Disharmoni dan Over-Regulasi di Indonesia: Studi Perbandingan Regulasi Korea Selatan dan Jerman

Daei Aljanni[1], Nanik Prasetyoningsih[2]
[12]Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, Indonesia
Email: daei.aljanni.psc24@mail.umy.ac.id
Naskah diterima: 30/06/2025, direvisi: 10/11/2025 , disetujui: 11/05/2026

ABSTRACT

The phenomenon of overregulation and disharmony in legislation in Indonesia has created legal uncertainty and hampered the effectiveness of public policy. Overlapping, unsynchronized regulations that are not based on comprehensive evaluations pose a serious challenge to the national legal system. This study aims to formulate strategies for improving the governance of legislation in Indonesia through institutional reform and legislative methodology. The method used is a legal-normative approach with literature review and comparative law techniques on the legislative systems in South Korea and Germany. The analysis focuses on regulatory control practices, evaluation of the effectiveness of laws, and methodological innovation in the formulation of regulations. The results of the study indicate that reforming the National Law Development Agency (BPHN) into an independent institution and granting it the authority to monitor the effectiveness of laws post-implementation is essential. Additionally, the omnibus law method can be used to simplify regulations, provided it is explicitly regulated in the law and based on in-depth academic studies. With comprehensive reforms based on the principles of good regulatory governance, Indonesia's legal system can be restructured toward certainty, efficiency, and adaptability.

Keywords: *Overregulation, Disharmony of Regulations, BPHN Reform, Omnibus Law, Legal Governance*

ABSTRAK

Fenomena over regulasi dan disharmoni peraturan perundang-undangan di Indonesia telah menimbulkan ketidakpastian hukum dan menghambat efektivitas kebijakan publik. Regulasi yang tumpang tindih, tidak sinkron, serta tidak berbasis evaluasi menyeluruh menjadi tantangan serius dalam sistem hukum nasional. Penelitian ini bertujuan merumuskan strategi pembenahan tata kelola perundang-undangan di Indonesia melalui reformasi kelembagaan dan metodologi legislasi. Metode yang digunakan adalah pendekatan yuridis-normatif dengan teknik studi kepustakaan dan studi perbandingan hukum terhadap sistem legislasi di Korea Selatan dan Jerman. Fokus analisis diarahkan pada praktik pengendalian regulasi, evaluasi efektivitas undang-undang, dan inovasi metodologis dalam pembentukan regulasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa reformasi Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) menjadi lembaga independen serta pemberian kewenangan untuk memantau efektivitas undang-undang pasca-implementasi sangat diperlukan. Selain itu, metode *omnibus law* dapat digunakan untuk menyederhanakan regulasi, asalkan diatur secara eksplisit dalam undang-undang dan berbasis kajian akademik yang mendalam. Dengan reformasi yang menyeluruh dan berbasis prinsip *good regulatory governance*, sistem hukum Indonesia dapat ditata ulang menuju kepastian, efisiensi, dan adaptabilitas.

Kata Kunci: Over Regulasi, Disharmoni Regulasi, Reformasi BPHN, Omnibus Law, Tata Kelola Hukum

A. Pendahuluan

Dalam sistem hukum Indonesia, peraturan perundang-undangan idealnya berfungsi sebagai instrumen utama untuk mewujudkan kepastian hukum, keadilan substantif, dan kemanfaatan bagi seluruh lapisan masyarakat. Prinsip ini sejalan dengan tujuan hukum sebagaimana dikemukakan oleh para pemikir hukum klasik maupun modern, seperti Gustav Radbruch (1932), Hans Kelsen (1967), Aristoteles (1980), John Rawls (1971), Jeremy Bentham (1789), dan John Stuart Mill (1863), tujuan hukum pada hakikatnya mencakup tiga dimensi utama, yakni kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan, yang secara bersama-sama membentuk dasar ideal bagi pembentukan peraturan perundang-undangan. Namun demikian, implementasi prinsip tersebut dalam penyusunan peraturan perundang-undangan di Indonesia masih menghadapi tantangan serius yang menghambat pencapaian fungsi ideal tersebut. Dua masalah utama yang menonjol dalam konteks ini adalah fenomena over regulasi dan disharmoni antar peraturan.[1]

1 Muhammad Rinaldy Bima, Rahmat Rahadi, and La Ode Husen, "Analisis Pemberlakuan Omnibus Law Dalam Sistem Perundang-Undangan Indonesia," *Journal of Lex Philosophy (JLP)* 4, no. 1 (2023): 145–59, https://doi.org/10.52103/jlp.v4i1.1494.

Over regulasi tercermin dari kecenderungan proliferasi peraturan secara berlebihan tanpa disertai koordinasi dan evaluasi yang memadai.[2] Proliferasi di sini berarti meningkatnya jumlah peraturan yang diterbitkan berbagai lembaga secara cepat dan tidak terkendali, sehingga menimbulkan tumpang tindih norma dan ketidakpastian hukum. Misalnya, sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, banyaknya regulasi berbeda antar kementerian dan pemerintah daerah dalam perizinan usaha sering menimbulkan kebingungan dan memperlambat investasi. Hal ini tidak hanya membebani birokrasi dengan tumpukan aturan yang kompleks dan saling tumpang tindih, tetapi juga menimbulkan ketidakpastian hukum bagi masyarakat umum dan pelaku usaha yang menjadi subjek hukum. Di sisi lain, disharmoni antar peraturan, baik secara vertikal antara peraturan yang lebih tinggi dengan yang lebih rendah, maupun secara horizontal antar peraturan yang setingkat, semakin memperparah situasi. Ketidakharmonisan ini umumnya disebabkan oleh lemahnya sinkronisasi antar lembaga pembentuk regulasi, baik di tingkat pusat maupun daerah. Akibatnya, sering muncul konflik antaraturan, baik secara vertikal maupun horizontal, yang menyebabkan ketidakjelasan kewenangan, tumpang tindih kebijakan, serta perbedaan tafsir dalam pelaksanaannya di lapangan sehingga menimbulkan konflik norma, multitafsir dalam implementasi, serta membuka ruang bagi penyalahgunaan kewenangan. Kondisi ini menunjukkan bahwa fungsi peraturan sebagai sarana rekayasa sosial belum sepenuhnya tercapai dalam praktik sistem hukum nasional.[3]

Fenomena over regulasi atau hiper-regulasi dalam sistem hukum Indonesia juga disebabkan oleh banyaknya peraturan perundang-undangan yang diterbitkan sering kali tidak didasarkan pada koordinasi, sinkronisasi, maupun harmonisasi yang memadai antar lembaga pembentuk regulasi.[4] Produksi regulasi yang berlebihan ini umumnya dipicu oleh kecenderungan birokratis bahwa setiap kebijakan pemerintah, baik di tingkat pusat maupun daerah, harus selalu diwujudkan dalam bentuk peraturan formal. Akibatnya, jumlah regulasi terus membengkak tanpa kontrol yang proporsional terhadap kebutuhan nyata di lapangan.[5]

Banyaknya regulasi yang dibentuk tanpa integrasi sistemis menyebabkan tumpang tindih norma, inkonsistensi antar substansi hukum, serta konflik antara aturan hukum yang satu dengan yang lain, baik secara vertikal maupun horizontal. Kondisi ini tidak hanya menciptakan ketidakpastian hukum dan menghambat efektivitas implementasi kebijakan publik, tetapi juga berkontribusi pada fenomena alienasi hukum—yakni keterasingan masyarakat dari hukum itu sendiri. Hukum menjadi semakin sulit dipahami, tidak transparan, dan tidak mudah diakses, bahkan oleh aparat penegak hukum yang seharusnya menjadi pelaksana utama. Akibatnya, legitimasi hukum di mata masyarakat melemah, dan tujuan hukum untuk memberikan keadilan, kepastian, serta kemanfaatan menjadi semakin sulit diwujudkan secara optimal.[6]

Permasalahan disharmoni dan over regulasi dalam sistem peraturan perundang-undangan tidak hanya menimbulkan dampak negatif dalam aspek hukum secara normatif, tetapi juga memiliki implikasi serius terhadap sektor non-hukum, khususnya dalam dunia usaha, investasi, dan pelayanan publik. Ketidakharmonisan antar regulasi, yang disertai dengan proliferasi aturan yang berlebihan dan

2 A Yanto et al., "Towards Improved Regulatory Efficiency: Reconstruction of Ministerial Regulations to Enhance Regulatory Reform in Indonesia," *Novum Jus* 19, no. 1 (2025): 239–63, https://doi.org/10.14718/NovumJus.2025.19.1.9; W Setiadi, "Institutional Restructuring to Sustain Regulatory Reform in Indonesia," *Hasanuddin Law Review* 5, no. 1 (2019): 120–31, https://doi.org/10.20956/halrev.v5i1.1699.

3 Indah Astrida Lestari Putri and Nurul Satria Abdi, "Kebijakan Sinkronisasi Dan Harmonisasi Regulasi Melalui Pembentukan Kementerian Legislasi Pemerintah Di Indonesia," *Ahmad Dahlan Legal Perspective* 1, no. 1 (2021): 36–46, https://doi.org/10.12928/adlp.v1i1.3573; Firman Freaddy Busroh, Fatria Khairo, and Putri Difa Zhafirah, "Harmonisasi Regulasi Di Indonesia: Simplikasi Dan Sinkronisasi Untuk Peningkatan Efektivitas Hukum," *Jurnal Interpretasi Hukum* 5, no. 1 (2024): 699–711, https://doi.org/10.22225/juinhum.5.1.7997.699-711.

4 Yanto et al., "*Towards Improved Regulatory Efficiency: Reconstruction of Ministerial Regulations to Enhance Regulatory Reform in Indonesia*"; Setiadi, "*Institutional Restructuring to Sustain Regulatory Reform in Indonesia*."

5 Bima, Rahadi, and Husen, "*Analisis Pemberlakuan Omnibus Law Dalam Sistem Perundang-Undangan Indonesia*."

6 Ahmad Alif Hidayat and Ikhsan Fatah Yasin, "Mengurai Persoalan Hyper Regulation Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia Dengan Formulasi Diet Regulasi" *Jurnal Justitiable* 7, no. 2 (2025): 106–20.

tidak terkoordinasi, mengakibatkan ketidakpastian hukum yang tinggi. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis secara mendalam permasalahan disharmoni dan over-regulasi peraturan perundang-undangan di Indonesia serta mengusulkan strategi untuk menciptakan sistem legislasi yang lebih harmonis dan efisien. Pendekatan yang digunakan meliputi kajian yuridis normatif dan analisis terhadap kebijakan harmonisasi regulasi yang telah diterapkan, serta menggunakan pendekatan perbandingan terhadap negara yang relatif berhasil dalam melakukan tata kelola perundangan – undangan dengan baik sehingga tidak mengalami disharmoni dan over regulasi, yaitu Korea Selatan dan Jerman.[7] Jerman dan Korea Selatan dipilih sebagai pembanding karena keduanya menunjukkan praktik tata kelola peraturan perundang-undangan yang relatif berhasil dan konsisten. Jerman menonjol dengan sistem pengendalian regulasi yang terlembaga melalui National Regulatory Control Council (NKR), sedangkan Korea Selatan berhasil melakukan reformasi regulasi secara progresif sejak krisis 1997 dengan menekankan transparansi, efisiensi, dan integritas birokrasi.[8] Dengan demikian hasil akhir dapat memberikan pengetahuan yang bermuara pada kontribusi nyata dalam reformasi sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia.

B. Pembahasan

Tingginya jumlah peraturan atau regulasi di Indonesia yang telah mencapai lebih dari 25.000 regulasi di tingkat pusat, menjadi indikator nyata dari fenomena over regulasi yang semakin mengkhawatirkan. Jumlah yang sangat besar ini mencakup berbagai bentuk peraturan, mulai dari undang-undang, peraturan pemerintah pengganti undang – undang (perppu), peraturan pemerintah, peraturan presiden dan peraturan menteri. Meskipun secara normatif pembentukan peraturan bertujuan untuk mengatur kehidupan masyarakat secara tertib dan sistematis, dalam praktiknya akumulasi regulasi yang masif ini justru menciptakan kompleksitas, redundansi, dan potensi tumpang tindih antar aturan. Tidak sedikit dari peraturan tersebut yang substansinya saling bertentangan atau telah kehilangan relevansi dengan dinamika sosial dan ekonomi terkini, namun tetap berlaku secara formal karena lemahnya mekanisme evaluasi dan pencabutan regulasi yang usang. Kondisi ini tidak hanya menghambat efektivitas sistem hukum nasional, tetapi juga memperburuk iklim investasi dan pelayanan publik akibat ketidakpastian hukum yang tinggi. Oleh karena itu, keberadaan lebih dari 25.000 regulasi bukan semata-mata mencerminkan kepastian hukum, tetapi justru menjadi cerminan lemahnya manajemen regulasi dan mendesaknya reformasi regulasi yang berbasis pada prinsip simplifikasi, harmonisasi, dan efisiensi hukum.

Tabel 1 Statistik Jumlah Peraturan di Indonesia

Jenis	Jumlah
Undang – Undang	1.889
Peraturan Pemerintah Pengganti Undang - Undang (Perppu)	218
Peraturan Presiden	2.528
Peraturan Pemerintah	4.948
Peraturan Menteri	19.203

Sumber: https://peraturan.go.id/

7 S Kuhlmann and S Veit, "The Federal Ministerial Bureaucracy, the Legislative Process and Better Regulation," in *Governance and Public Management* (University of Potsdam, Potsdam, Germany: Palgrave Macmillan, 2021), 357–73, https://doi.org/10.1007/978-3-030-53697-8_20; N Park, J Ham, and Y Son, "Deregulating a Developmental State: Changes since South Korea's 1998 Regulatory Reform," *Public Administration Quarterly* 47, no. 4 (2023): 514–45, https://doi.org/10.37808/paq.47.4.5.Better Regulation has become a major reform topic at the federal and—in some cases—also at the Länder level. Although the debate about improving regulatory quality and reducing unnecessary burdens created by bureaucracy and red tape date back to the 1960s and 1970s, the introduction by law in 2006 of a new independent institutionalised body for regulatory control at the federal level of government has brought a new quality to the discourse and practice of Better Regulation in Germany. This chapter introduces the basic features of the legislative process at the federal level in Germany, addresses the issue of Better Regulation and outlines the role of the National Regulatory Control Council (Nationaler Normenkontrollrat—NKR

8 Kuhlmann and Veit, "*The Federal Ministerial Bureaucracy, the Legislative Process and Better Regulation.*"

Selain itu berdasarkan data Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) per Juni 2025, tercatat sebanyak 17.168 peraturan di tingkat pusat, dengan 13.514 yang masih berlaku. Di tingkat kementerian dan lembaga terdapat 22.296 peraturan, di mana 15.092 masih berlaku, sementara di tingkat pemerintah daerah jumlahnya mencapai 233.292, dengan 218.172 peraturan yang masih aktif. Akumulasi regulasi yang demikian masif mencerminkan fenomena over regulasi atau hiper-regulasi, yaitu kecenderungan untuk memproduksi aturan secara berlebihan tanpa koordinasi dan harmonisasi yang memadai antar lembaga pembentuk peraturan. Kondisi ini berdampak pada tumpang tindih norma, konflik antar aturan hukum, serta ketidakkonsistenan substansi hukum yang melemahkan kepastian hukum dan efektivitas pelaksanaan kebijakan. Selain itu, praktik birokratis yang menjadikan setiap kebijakan harus dituangkan dalam bentuk regulasi turut memperburuk situasi, sehingga memperbesar beban administratif, menyulitkan akses terhadap hukum, bahkan bagi aparat penegak hukum sendiri. Oleh karena itu, pembenahan tata kelola regulasi menjadi sangat mendesak, melalui upaya sistematis berupa simplifikasi regulasi, harmonisasi norma hukum, dan pencabutan aturan yang sudah tidak relevan, guna menciptakan sistem hukum yang lebih tertib, efisien, dan adaptif terhadap kebutuhan masyarakat dan dinamika pembangunan nasional[9].

B.1 Perbandingan dengan Korea Selatan

Korea Selatan menerapkan sistem tata kelola regulasi yang dinamis, responsif, dan adaptif terhadap perubahan zaman, khususnya pasca krisis ekonomi Asia tahun 1997 yang menjadi titik balik reformasi regulasi nasional. Salah satu terobosan penting dalam konteks ini adalah pengesahan Basic Act on Administrative Regulation pada tahun 1997, yang menjadi fondasi yuridis bagi perbaikan menyeluruh dalam proses pembentukan regulasi di negara tersebut. Undang-undang ini tidak hanya menetapkan prinsip-prinsip dasar dalam penyusunan peraturan administratif, tetapi juga memperkenalkan berbagai instrumen pengendalian regulasi, seperti Regulatory Impact Analysis (RIA) dan sistem *sunset clause* yang memungkinkan evaluasi dan penghapusan peraturan yang tidak lagi relevan atau menimbulkan beban berlebihan. Selain itu, Korea Selatan membentuk lembaga khusus seperti Regulatory Reform Committee (RRC) yang bertanggung jawab mengawasi, menilai, dan merekomendasikan perubahan terhadap regulasi yang dinilai bermasalah. Pendekatan ini menunjukkan komitmen pemerintah Korea Selatan terhadap prinsip efisiensi hukum, kepastian regulasi, serta kemudahan berusaha, yang pada akhirnya berkontribusi terhadap meningkatnya daya saing ekonomi nasional dan efektivitas tata kelola pemerintahan[10].

Salah satu lembaga kunci dalam sistem ini adalah Regulatory Reform Committee (RRC). Komite ini memiliki keunikan karena mayoritas anggotanya berasal dari kalangan non-pemerintah, termasuk akademisi, praktisi, dan tokoh masyarakat. RRC memiliki mandat untuk mengevaluasi regulasi yang sudah berlaku serta menilai usulan regulasi baru. Fungsi evaluatif ini dilaksanakan secara ketat dan transparan, dengan mempertimbangkan analisis dampak regulasi (Regulatory Impact Analysis) dan masukan dari berbagai pemangku kepentingan. Tidak hanya itu, RRC juga memiliki fungsi strategis dalam mengumpulkan dan menelaah opini publik terhadap regulasi yang sedang dirancang, menjadikannya sebagai forum deliberatif yang menjembatani pemerintah dan masyarakat sipil.

Selanjutnya, Korea Selatan menerapkan sistem *Regulatory Registration & Inventory*, yaitu kewajiban bagi setiap peraturan untuk didaftarkan secara resmi dan diberikan kode identifikasi unik. Sistem ini diberlakukan untuk mencegah adanya duplikasi regulasi, aturan tersembunyi (*hidden regulations*), serta memudahkan pelacakan dan pemantauan regulasi oleh publik maupun lembaga pengawas. Peraturan yang tidak terdaftar secara resmi dinyatakan tidak sah dan tidak memiliki kekuatan hukum. Dengan demikian,

9 Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, Statistik Peraturan Perundang-undangan, diakses 2 Juni 2025, https://peraturan.bpk.go.id/Statistik.
10 Dae Yong Choi Song June Kim, *Regulatory Coherence: The Case of the Republic Korea*, 2016.

sistem ini menjadi instrumen penting dalam membangun keterbukaan dan ketertiban regulasi secara nasional[11].

Inovasi lainnya yang sangat signifikan adalah penerapan *Sunset Clause*, yakni ketentuan bahwa setiap regulasi memiliki batas waktu keberlakuan, umumnya selama lima tahun. Setelah melewati periode tersebut, regulasi secara otomatis dinyatakan tidak berlaku kecuali diperbarui melalui proses evaluasi dan pembentukan ulang. Mekanisme ini tidak hanya mendorong pembaruan regulasi secara berkala, tetapi juga memastikan bahwa hanya regulasi yang masih relevan dan bermanfaat yang dipertahankan. *Sunset clause* menjadi elemen penting dalam menciptakan sistem hukum yang adaptif dan tidak terjebak pada stagnasi normatif[12].

Untuk menunjang transparansi dan efisiensi, Korea Selatan mengembangkan Regulatory Information Portal, sebuah platform digital terpadu yang mencakup seluruh siklus hidup regulasi. Portal ini memuat informasi dari tahap perencanaan regulasi, penyusunan *draft*, proses konsultasi publik, hingga evaluasi dan laporan kinerja regulasi. Masyarakat umum dapat mengakses dan menelusuri regulasi yang berlaku dengan mudah, sekaligus memberikan tanggapan terhadap peraturan yang sedang dirancang. Hal ini mencerminkan prinsip *open government* dalam sistem regulasi Korea Selatan yang semakin terintegrasi dengan teknologi informasi[13].

Aspek yang tak kalah penting adalah partisipasi publik. Dalam setiap proses legislasi, rancangan peraturan wajib dipublikasikan secara daring melalui portal resmi. Masyarakat, baik individu maupun organisasi, diberi kesempatan untuk memberikan masukan, kritik, dan saran terhadap isi *draft* regulasi. Proses ini tidak hanya meningkatkan legitimasi hukum, tetapi juga memperkuat dimensi demokratis dalam pembentukan peraturan. Dengan sistem partisipatif ini, kualitas regulasi meningkat karena disusun berdasarkan kebutuhan riil dan aspirasi publik[14].

Secara keseluruhan, sistem tata kelola regulasi Korea Selatan mencerminkan perpaduan antara prinsip hukum yang modern, teknologi informasi, serta pendekatan partisipatif. Keberhasilan Korea Selatan dalam membangun sistem regulasi yang efisien dan adaptif dapat menjadi rujukan penting bagi negara-negara berkembang, termasuk Indonesia, dalam menghadapi persoalan over regulasi dan disharmoni peraturan. Reformasi regulasi bukan hanya soal jumlah aturan, tetapi lebih pada bagaimana peraturan dikelola secara transparan, akuntabel, dan berorientasi pada pelayanan publik serta kepentingan nasional jangka panjang[15].

B.2 Perbandingan dengan Jerman

Jerman menganut sistem hukum yang sangat terstruktur dan berlandaskan pada prinsip negara hukum (*Rechtsstaat*), yang menekankan bahwa seluruh tindakan legislasi maupun administrasi negara harus tunduk secara mutlak pada konstitusi (*Grundgesetz*) serta prinsip-prinsip hukum yang berlaku. Dalam kerangka *Rechtsstaat*, hukum berfungsi sebagai batas dan pedoman bagi penyelenggaraan kekuasaan negara, yang menuntut adanya supremasi hukum, kepastian hukum, perlindungan hak asasi manusia, serta pembagian kekuasaan yang seimbang antara legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Konstitusi Jerman bukan hanya menjadi sumber hukum tertinggi, tetapi juga instrumen pengendali dalam proses pembentukan regulasi, di mana setiap rancangan undang-undang harus melalui pengujian kesesuaian terhadap norma-norma konstitusional. Dengan demikian, sistem hukum Jerman dibangun secara

11 Ibid.
12 Ibid
13 Ibid
14 Ibid
15 Ibid

sistematis untuk mencegah lahirnya regulasi yang inkonstitusional atau tumpang tindih, serta menjamin bahwa produk hukum yang dihasilkan selaras dengan asas keadilan, rasionalitas, dan keteraturan sosial. Pendekatan ini menjadikan sistem hukum Jerman sebagai salah satu model *civil law* paling mapan yang mengedepankan keharmonisan regulatif dan efektivitas tata kelola pemerintahan[16].

Pada prinsipnya proses pembentukan undang-undang di Jerman melibatkan berbagai lembaga yang memiliki peran strategis dalam menciptakan, mengawasi, dan mengesahkan peraturan hukum yang berlaku di tingkat federal dan negara bagian. Di antara lembaga-lembaga tersebut, Bundestag, yang merupakan Parlemen Federal, memegang peran utama dalam pembuatan undang-undang. Sebagai badan legislatif, Bundestag tidak hanya bertugas untuk merancang dan mengesahkan undang-undang, tetapi juga untuk mengawasi jalannya pemerintahan, memastikan bahwa kebijakan yang diambil sesuai dengan prinsip-prinsip konstitusional dan kebutuhan masyarakat.

Selain Bundestag, Bundesrat, atau Dewan Perwakilan Negara Bagian, juga memainkan peran penting dalam proses legislatif. Anggota Bundesrat terdiri dari perwakilan pemerintah negara bagian yang mewakili kepentingan daerah masing-masing. Dewan ini berfungsi untuk memberikan persetujuan atau penolakan terhadap rancangan undang-undang yang berasal dari Bundestag, khususnya yang berkaitan dengan masalah yang mempengaruhi negara bagian. Oleh karena itu, Bundesrat menjadi salah satu mekanisme penting dalam memastikan keseimbangan kekuasaan antara pemerintahan pusat dan negara bagian di Jerman.

Di sisi lain, Mahkamah Konstitusi Federal (Bundesverfassungsgericht) memiliki kewenangan untuk menguji kesesuaian undang-undang yang dibuat oleh Bundestag dan Bundesrat dengan konstitusi Jerman, yaitu Das Grundgesetz. Pengujian konstitusional ini dilakukan baik secara abstrak, sebelum undang-undang diberlakukan, maupun secara konkret, setelah undang-undang tersebut diterapkan. Mahkamah Konstitusi Federal berperan sebagai penjaga konstitusi yang memastikan bahwa setiap undang-undang yang diberlakukan tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip dasar yang terkandung dalam konstitusi, menjaga keutuhan dan stabilitas sistem hukum di Jerman.

Dengan demikian, proses pembentukan undang-undang di Jerman mencerminkan sistem *checks and balances* yang kuat antara lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif, yang bertujuan untuk menjaga kepatuhan terhadap konstitusi dan melindungi hak-hak dasar warga negara. Keberadaan berbagai lembaga ini memastikan bahwa setiap undang-undang yang dihasilkan memiliki legitimasi yang kuat dan dapat diterima oleh semua pihak, baik di tingkat federal maupun negara bagian[17].

Setiap legislasi di Jerman wajib melalui proses *Regulatory Impact Assessment* (RIA), yang merupakan syarat wajib untuk seluruh legislasi primer dan sekunder yang disiapkan oleh pemerintah federal. Proses RIA ini bertujuan untuk mengevaluasi dampak potensial dari suatu undang-undang atau regulasi terhadap ekonomi, sosial, dan lingkungan, serta untuk memastikan bahwa kebijakan yang diusulkan dapat memberikan manfaat yang maksimal dengan biaya yang wajar. Hasil dari proses RIA ini dipublikasikan bersama dengan draf undang-undang yang diajukan, dan selanjutnya dibahas di kabinet untuk memperoleh masukan lebih lanjut dari berbagai pihak terkait.

Sebagai upaya untuk menghadapi perkembangan teknologi, Jerman juga telah memperkenalkan "*digital readiness check*". Ini bertujuan untuk memastikan bahwa setiap regulasi baru yang diajukan

16 Ama Ilhamri Bin Dahlan et al., "Menganalisis Perbandingan Administrasi Publik Di Negara Jerman Dan Perancis" 3, no. 8 (2024): 347–62; Hamdy Mubarok and Yogo Pamungkas, "STUDI PERBANDINGAN MEKANISME PENGUJIAN UNDANG-UNDANG TERHADAP UNDANGUNDANG DASAR OLEH MAHKAMAH KONSTITUSI DI INDONESIA DAN JERMAN," *Jurnal Reformasi Hukum Trisakti* 6, no. November (2024): 1444–56.

17 Mubarok and Pamungkas, "STUDI PERBANDINGAN MEKANISME PENGUJIAN UNDANG-UNDANG TERHADAP UNDANGUNDANG DASAR OLEH MAHKAMAH KONSTITUSI DI INDONESIA DAN JERMAN."

siap diimplementasikan secara digital, dengan memperhitungkan kemudahan akses, penggunaan, serta kompatibilitas dengan sistem digital yang ada. Selain itu, inisiatif ini juga bertujuan untuk memperkuat penilaian keberlanjutan dengan memperhitungkan aspek-aspek lingkungan dan sosial dari regulasi yang diusulkan, memastikan bahwa kebijakan yang diambil tidak hanya relevan dalam konteks teknologi, tetapi juga dalam konteks keberlanjutan jangka panjang.

Di samping itu, Jerman juga melakukan evaluasi *ex post* untuk menilai efektivitas dari regulasi yang telah diterapkan. Evaluasi ini sangat penting, terutama jika suatu regulasi menyebabkan biaya kepatuhan yang lebih besar dari 1 juta euro. Dengan melakukan evaluasi pasca-implementasi, pemerintah dapat mengidentifikasi apakah regulasi tersebut mencapai tujuan yang diinginkan dan apakah ada kebutuhan untuk melakukan penyesuaian atau revisi terhadap kebijakan yang sudah ada. Proses ini merupakan bagian integral dari sistem pemerintahan yang berfokus pada transparansi, akuntabilitas, dan perbaikan berkelanjutan dalam pengelolaan regulasi[18].

B.3 Solusi Strategis Pengaturan Regulasi Indonesia

Upaya strategis untuk menguatkan tata kelola perundang-undangan di Indonesia dapat ditempuh melalui reformasi kelembagaan Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN). Sebagai unit di bawah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, BPHN memiliki mandat dalam pembinaan hukum nasional yang mencakup perencanaan pembangunan hukum, penelitian dan pengembangan hukum, penyuluhan hukum, serta pengelolaan dokumentasi dan informasi hukum nasional. Dengan demikian, BPHN berperan sebagai institusi yang membangun arah dan desain besar kebijakan hukum, bukan sebagai pelaksana teknis pembentukan regulasi. Adapun fungsi harmonisasi, perancangan, dan evaluasi peraturan perundang-undangan secara teknis merupakan kewenangan Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan (Ditjen PP). Penegasan batas kewenangan ini penting agar reformasi kelembagaan tidak menimbulkan tumpang tindih fungsi, melainkan memperjelas pembagian peran dalam sistem legislasi nasional secara lebih terstruktur dan efektif

Meskipun tidak menjalankan fungsi teknis legislasi, penguatan peran BPHN tetap relevan dalam kerangka reformasi hukum nasional. Reformasi yang dimaksud bukanlah pengambilalihan kewenangan Ditjen PP, melainkan peneguhan posisi BPHN sebagai pusat analisis kebijakan hukum berbasis riset dan data empiris. Penataan ulang kelembagaan, termasuk penguatan independensi struktural, dapat dipertimbangkan agar BPHN mampu menyusun kajian strategis, proyeksi pembangunan hukum, serta analisis dampak kebijakan secara objektif dan profesional, tanpa terikat kepentingan sektoral jangka pendek. Model ini dapat merujuk pada praktik Regulatory Impact Analysis (RIA) di Korea Selatan yang menekankan analisis dampak regulasi secara sistematis sebelum kebijakan ditetapkan. Dengan demikian, BPHN dapat berfungsi sebagai think tank pembangunan hukum nasional yang memperkaya proses legislasi dengan basis akademik yang kuat, sehingga produk hukum menjadi lebih responsif, akuntabel, dan selaras dengan kebutuhan masyarakat. [19]

Reformasi kedua yang perlu dilakukan terhadap BPHN adalah aspek refungsi, yakni memperluas kewenangan dan kewajiban BPHN untuk memantau efektivitas undang-undang setelah disahkan. Selama ini, evaluasi terhadap implementasi undang-undang cenderung sporadis dan tidak terstruktur, sehingga banyak regulasi yang tidak lagi relevan atau bahkan menimbulkan permasalahan dalam pelaksanaannya tetap bertahan tanpa revisi. Dalam konteks ini, BPHN perlu diberi mandat formal untuk melakukan

18 *OECD Regulatory Policy Outlook 2018*, *OECD Regulatory Policy Outlook 2018*, OECD Regulatory Policy Outlook (OECD Publishing, 2018), https://doi.org/10.1787/9789264303072-en.

19 Mario Agritama S W Madjid et al., "Politik Hukum Dan Problematika Harmonisasi Peraturan Dibawah Undang-Undang Melalui Undang-Undang Cipta Kerja," *JAPHTN-HAN* 2, no. 2 (July 31, 2023): 305–36, https://doi.org/10.55292/japhtnhan.v2i2.81.

pemantauan berkala terhadap efektivitas setiap undang-undang, termasuk memberikan rekomendasi revisi atau pencabutan jika ditemukan ketidaksesuaian dengan kebutuhan masyarakat atau perkembangan zaman. Gagasan ini sejalan dengan penerapan *sunset clause* di Korea Selatan, yaitu mekanisme yang menetapkan batas waktu keberlakuan suatu regulasi, kecuali jika setelah evaluasi dinyatakan masih relevan dan diperpanjang. Dengan menerapkan prinsip serupa, BPHN akan berperan sebagai penjaga kualitas hukum nasional yang adaptif, serta memastikan bahwa setiap undang-undang memiliki siklus hidup yang rasional dan berbasis pada evaluasi dampak nyata di masyarakat.[20]

Upaya strategis lainnya dalam menguatkan tata kelola perundang-undangan di Indonesia adalah dengan menerapkan metode *omnibus law*. *Omnibus law* merupakan metode legislasi yang mengkonsolidasikan dan merevisi berbagai undang-undang yang tersebar ke dalam satu kerangka hukum yang komprehensif. Pendekatan ini bertujuan untuk menyederhanakan dan merampingkan sistem hukum nasional dengan mengatasi peraturan yang tumpang tindih, bertentangan, atau redundan. Dalam konteks Indonesia yang memiliki ribuan peraturan dengan tingkat hierarki dan substansi yang beragam, *omnibus law* dapat menjadi instrumen efektif untuk membenahi kompleksitas regulasi serta meningkatkan kepastian hukum dan efisiensi birokrasi. Namun, agar pelaksanaannya tepat sasaran dan tidak menimbulkan masalah baru, metode ini harus diiringi dengan kajian akademik yang mendalam, partisipasi publik yang luas, serta mekanisme evaluasi yang transparan dan akuntabel.[21]

Indonesia sendiri telah menerapkan metode *omnibus law* melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU Cipta Kerja). Salah satu tujuan utama dari regulasi ini adalah untuk mendorong investasi dan meningkatkan daya saing nasional dengan menyederhanakan ekosistem investasi serta memperkuat kemudahan berusaha. Melalui penyatuan dan revisi terhadap puluhan undang-undang sektoral, UU Cipta Kerja diharapkan dapat mengatasi hambatan regulasi yang selama ini dianggap menghambat pertumbuhan ekonomi. Namun demikian, implementasi UU ini tidak lepas dari kontroversi. UU Cipta Kerja menuai kritik dari berbagai kalangan karena dinilai mengabaikan partisipasi publik secara bermakna, serta berpotensi merugikan hak-hak pekerja dan perlindungan lingkungan. Mahkamah Konstitusi bahkan sempat menyatakan undang-undang ini inkonstitusional bersyarat, yang menunjukkan bahwa penerapan metode *omnibus law* harus dilakukan dengan hati-hati, akuntabel, dan tetap berpijak pada prinsip negara hukum yang demokratis. Pengalaman ini menjadi pelajaran penting bahwa terobosan hukum hanya akan efektif jika dibarengi dengan tata kelola legislasi yang transparan dan partisipatif.[22]

Oleh karena itu, penerapan *omnibus law* di Indonesia perlu diatur secara eksplisit dalam suatu undang-undang yang menjadi dasar hukum metode tersebut. Hal ini penting mengingat Indonesia menganut sistem *civil law*, yang menempatkan undang-undang sebagai sumber hukum utama dan mengharuskan setiap bentuk legislasi memiliki legitimasi formal. Tanpa dasar hukum yang jelas, penerapan *omnibus law* berisiko menimbulkan ketidakpastian hukum serta melemahkan prinsip legalitas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Selain itu, metode ini juga perlu dikaji secara akademis dan mendalam, baik dari aspek teori hukum, asas-asas pembentukan peraturan, maupun dampaknya terhadap struktur hukum nasional. Kajian akademik menjadi landasan penting untuk memastikan bahwa metode *omnibus law* tidak hanya efisien secara administratif, tetapi juga sesuai dengan prinsip-prinsip konstitusional

20 Madjid et al.

21 Putu Eva Ditayani Antari, "The Implementation of Omnibus Law in Indonesia Law Making Process on Philosophy Review," *De Jure: Jurnal Hukum Dan Syar'iah* 14, no. 1 (June 30, 2022): 179–94, https://doi.org/10.18860/j-fsh.v14i1.15757; Ana Fauzia et al., "Implementation of the Omnibus Law Concept and Consolidated Texts: Amalgamation of the Common Law and Civil Law Legal Systems," *Journal of Law and Legal Reform* 4, no. 2 (April 30, 2023): 235–54, https://doi.org/10.15294/jllr.v4i2.68256.

22 Muhammad Eko Purwanto and Efridani Lubis, "Yudicial Review Omnibus Law Dalam Melindungi Pekerja Dan Mengembangkan Investasi Di Indonesia," *VERITAS* 8, no. 1 (March 21, 2022): 49–66, https://doi.org/10.34005/veritas.v8i1.1757.

dan sistem hukum yang berlaku. Dengan demikian, *omnibus law* dapat menjadi solusi strategis yang sah, sistematis, dan bertanggung jawab dalam upaya reformasi regulasi di Indonesia.

C. Penutup

Tingginya intensitas pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia yang tidak diiringi dengan proses harmonisasi, evaluasi, dan pengendalian yang memadai telah melahirkan kondisi over regulasi dan disharmoni norma yang akut. Situasi ini tidak hanya melemahkan kepastian dan efektivitas hukum, tetapi juga menghambat investasi, merusak iklim berusaha, serta menurunkan kualitas pelayanan publik. Problematika ini menunjukkan bahwa sistem legislasi Indonesia belum sepenuhnya ditopang oleh tata kelola yang terstruktur, sistematis, dan berorientasi pada asas kemanfaatan hukum.

Untuk itu, diperlukan agenda reformasi yang menyentuh pada aspek kelembagaan dan metodologis dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Pertama, reformasi kelembagaan terhadap Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) menjadi urgen, baik dalam hal reposisi institusional sebagai lembaga yang independen dari kementerian, maupun refungsionalisasi peran strategisnya dalam melakukan pengawasan, pemantauan, dan evaluasi efektivitas peraturan perundang-undangan. Konsep *sunset clause* sebagaimana diterapkan di Korea Selatan dapat dijadikan rujukan guna memastikan keberlanjutan dan relevansi regulasi secara berkala.

Kedua, metode *omnibus law* sebagai strategi simplifikasi regulasi perlu diadopsi secara sistemis dalam sistem legislasi nasional. Akan tetapi, mengingat Indonesia menganut sistem *civil law* yang menempatkan undang-undang sebagai sumber hukum tertinggi, maka penerapan metode ini harus diatur secara eksplisit dalam suatu undang-undang yang memberikan dasar hukum yang sah dan mengikat. Di samping itu, penggunaan metode ini wajib didasarkan pada kajian akademik yang komprehensif dan partisipasi publik yang bermakna agar tidak bertentangan dengan prinsip negara hukum yang demokratis dan akuntabel.

Dengan merujuk pada praktik tata kelola regulasi di negara-negara seperti Korea Selatan dan Jerman, Indonesia dapat mengambil pelajaran penting bahwa efektivitas sistem perundang-undangan sangat ditentukan oleh adanya mekanisme evaluasi berkelanjutan, keterbukaan informasi, serta partisipasi publik yang luas. Reformasi sistem legislasi Indonesia harus diarahkan untuk membangun kerangka hukum yang responsif, terintegrasi, dan selaras dengan dinamika sosial-ekonomi nasional dan internasional.

DAFTAR PUSTAKA

Antari, Putu Eva Ditayani. "The Implementation of Omnibus Law in Indonesia Law Making Process on Philosophy Review." *De Jure: Jurnal Hukum Dan Syar'iah* 14, no. 1 (June 30, 2022): 179–94. https://doi.org/10.18860/j-fsh.v14i1.15757.

Bima, Muhammad Rinaldy, Rahmat Rahadi, and La Ode Husen. "Analisis Pemberlakuan Omnibus Law Dalam Sistem Perundang-Undangan Indonesia." *Journal of Lex Philosophy (JLP)* 4, no. 1 (2023): 145–59. https://doi.org/10.52103/jlp.v4i1.1494.

Dahlan, Ama Ilhamri Bin, Cahya Eka Anjani, Fithria Sari Andalas, Nazwa Aisyarah Rafi, and Salma Dyahning Anggraeni. "Menganalisis Perbandingan Administrasi Publik Di Negara Jerman Dan Perancis" *ULIL ALBAB: Jurnal Ilmiah Multidisiplin* 3, no. 8 (2024): 347–62.

Fauzia, Ana, Fathul Hamdani, Rusdianto Rusdianto, and Muhammad Azimuddin Mohamed. "Implementation of the Omnibus Law Concept and Consolidated Texts: Amalgamation of the Common Law and Civil Law Legal Systems." *Journal of Law and Legal Reform* 4, no. 2 (April 30, 2023): 235–54. https://doi.org/10.15294/jllr.v4i2.68256.

Firman Freaddy Busroh, Fatria Khairo, and Putri Difa Zhafirah. "Harmonisasi Regulasi Di Indonesia: Simplikasi Dan Sinkronisasi Untuk Peningkatan Efektivitas Hukum." *Jurnal Interpretasi Hukum* 5, no. 1 (2024): 699–711. https://doi.org/10.22225/juinhum.5.1.7997.699-711.

Hidayat, Ahmad Alif, and Ikhsan Fatah Yasin. "Mengurai Persoalan Hyper Regulation Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia Dengan Formulasi Diet Regulasi" *Jurnal Justitiable* 7, no. 2 (2025): 106–20.

Kuhlmann, S, and S Veit. "The Federal Ministerial Bureaucracy, the Legislative Process and Better Regulation." In *Governance and Public Management*, 357–73. University of Potsdam, Potsdam, Germany: Palgrave Macmillan, 2021. https://doi.org/10.1007/978-3-030-53697-8_20.

Madjid, Mario Agritama S W, Muhammad RM Fayasy Failaq, Vina Rohmatul Ummah, and Ade Yulfianto. "Politik Hukum Dan Problematika Harmonisasi Peraturan Dibawah Undang-Undang Melalui Undang-Undang Cipta Kerja." *JAPHTN-HAN* 2, no. 2 (July 31, 2023): 305–36. https://doi.org/10.55292/japhtnhan.v2i2.81.

Mubarok, Hamdy, and Yogo Pamungkas. "STUDI PERBANDINGAN MEKANISME PENGUJIAN UNDANG-UNDANG TERHADAP UNDANG-UNDANG DASAR OLEH MAHKAMAH KONSTITUSI DI INDONESIA DAN JERMAN." *Jurnal Reformasi Hukum Trisakti* 6, no. 4 (2024): 1444–56.

OECD Regulatory Policy Outlook 2018. *OECD Regulatory Policy Outlook 2018*. OECD Regulatory Policy Outlook. OECD Publishing, 2018. https://doi.org/10.1787/9789264303072-en.

Park, N, J Ham, and Y Son. "Deregulating a Developmental State: Changes since South Korea's 1998 Regulatory Reform." *Public Administration Quarterly* 47, no. 4 (2023): 514–45. https://doi.org/10.37808/paq.47.4.5.

Purwanto, Muhammad Eko, and Efridani Lubis. "Yudicial Review Omnibus Law Dalam Melindungi Pekerja Dan Mengembangkan Investasi Di Indonesia." *VERITAS* 8, no. 1 (March 21, 2022): 49–66. https://doi.org/10.34005/veritas.v8i1.1757.

Putri, Indah Astrida Lestari, and Nurul Satria Abdi. "Kebijakan Sinkronisasi Dan Harmonisasi Regulasi Melalui Pembentukan Kementerian Legislasi Pemerintah Di Indonesia." *Ahmad Dahlan Legal Perspective* 1, no. 1 (2021): 36–46. https://doi.org/10.12928/adlp.v1i1.3573.

Setiadi, W. "Institutional Restructuring to Sustain Regulatory Reform in Indonesia." *Hasanuddin Law Review* 5, no. 1 (2019): 120–31. https://doi.org/10.20956/halrev.v5i1.1699.

Song June Kim, Dae Yong Choi. *Regulatory Coherence: The Case of the Republic Korea*, 2016.

Yanto, A, F Hikmah, F Faisal, and D P Rahayu. "Towards Improved Regulatory Efficiency: Reconstruction of Ministerial Regulations to Enhance Regulatory Reform in Indonesia." *Novum Jus* 19, no. 1 (2025): 239–63. https://doi.org/10.14718/NovumJus.2025.19.1.9.