implementation gaps, is a problem in the practice of governance within the framework of the connection between the Central and Regional Governments. The research problem formulations are: How do obstacles arise in the harmonization of the Ministry of Law at the Central and Regional Government Levels? What is the ideal role of the Ministry of Law in strengthening the relationship between the Central and Regional Governments? This type of research is doctrinal or normative research. The approaches applied are the statute approach, comparative law approach, and conceptual approach. The sources and types of research data are secondary data. The results of the study indicate that the conditions that occur in the harmonization of the Ministry of Law at the Central and Regional Government Levels are caused more by too many overlapping regulations. There may be disharmony or disharmonious regulations because many regulations (overregulated) result in increased quantity but low quality. Collaboration is required to build the Ministry of Law's ideal role in bolstering the Central and Regional Governments' relationship. This naturally involves coordination, synergy, and a shared understanding of development priorities oriented toward community welfare. This collaboration also enables regions to become active partners in designing policies relevant to local conditions and potential. The Ministry of Law must be able to foster ongoing collaboration with both central and regional government agencies. Every civil servant (ASN), as an official or employee in a government agency, from top leadership to executives, must possess a mindset and cultivate collaboration as a system.

Keyword: Collaboration (Synergy), Legal System, Autonomy