AD-DUSTUR
Jurnal Hukum dan Konstitusi
ISSN : 3109-158X (c),.3090-3653(e)
https://doi.org/10.58326/jad.v2i2.576

TRANSFORMASI HUKUM ADMINISTRASI NEGARA DALAM *COLLABORATIVE GOVERNANCE* LINTAS SEKTOR: STUDI REKONSTRUKSI PASCA-BENCANA TAPANULI 2025

Dinda Suciana Rambe [1]
Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta[1]
sucianarambe090919@gmail.com

Abstract

This research is motivated by regulatory silos and sectoral egos that precipitated a failure in disaster mitigation—exemplified by the disaster that struck Tapanuli in late 2025. The study aims to analyze authority imbalances among agencies and formulate a collaborative reconstruction of administrative law. Employing a normative legal research method—incorporating statutory, case, and conceptual approaches—the study examines the legal system through the lens of Lawrence M. Friedman's theory. The findings reveal that sectoral egos stem from legal imbalances that exclude regional roles from central licensing processes, fragmented institutional structures, and a bureaucratic legal culture that disregards coordination. As a solution, the study proposes a collaborative governance model that integrates binding recommendations from local governments into central licensing procedures. This transformation is intended not only to resolve conflicts of authority but also to serve as a strategic step toward establishing a system of governance that is both effective and disaster-resilient**.**

Keywords: Collaborative Governance; Sectoral Ego; Legal System; 2025 Tapanuli Disaster;

Abstrak

Penelitian ini dilatarbelakangi oleh silo regulasi dan ego sektoral yang memicu kegagalan mitigasi bencana, sebagaimana bencana yang terjadi pada akhir tahun 2025 di Tapanuli. Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis ketimpangan wewenang antar-instansi dan merumuskan rekonstruksi hukum administrasi yang kolaboratif. Menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan undang-undang, pendekatan kasus dan pendekatan konseptual, penelitian ini membedah sistem hukum melalui teori Lawrence M. Friedman. Hasil penelitian menunjukkan bahwa ego sektoral yang bersumber dari ketimpangan substansi hukum yang meniadakan peran daerha dalam perizinan pusat, struktur lembaga yang fragmentaris, dan budaya hukum birokrasi yang mengabaikan koordinasi. Sebagai solusi, penelitian ini menawarkan model collaborative governance yang mengintegrasikan rekomendasi mengikat dari pemerintah daerah dalam prosedur perizinan pusat. Transformasi ini dilakukan bukan hanya untuk menyelesaikan konflik kewenangan, tetapi juga sebagai langkah strategis dalam mewujudkan pilar tata kelola pemerintahan yang efektif dan berketahanan bencana.

Kata kunci: Collaborative Governance; Ego Sektoral; Sistem Hukum; Bencana Tapanuli 2025;

PENDAHULUAN

Latar belakang Masalah

Transformasi hukum mesti bisa membangun tanggungjawab administrai lintas sektor (*Cross-Border Administrative Liability*), dimana kebijakan di satu sector wajib mempertimbangkan risiko hukum dan ekologis sector lainnya secara komperhensif.[1] Bencana banjir pada yang terjadi di Tapanuli Selatan dan Tapanuli Tengah Desember akhir tahun 2025 menjadi bukti nyata kelemahan koordinasi lintas sector dalam rangka regulasi saat ini. Bencana yang terjadi tidak lepas dari tumpang tindih pemanfaatan ruang di hulu yang tidak sejalan dengan perlindungan di hilir. Kejadian ini sekaligus menegaskan tanpa transformasi hukum yang mewajibkan collaborative governance, hukum administrasi hanya sebatas pemberi izin yang tidak bisa memberikan perlindungan ruang hidup menuju Indonesia 2045.[2]

Pernyataan Bupati Tapanuli Selatan pada saat bencana banjir bandang menjadi puncak persoalan ego sektoral dalam system hukum kita, mengapa tidak, izin pemanfaatan hutan yang ditarik ke pusat tanpa melibatkan daerah sering kali daerah hanya menjadi penonton tanpa dilibatkan dalam prose perizinan, bahkan dalam kasus daerah tidak tahu siapa yang mendapat izin dari pusat terkait pemanfaatan hutan,[3] namun ketika terjadi bencana banjir bandang justru daerah yang harus bertanggungjawab baik secara administrative, sosial dan juga finansial di daerah tersebut.

Ego sektoral dalam kasus ini terlihat ketika pusat melihat investasi atau produksi nasional ketika memberikan izin pemanfaatan hutan, namun daerah melihat keselamatan warga ketika izin yang diberikan tidak melibatkan daerah atau tidak sesuai dengan prosedur ketentuan aturan yang semestinya justru mengancam keselamatan warga, ketidakmampuan hukum dalam mensinkronkan dua kepentingan dalam satu wadah dalam kolaborasi yang setara. Secara hukum perusahaan mungkin mendapat Izin Pinjam Pakai Kawasan Hutan (IPPKH) secara sah, akan tetapi bagaimana perlindungan dari fungsi hukum itu sendiri tanpa adanya koordinasi mendalam dengan rencana tata ruang daerah atau mitigasi bencana lintas kabupaten Tapanuli Selatan dan Tapanuli Tengah. Pernyataan keberatan Pemerintah Kabupaten Tapanuli Selatan terkait penggunaan hutan pada saat bencana sejatinya

[1] Tri Cahyo Nugroho et al., "Peran Hukum Administrasi Negara Sebagai Ilmu Pengetahuan Dalam Membangun Transparansi Dan Akuntabilitas Sektor Publik" 24, no. 2 (2025): 258–80.

[2] Kurniadi, *COLLABORATIVE GOVERNANCE DALAM PENYEDIAAN INFRASTRUKTUR*, 1st ed. (Yogyakarta: Deepublish Publisher, 2020).

[3] Dimas W, "Bupati TAPSEL Bongkar 11 Nama Bos Penebang Pohon" (Jember, 2025), https://www.youtube.com/watch?v=In5vABiIU70.

merupakan sebuah ekspresi kerentanan hukum (legal vulnerability) [4] Ini mengindikasikan bahwa pembagian urusan pemerintahan pasca-reformasi regulasi yang ambigu dalam hal akuntabilitas.

Penelitian dengan menggunakan pisau analisis yang sama dengan penelitian ini yaitu penelitian tentang "Keterlibatan Inklusi Pemangku Kepentingan Untuk Mendukung Collaborative Governance Dalam Pemulihan Sosial-Ekonomi Penyintas Erupsi Gunung Sinabung," [5] hasil penelitian menunjukkan bahwa keberhasilan implementasi dipengaruhi oleh kapasitas institusi, partisipasi masyarakat, dan koordinasi lintas sektor, meskipun masih dihadapkan pada keterbatasan sumber daya, lemahnya sinergi antar lembaga, tantangan ego sektoral, dan tumpang tindih antar regulasi. Penelitian ini meninjau kolaborasi dari aspek manajemen-sosiologis dan tidak mendeskripsikan bagaimana kewenangan, pertanggungjawaban serta produk hukum kolaboratif yang dirancang.

Penelitian terkait Implementasi Program Sinergi Gerak Pentahelix Untuk Optimalisasi Penanggulangan Bencana Di Provinsi Sumatera Utara Studi Kasus Di Kabupaten Asahan,[6] memiliki kesamaan objek dan kasus penelitian, namun dengan metode yang berbeda, hasil penelitian tersebut menunjukkan bahwa implementasi Sinergi Gerak Penthalix di Asahan telah berjalan namun hanya pada kolaborasi antara Pemerintah dengan dunia usaha yang cukup baik dalam perannya masing-masing namun, ada faktor penghambat dalam implementasi Sinergi Gerak Panthelix yaitu lemahnya koordinasi lintas sektor, keterbatasan kapasitas kelembagaan BPBD, serta minimnya partisipasi akademis, masyarakat dan media dan perlu melakukan penguatan kelembagaan dan perluasan pelibatan aktor agar Sinergi Gerak Panthelix berjalan optimal dan berkelanjutan. Penelitian ini bersifat manajerial-operasional, tetapi lemah secara *enforceability* karena tidak menawarkan perubahan formulasi hukum yang mengikat bagi para aktor yang berperan dalam hal ini.

Berdasarkan penjelasan ini transformasi hukum sangat diperlukan untuk mengubah relasi pusat-daerah dari yang bersifat subordinatif menjadi collaborative-partnership, dimana kebijakan pemanfaatan ruang di satu sektor mesti memiliki daya ikat hukum terhadap aspek mitigasi di sektor lain, oleh karena ini dalam penelitian

[4] Brian R Farrell and Ryan T Sakoda, "South Dakota Law Review Theorizing Legal Vulnerability to Enhance Rural Access to Justice," *Lowa Legal Studies Research Paper* 69, no. 3 (2024), https://doi.org/https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4884565.

[5] D. Yudhistira Rizky, dkk, "Keterlibatan Inklusif Pemangku Kepentingan Untuk Mendukung Collaborative Governance Dalam Pemulihan Sosial-Ekonomi Penyintas Erupsi Gunung Sinabung," *Sosio Konsepsia* 13, no. 1 (2024): 253–68, https://doi.org/10.33007/ska.v13i3.3475.

[6] Robert Efendi Putra, "IMPLEMENTASI PROGRAM SINERGI GERAK PENTAHELIX UNTUK OPTIMALISASI PENANGGULANGAN BENCANA DI PROVINSI SUMATERA UTARA (STUDI KASUS DI KABUPATEN ASAHAN)" (Universitas Medan Area, 2026), https://repositori.uma.ac.id/jspui/bitstream/123456789/30682/1/241801028 - Robert Efendi Purba - Fulltext.pdf.

ini akan membahas bagaimana ego sektoral memicu kegagalan system hukum berkaca pada kasus bencana Tapanuli 2025 dan transformasi hukum melalui *collaborative governance.*

Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode deskriptif-analitis metode yang tidak hanya sekedar menceritakan tetapi berfungsi untuk menggambarkan secara sistematis fakta-fakta hukum yang ada, [7] lalu menganalisis penyebab kolaborasi lintas sektor yang gagal. Sumber data dari penelitian ini terdiri dari dua data yaitu data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer (peraturan perundang-undangan) bahan hukum sekunder (buku atau jurnal terkait) dan data penunjang seperti berita media masa kredibel atau laporan resmi BNPB terkait pernyataan Bupati Tapsel terkait kondisi banjir Tapanuli 2025.

Untuk membantu proses analisis peneliti menggunakan beberapa pendekatan yaitu pendekatan perundang-undang untuk membedah ketimpangan wewenang dalam pasal UU Cipta Kerja dan UU Penanggulangan Bencana, pendekatan Kasus digunakan karna penelitian ini bermula dari kasus bencana Tapanuli 2025 dalam hal ini bukan untuk mengadili kaus, namun untuk melihat bagaimana norma UU tersebut bekerja dalam situasi konret, dimana bencana Tapanuli merupakan bukti nyata kegagalan regulasi dan menggunakan pendekatan konseptual untuk menawarkan solusi berupa transformasi hukum dan collaborative governance sebagai solusi model transformasi hukum administrative yang kolaboratif,[8] selain itu beberapa teori digunakan dalam penelitian ini yaitu teori system hukum *Lawrence Friedman* yang akan menjadi payung hukum untuk mendeskripsikan dan membedah ego sektoral secara

holistik melalui kacamata substansi, dan peneliti akan melihat disharmoni regulasi, melalui struktural peneliti melihat disintegrasi antar lembaga dan budaya peneliti melihat perilaku birokrasi dalam menyikapi bencana Tapanuli 2025.

PEMBAHASAN

Analisis Kegagalan Sistem Hukum Dalam Kasus Banjir Tapanuli 2025

Keluhan Bupati Tapanuli Selatan terkait minimnya kontrol daerah atas penggunaan hutan menunjukkan adanya ketimpangan struktur hukum jelas struktur tidak bekerja sebagaimana yang dijelasakn oleh Lawrence Friedman. [9] Secara

[7] Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum* (Jakarta: UI Press, 2010).
[8] Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Edisi Revi (Jakarta, 2023).
[9] Lawrence M. Friedman diterjemahkan oleh M. Khozim, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial* (Bandung: Penerbit Nusa Media, 2019),

substansi, resentralisasi perizinan telah memutus rantai pengawasan lokal, sehingga menciptakan kondisi dimana otoritas pemberi izin jauh dari lokasi dampak, hal ini mengakibatkan kegagalan respon hukum dalam mencegah banjir banda Tapanuli Desember 2025 yang lalu.

Teori system hukum Lawrence Friedman dalam unsur substansi hukum (legal substance) memuat unsur aturan, norma, dan pola perilaku nyata manusia yang ada dalam suatu system. Terkiat dengan kasus banjir bandang yang melanda Tapanuli Selatan dan Tapanuli Tengah pada Desember 2025 terlihat kegagalan sistematik yang bermuara pada ketidaksinkronan antara regulasi dan pemanfaatan sumber daya alam dengan regulasi penanggulangan bencana. Pasca- implementasi UU No 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Perpu Cipta Kerja menjadi Undang-Undang[10] terlihat adanya pergeseran perizinan dari yang desentralistik menjadi sentralistik (resentralisasi) kewenangan atribusi di pemerintah pusat yaitu Kementrian LHK khusunya dalam sektor kehutanan dan pertambangan menyebabkan adanya sekat regulasi yang memisahkan antara otoritas pemberi izi di hulu (Tapsel) dan penanggungjawab dampak lingkungan di hilir (Tapteng).

Ketimpangan terlihat adanya kontardiksi dengan pasal 18 UU No 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana yang memberikan mandat kepada pemerintah daerah untuk melakukan mitigasi saat terjadi banjir bandang[11] dan tidak memiliki wewenang untuk menolak izin tersebut, dengan perizinan sektoral yang tidak mengharuskan persetujuan dari otoritas daerah. Aktibatnya keberatan yang disampaikan oleh Pemerintah Kabupaten Tapanuli Selatan mengenai masifnya penggunaan hutan di wilayah hulu (Tapsel) tidak memiliki daya ikat secara yuridis terhadap izin-izin yang telah dikeluarkan oleh pemerintah pusat menegaskan adanya ketimpangan substansi yang mencederai keadilan adminsitratif. Bukan hanya itu saja ketimpangan secara nilai ekonomi dan ekologi pemanfaatan ekonomi dan kemudahan investasi prosedurnya dibuat cepat dan ringkas dalam pasal UU Sektoral yang lebih superior dibandingkan nilai mitigasi bencana dalam UU Penanggulangan Bencana.[12]

Dari segi akses pengawasan pun ada ketimpangan, pusat yang memiliki system perizinan terntegrasi secara digital sering kali data detail pemanfaatan lahan

https://books.google.co.id/books?id=bzRgEAAAQBAJ&printsec=frontcover&hl=id&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=true.

[10] Dinda Suciana Rambe Ely Dasnawati, "Penetapan Perppu Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 Perspektif Sosiologi Hukum," *Wicarana: Jurnal Hukum Dan Hak Asasi Manusia* 2, no. 2 (2023): 88–100, https://doi.org/https://doi.org/10.57123/wicarana.v2i2.38.

[11] "UU No 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana" (2007), https://peraturan.bpk.go.id/Details/39901/uu-no-24-tahun-2007.

[12] Arif Maulana dkk, "Pemerintah Daerah Dan Mitigasi Berbasis Kearifan Lokal," *Collegium Studiosum Journal* 7, no. 2 (2024): 667–77.

tidak terbagi secara otomatis ke system mitigasi bencana daerah,[13] sementara daerah diberikan tugas pengawasan, namun tidak diberikan akses untuk membatalkan izin usaha yang terbukti merusak lingkungan di wilayahnya, daerah dipaksa mengawasi suatu hal, namun tidak diberi izin dan tidak memiliki kontrol hukumnya. Bisa dikatakan ini merupakan ketimpangan asimetri kewenangan, bukan hanya ego sektoral dari segi masalah komunikasi pun juga karena struktur kalimat dalam undang-undang yang memberikan kekuasaan yang tidak seimbang sehingga kolaborasi (collaborative governance) sulit terjadi karena salah satu pihak merasa lebih kuat secara legal dibanding yang lain.

Fenomena ini menunjukkan adanya silo-regulasi dimana hukum administrasi Negara hanya berfungsi sebagai instrument legalisasi pemanfaatan ekonomi sektor tertentu, namun gagal berfungsi sebagai instrument pelindung lintas sektor.[14] Ketiadaan klausul mitigasi lintas batas dalam perizinan pemanfaatan hutan di Tapanuli membuktikan bahwa substansi hukum saat ini masih persifat parsial dan belum mampu mengakomodir prinsip collaborative governance yang menyebabkan hukum kehilangan sifat preverentif.

Akar dari permasalahan ini bermuara pada buaya hukum birokrasi yang bersifat silo based.[15] Keluhan Bupati Tapanuli Selatan mengenai masifnya penggunaan hutan di wilayahnya yang yang mengabaikan peringatan daerah menunjukkan bahwa mentalitas kepatuhan formal terhadap intruksi pusat masih jauh lebih kuat dibandingkan budaya kolaborasi lintas sektoral. Akibatnya hukum administrasi kehilangan fungsinya sebagai instrument pelindung public dan hanya sebatas alat legalisasi onvestasi yang abai terhadap aspek keamanan ruang hidup. Sinkronisasi elemen teori hukum Lawrence Firedman membuktikan bahwa transformasi fundamental, meskipun aturan diubah, hukum akan tetap gagal jika strukturnya masih ego sektoral dan system akan tetap macet jika budaya hukumnya masih mentalitas, ego sektoral bukan hanya sebatas faktor,[16] tetapi ini merupak penyakit yang sudah menjalar ke seluruh system hukum dan akan tetap menjadi ancaman nyata bagi ketahanan nasional menuju Indonesia emas 2045.

[13] Mugiyati, "Mitigasi Bencana Berbasis Ruang: Peran Penting Tata Ruang Dalam Mengurangi Bencana," *Mertani* (Yogyakarta, 2023), https://www.mertani.co.id/post/mitigasi-bencana-berbasis-ruang-peran-penting-tata-ruang-dalam-mengurangi-bencana.

[14] Rhaysya Admmi Habibani and Aldri Frinaldi, "Penerapan Prinsip Legalitas Dalam Kebijakan Administrasi Publik," *Gudang Jurnal Multidisiplin Ilmu* 2 (2024): 296–303, https://doi.org/https://doi.org/10.59435/gjmi.v2i12.751.

[15] Nuriyatman Rahmi Elita, Eko, "Lapangan Hukum Administrasi Negara Sektoral Tantangan Negara Hukum Pancasila," *Procceding APHTN-HAN*, n.d., 233–50, https://doi.org/https://doi.org/10.55292/pajfx07.

[16] Aditya Nurahmani, "Agrarian Reform And Sectoral Ego Walls : Formulating Alternative," *Bina Hukum Lingkungan* 8, no. 2 (2024): 190–213, https://doi.org/https://doi.org/10.24970/bhl.v8i2.157.

Unsur hukum seperti kebiasaan, cara berfikir, opini, serta cara bertindak dari pada penegak hukum dan masyarakat terhadap hukum itu sendiri pun merupakan salah satu dari beberapa penyebab penghambat collaborative governance. Bercermin dari bencana Tapanuli 2025 kepatuhan formal aturan sektoral sendiri tidak berarti tugas telah selesai akibatnya pengabaian terhadap ekologis dan keluhan daerah yang mengakibatkan bencana. Bukan hanya itu krisis akuntabilitas lintas sektor jelas terlihat budaya hukum birokrasi yang tidak mengenal konsep pertanggungjawaban kolektif, berbagai penyataan dari setiap instansi berlindung dibalik kewenangan masing-masing bukankah lebih mudah jika duduk bersama dan mengakuai bahwa bencana tersebut adalah suatu kegagalan kolektif dari system dan cara kerja yang tidak terintegrasi dan tidak sejalan dengan regulasi.

Rekonstruksi Hukum Administrasi Negara Melalui *Collaborative Governance*

Berdasarkan analisis kegagalan sistem hukum dalam penanganan kasus bencana Tapanuli 2025 diperlukan adanya transformasi hukum untuk memperbaiki kegagalan sistemik salah satunnya seperti UU Cipta Kerja yang bersifat top-down,[17] serta terlihat adanya antinomi norma terkait kewenangan perizinan dan tanggung jawab.[18]Transformasi ini bertujuan untuk menghilangkan ketimpangan wewenang dengan memberikan landasan hukum bagi Pemerintah Daerah untuk memberikan rekomendasi yang bersifat mengikat (binding recommendation), artinya rekomendasi daerah menjadi bagian dari prosedur wajib dalam prosedur perizinan penggunaan hutan bagi wilayah resiko tinggi. Setiap keputusan yang diterbitkan oleh Pemerintah Pusat tanpa disertai atau bertentangan dengan rekomendasi teknis Pemerintah Daerah dan instansi yang terkait maka tindakan tersebut cacat prosedur dan penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*).[19]

Rekomendasi mengikat (binding recommendation) berfungsi sebagai instrumen hukum distributif yang mengembalikan pengawasan kepada daerah sekaligus meruntuhkan ego sektoral pusat demi menjamin asas kepastian hukum dan perlindungan keselamatan publik, tanpa adanya sifat mengikat dalam rekomendasi daerah, maka otonomi daerah dalam mitigasi bencana hanyalah sekedar formalitas administrasi yang tidak memiliki nilai perlindungan hukum bagi warga Negara.

[17] Izzah Illiyyina and Nabila Septia Rosa, "Pendekatan Top-Down Dan Bottom-Up Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah Masa Pandemi Covid-19," *Phublic Sphere Review : Journal of Public Administration* 4, no. 2 (2025): 118–26, https://doi.org/https://doi.org/10.30649/psr.v4i2.180.

[18] Muhammad Taufiq Hafid, Willy Talentaniko, and Yudi Pratama Tanjung, "Antinomi Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang," *Amsir Law Journal* 2, no. 1 (2020): 1–11, https://doi.org/10.36746/alj.v2i1.27.

[19] Jemmy Jefry Pietersz, "Rekonseptualisasi Penyalahgunaan Wewenang Dalam Undang- Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan," *Proceedingaphtnhan.Id* 2, no. 1 (2024), https://doi.org/https://doi.org/10.55292/maarpt29.

Transformasi hukum yang diperlukan dalam hal ini bukan hanya memperbaiki regulasi yang berkaitan namun berkaca dengan kasus bencana yang tidak hanya berdasarkan faktor alam, diperlukan adanya penguatan struktur hukum (*check and balances*). Struktur birokrasi yang vertikal ketika terjadi bencana Tapanuli membuktikan ego sektoral ada karena sistem hukum tidak memberikan ruang keberatan artinya Bupati Tapanuli Selatan tidak bisa menegur instansi pusat meskipun tahu ada ancaman keselamatan wilayahnya.[20] Otonomi daerah dimana daerah diberikan hak untuk mengurus sendiri urusan daerahnya berhadapan dengan iplementasi UU Cipta Kerja menimbulkan ketidakselarasan, hal ini dikarenakan terjadinya kewenangan strategis kembali ke pusat, seperti dalam hal ini Kehutanan dan Pertambangan tetapi justru daerah yang diberikan beban moral dan administratif untuk mitigasi bencana wilayahnya.[21]

Prinsip dalam hukum administrasi Negara bahwa instansi yang menerbitkan izin adlah instansi yang berhak mencabut atau memberikan sanksi administratif,[22] namun secara empiris Pemerintah Daerah bisa memberikan surat peringatan sektor harus melalui koordinasi vertikal yang memakan waktu, untuk itu struktur hukum perlu memperkuat fungsi dekonsentrasi, meski izin ada di Pusat namun Pemerintah Daerah harus diberikan wewenang pengawasan dan pemberian sanksi administratif secara penuh kepada Daerah, ini merupakan bentuk pengawasan check and balances untuk meruntuhkan silo regulasi yang menghambat mitigasi. Struktur hukum tidak bisa membiarkan satu instansi memiliki kekuasaan mutlak tanpa bisa dikontrol oleh instansi lain yang merasakan dampaknya langsung.[23]

Rekonstruksi yang dilakukan baik melalui substansi hukum dan juga struktur yang telah dijelaskan sebelumnya telah diupayakan akan tetap superfisial apabila tidak menyentuh jantung persoalan yaitu budaya hukum. Ego sektoral yang ada dalam teks undang-undang dan sekat lembaga hanya cerminan mentalitas birokrasi yang menganggap kekuasaan sebagai milik sektoral bukan instrument pelayanan publik. Budaya lempar tanggungjawab sering kali menjadi polemik dalam menangani bencana bukankah justru mempertanggungjawabkan masalah secara

[20] Alfikri, "Menyoal Penegakan Hukum Lingkungan Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup," *Rechtsvinding*, 2022, https://rechtsvinding.bphn.go.id/articles/514.

[21] Dea Rafika Asis and Putri Nurul Hikmah, "Conflict of Regional Government Authority in Issuing Environmental Permits for Industrial Areas in North Maluku," *CONSTITUER : Jurnal Hukum Ketatanegaraan*, 2020, 1–15.

[22] Yonnawati, "Penegakan Hukum Sanksi Administrasi Terhadap Pelanggaran Perizinan," *JHM* 3, no. 1 (2022): 89–101.

[23] Sunarto, "Prinsip Checks And Balances Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia," *Jurnal Masalah-Masalah Hukum: Fakultas Ilmu Sosial Universitas Semarang* 45, no. 2 (2016), https://doi.org/https://doi.org/10.14710/mmh.45.2.2016.157-163.

bersama-sama akan memudahkan urusan Negara sendiri, lempar tanggung jawab dan ego sektoral bukanlah sekedar masalah teknis melainkan cacat fundamental.

Rekonstruksi substansi dan strukturhukum seperti yang telah dijelaskan sebelumnya akan ambigu jika tidak dibarengi dengan transformasi pada aspek budaya hukum sebagai ruh penggeraknya. Dalam konteks bencana Tapanuli 2025 ego sektoral yang sudah mengakar menjelma menjadi patologi birokrasi yang memandang bahwa kewenangan sebagai sekat pemisah, bukan sebagai instrument integratif. Dalam hal ini collaborative governance bukan hanya sebagai model manajemen publik semata namun sebagai solusi yuridis untuk merombak silo yang selama ini merusak integritas sistem hukum administrasi Indonesia.

Jika wewenang perizinan ada pada Pusat terbukti menyebabkan bencana di daerah, maka pemberi izin pun harus ikut bertanggungjawab secara penuh bersama pemerintah daerah karena tidak proporsional jika pusat yang mengambil untung dari investasi penggunaan lahan namun daerah yang menanggung buntung. Masyarakat yang melihat pemerintah saling berdebat mengenai kewenangan di tengah bencana merasa bahwa hukum tidak hadir untuk melindungi mereka yang ujungnya mengembalikan ke budaya hukum yang apatis. Mentalitas yang saling melemparkan tanggungjawab pemerintah dapat menimbulkan rasa ketidakpercayaan masyarakat terhadap pemerintah yang berujung pada sifat apatis.[24] Jika struktur adalah mesin, substansi adalah cetak birunya makan budaya adalah bahan bakarnya, jika bahan bakarnya kotor sebagus apapun mesin yang digunakan dan cetak biru seakurat apapun tidak akan bisa berjalan untuk sampai pada tujuan.

Dengan menerapkan konsep tanggungjawab bersama dalam sistem hukum sekarang ini maka setiap kegagalan koordinasi yang menyebabkan kerugian masyarakat seperti halnya bencana Tapanuli 2025 harus dikualifikasikan sebagai bentuk maladministrasi berat. Adanya ancaman sanksi administrasi dan gugatan perdata atas kelalaian kolaboratif akan menciptakan budaya kerja baru bukan lagi perihal bekerja sendiri melainkan bekerja sama demi keamanan posisi hukum dan pada kondisi seperti inilah hukum berjalan sebagaimana fungsinya meski ada unsur paksaan namur terukur dalam meruntuhkan tembok ego sektoral untuk mewujudkan kepentingan publik. Kekuatan rekonstruksi substansi, penguatan struktur dan transformasi budaya hukum bukan hanya sebagai penyelesaian konflik yang bersifat sementara melainkan sebagai prasyarat fundamental dalam mendorong visi Indonesia emas 2045. Melalui hukum yang integrative dan birokrasi yang kolaboratif sistem hukum kita memiliki kekuatan sikap apatis pada konteks politik,

[24] Ansori Muhammad, "Apatisme Politik Dan Ancaman Demokrasi," *KPU KAB-KLATEN*, 2025, https://kab-klaten.kpu.go.id/blog/read/apatisme-politik-dan-ancaman-demokrasi#:~:text=Sikap apatis pada kontek politik,tidak peduli atas hasil Pemilu.

tidak peduli atas hasil Pemilu. Dalam menghadapi krisis dan kebencanaan dan secara langsung mewujudkan tata kelola pemerintahan yang bersih, efektif dan berwibawa di kancah global.[25]

PENUTUP

Kesimpulan

Bencana Tapanuli 2025 dalam penyelesaiannya memperlihatkan kegagalan sistem yang berakar pada silo regulasi. Ego sektoral penyebab adanya ketimpangan wewenang antar Pemerintah Pusat sebagai pengendali penuh ata perizinan sementara Pemerintah Daerah ditempatkan sebagai penanggungjawab dampak bencana tanpa otoritas pencegahan yang terstruktur dan memadai. Kondisi ini pun diperburuk dengan budaya hukum birokrasi yang saling melempar tanggungjawab bukan kewajiban hukum yang imperative. Diperlukan adanya tranformasi hukum administrasi melalui model tata kelola kolaboratif yang menyentuh tiga elem dalam sistem hukum yaitu dalam substansi hukum norma perizinan yang bersifat sepihak menjadi berbasis consensus melalui insturmen rekomendasi mengikat dari daerah dalam struktur hukum perlu adanya pengawasan horizontal yang memberikan power untuk Pemerintah Daerah dalam mengintervensi izin yang dapat mengancam keselamtan ekologis dan yang paling urgen adalah budaya hukum dengan menginternalisasi nilai kolaborasi dengan menetapkan ego sektoral sebagai bentuk maladministrasi sehingga tercipta risiko hukum yang memaksa birokrat untuk bekerja secara integritas.

DAFTAR PUSTAKA

Aditya Nurahmani. "AGRARIAN REFORM AND SECTORAL EGO WALLS : FORMULATING ALTERNATIVE." *Bina Hukum Lingkungan* 8, no. 2 (2024): 190–213. https://doi.org/https://doi.org/10.24970/bhl.v8i2.157.

Alfikri. "Menyoal Penegakan Hukum Lingkungan Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup." *Rechtsvinding*, 2022. https://rechtsvinding.bphn.go.id/articles/514.

Ansori Muhammad. "Apatisme Politik Dan Ancaman Demokrasi." *KPU KAB-KLATEN*. 2025. https://kab-klaten.kpu.go.id/blog/read/apatisme-politik-dan-ancaman-demokrasi#:~:text=Sikap apatis pada kontek politik,tidak peduli atas hasil Pemilu.

Arif Maulana dkk. "PEMERINTAH DAERAH DAN MITIGASI BERBASIS KEARIFAN LOKAL." *Collegium Studiosum Journal* 7, no. 2 (2024): 667–77.

[25] UU No 59 Tahun 2024 Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2025-2045 (peraturanbpk.go.i, n.d.), https://peraturan.bpk.go.id/Details/299728/uu-no-59-#:~:text=UU No. 59 Tahun 2024.

Asis, Dea Rafika, and Putri Nurul Hikmah. "Conflict of Regional Government Authority in Issuing Environmental Permits for Industrial Areas in North Maluku." *CONSTITUER : Jurnal Hukum Ketatanegaraan*, 2020, 1–15.

Dika Yudhistiira Rizqy, and Triyanti Anugrahini. "Keterlibatan Inklusif Pemangku Kepentingan Untuk Mendukung Collaborative Governance Dalam Pemulihan Sosial-Ekonomi Penyintas Erupsi Gunung Sinabung." *Sosio Konsepsia* 13, no. 1 (2024): 253–68. https://doi.org/10.33007/ska.v13i3.3475.

Dimas W. "Bupati TAPSEL Bongkar 11 Nama Bos Penebang Pohon." Jember, 2025. https://www.youtube.com/watch?v=In5vABiIU70.

Ely Dasnawati, Dinda Suciana Rambe. "Penetapan Perppu Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 Perspektif Sosiologi Hukum." *Wicarana: Jurnal Hukum Dan Hak Asasi Manusia* 2, no. 2 (2023): 88–100. https://doi.org/https://doi.org/10.57123/wicarana.v2i2.38.

Farrell, Brian R, and Ryan T Sakoda. "South Dakota Law Review Theorizing Legal Vulnerability to Enhance Rural Access to Justice." *Lowa Legal Studies Research Paper* 69, no. 3 (2024). https://doi.org/https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4884565.

Habibani, Rhaysya Admmi, and Aldri Frinaldi. "Penerapan Prinsip Legalitas Dalam Kebijakan Administrasi Publik." *Gudang Jurnal Multidisiplin Ilmu* 2 (2024): 296–303. https://doi.org/https://doi.org/10.59435/gjmi.v2i12.751.

Hafid, Muhammad Taufiq, Willy Talentaniko, and Yudi Pratama Tanjung. "Antinomi Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang." *Amsir Law Journal* 2, no. 1 (2020): 1–11. https://doi.org/10.36746/alj.v2i1.27.

Illiyyina, Izzah, and Nabila Septia Rosa. "Pendekatan Top-Down Dan Bottom-Up Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah Masa Pandemi Covid-19." *Phublic Sphere Review : Journal of Public Administration* 4, no. 2 (2025): 118–26. https://doi.org/https://doi.org/10.30649/psr.v4i2.180.

Kurniadi. *COLLABORATIVE GOVERNANCE DALAM PENYEDIAAN INFRASTRUKTUR*. 1st ed. Yogyakarta: Deepublish Publisher, 2020.

Lawrence M. Friedman diterjemahkan oleh M. Khozim. *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*. Bandung: Penerbit Nusa Media, 2019. https://books.google.co.id/books?id=bzRgEAAAQBAJ&printsec=frontcover&hl=id&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=true.

Mugiyati. "Mitigasi Bencana Berbasis Ruang: Peran Penting Tata Ruang Dalam Mengurangi Bencana." *Mertani*. Yogyakarta, 2023. https://www.mertani.co.id/post/mitigasi-bencana-berbasis-ruang-peran-

penting-tata-ruang-dalam-mengurangi-bencana.

Nugroho, Tri Cahyo, Aditya Sulthony, Ahmad Khan, and Karman Jaya. "Peran Hukum Administrasi Negara Sebagai Ilmu Pengetahuan Dalam Membangun Transparansi Dan Akuntabilitas Sektor Publik" 24, no. 2 (2025): 258–80.

Peter Mahmud Marzuki. *Penelitian Hukum*. Edisi Revi. Jakarta, 2023.

Pietersz, Jemmy Jefry. "Rekonseptualisasi Penyalahgunaan Wewenang Dalam Undang- Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan." *Proceedingaphtnhan.Id* 2, no. 1 (2024). https://doi.org/https://doi.org/10.55292/maarpt29.

Rahmi Elita, Eko, Nuriyatman. "Lapangan Hukum Administrasi Negara Sektoral Tantangan Negara Hukum Pancasila." *Procceding APHTN-HAN*, n.d., 233–50. https://doi.org/https://doi.org/10.55292/pajfx07.

Robert Efendi Putra. "IMPLEMENTASI PROGRAM SINERGI GERAK PENTAHELIX UNTUK OPTIMALISASI PENANGGULANGAN BENCANA DI PROVINSI SUMATERA UTARA (STUDI KASUS DI KABUPATEN ASAHAN)." Universitas Medan Area, 2026. https://repositori.uma.ac.id/jspui/bitstream/123456789/30682/1/241801028 - Robert Efendi Purba - Fulltext.pdf.

Soerjono Soekanto. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press, 2010.

Sunarto. "PRINSIP CHECKS AND BALANCES DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA." *Jurnal Masalah-Masalah Hukum: Fakultas Ilmu Sosial Universitas Semarang* 45, no. 2 (2016). https://doi.org/https://doi.org/10.14710/mmh.45.2.2016.157-163.

UU No 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana (2007). https://peraturan.bpk.go.id/Details/39901/uu-no-24-tahun-2007.

UU No 59 Tahun 2024 Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2025-2045. peraturanbpk.go.i, n.d. https://peraturan.bpk.go.id/Details/299728/uu-no-59-#:~:text=UU No. 59 Tahun 2024.

Yonnawati. "PENEGAKAN HUKUM SANKSI ADMINISTRASI TERHADAP PELANGGARAN PERIZINAN." *JHM* 3, no. 1 (2022): 89–101.