

Urgensi Pembentukan Badan Regulasi Nasional dalam Meningkatkan Kualitas Legislasi di Indonesia

1.* Fuji Syifa Safari

2. Ivans Januardy

3. Satriya Nugraha

4. Eny Susilowati

^{1,2,3}. Faculty of Law, University of Palangka Raya, Central Kalimantan, Indonesia.

* Corresponding author, email: fujisyifasafari@gmail.com

 <https://doi.org/10.56128/jkih.v6i1.832>

ABSTRACT: Penelitian ini mengkaji permasalahan struktural dalam sistem pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, khususnya pada tahap awal yang meliputi pembulatan konsepsi, harmonisasi, dan evaluasi lintas kementerian dan lembaga. Kewenangan yang tersebar menyebabkan fragmentasi institusional dan lemahnya pengendalian kualitas legislasi sejak awal. Kondisi ini diperburuk oleh penerapan prinsip kehati-hatian masing-masing lembaga yang membatasi intervensi lintas sektor, sehingga tidak terdapat otoritas tunggal yang memiliki kewenangan final terhadap kualitas substansi rancangan undang-undang. Penelitian ini menggunakan metode hukum normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan dan konseptual. Hasil penelitian menunjukkan bahwa mekanisme harmonisasi yang ada masih bersifat koordinatif dan administratif, sehingga belum mampu menjamin konsistensi norma, kepastian hukum, dan efektivitas kebijakan. Oleh karena itu, diperlukan pembentukan Badan Regulasi Nasional sebagai lembaga terpusat yang berwenang mengendalikan kualitas regulasi melalui fungsi perencanaan, harmonisasi substantif, dan evaluasi guna mewujudkan sistem legislasi nasional yang terintegrasi dan efisien.

KEYWORDS: Badan Regulasi Nasional, Fragmentasi Kewenangan, Pembentukan Undang-Undang, Harmonisasi Peraturan.

PENDAHULUAN

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ditegaskan pada Pasal 1 Ayat 3 menyatakan bahwa Indonesia menganut konsep Negara Hukum atau “*Rechtsstaat*”. Maka dari itu peraturan perundang-undangan merupakan sumber hukum utama dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan. Seluruh kebijakan dan tindakan pemerintah dilaksanakan berdasarkan hukum yang berkeadilan dan memberikan kepastian. Lebih lanjut dalam Pasal 22A UUD NRI 1945 yang berbunyi, “ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang”, yang pada artinya dalam pasal tersebut mendelegasikan pengaturan mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan melalui undang-undang lain yang lebih rinci, yaitu Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UUP3). Undang-undang ini telah mengalami dua kali perubahan, yakni melalui Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 dan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang.

Dalam praktik ketatanegaraan Indonesia, prosedur pembentukan UU tidak hanya melibatkan DPR, Presiden, dan DPD sebagai lembaga konstitusional, tetapi juga melibatkan berbagai lembaga eksekutif, seperti Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia melalui Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Sekretariat Negara, Sekretariat Kabinet, serta kementerian teknis sesuai dengan substansi pengaturan. Suatu rancangan undang-undang terlebih dahulu melalui pembulatan konsepsi, pengharmonisasian, serta evaluasi substansi di beberapa lembaga terkait sebelum melalui tahap pembahasan di DPR. Tahapan yang dimaksudkan untuk memastikan kesesuaian norma dan konsistensi kebijakan hukum nasional sebelum diajukan ke DPR. Namun, tahapan pembulatan, harmonisasi, dan evaluasi tersebut dalam praktiknya sering mengalami hambatan. Perbedaan perspektif antar lembaga pengusul, serta ketiadaan mekanisme pengambilan keputusan yang bersifat final dan mengikat terhadap kualitas RUU merupakan salah satu hambatan yang ditemui. Kondisi tersebut berdampak pada lahirnya peraturan perundang-undangan yang saling tumpang tindih, bertentangan secara vertikal maupun horizontal, serta tidak selaras dengan regulasi yang telah ada. Akibatnya, kepastian hukum menjadi terganggu dan efektivitas pelaksanaan kebijakan publik tidak tercapai secara optimal.

Dengan keterlibatan berbagai lembaga sejak tahap perencanaan dan penyusunan RUU sebelum pembahasan di DPR, proses pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia pada praktiknya telah menghadapi kompleksitas sejak tahap awal. Kondisi tersebut kemudian diperparah dengan adanya fragmentasi kewenangan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Fungsi pembulatan konsepsi, harmonisasi, serta pengendalian kualitas regulasi tersebar pada berbagai lembaga tanpa adanya pembagian kewenangan yang bersifat final dan mengikat, sehingga tidak terdapat satu lembaga yang bertanggung jawab secara penuh terhadap kualitas akhir undang-undang sebagai produk hukum yang mengikat secara umum.

Fragmentasi kewenangan tersebut tidak semata-mata disebabkan oleh lemahnya koordinasi antar lembaga, melainkan juga dipengaruhi oleh penerapan prinsip kehati-hatian dalam penyelenggaraan pemerintahan. Dalam menjalankan fungsi dan kewenangannya, setiap lembaga negara maupun lembaga pemerintahan cenderung berfokus pada tugas pokok dan fungsi yang secara normatif telah ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan. Penerapan prinsip kehati-hatian tersebut mendorong masing-masing lembaga untuk membatasi ruang intervensinya pada substansi regulasi yang berada di luar lingkup kewenangannya, sehingga tidak ada lembaga yang memiliki legitimasi untuk mengambil keputusan lintas sektor yang bersifat final terhadap kualitas RUU.

Dalam prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, keterlibatan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (Kemenkumham) menempati posisi sentral, khususnya dalam rangka pengharmonisasian dan peningkatan kualitas regulasi (Winata & Musais, 2021). Peran tersebut telah terlegitimasi secara normatif melalui Peraturan Presiden Nomor 155 Tahun 2024 tentang Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, yang menegaskan bahwa Kemenkumham menyelenggarakan fungsi perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan di bidang peraturan perundang-undangan. Sedangkan Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) bertugas melaksanakan pembinaan hukum nasional, termasuk merencanakan, menganalisis, dan mengevaluasi peraturan perundang-undangan.

Secara lebih teknis, pelaksanaan fungsi tersebut dijalankan oleh Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undang yang memiliki tugas menyelenggarakan perumusan dan

pelaksanaan kebijakan di bidang peraturan perundang-undangan. Pengaturan mengenai tugas dan fungsi Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 155 Tahun 2024 serta diuraikan lebih lanjut dalam Peraturan Menteri Hukum Nomor 1 Tahun 2024 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Hukum. Meskipun demikian, kewenangan Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan pada dasarnya bersifat koordinatif dan administratif, sehingga tidak memberikan kewenangan pengambilan keputusan yang bersifat final terhadap substansi RUU. Selain Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, dalam perkembangan praktik ketatanegaraan, terdapat pula lembaga negara lain yang terlibat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan guna memastikan kesesuaian regulasi dengan kebijakan nasional yang ditetapkan oleh Presiden. Lembaga-lembaga tersebut antara lain Kementerian Koordinator, Sekretariat Kabinet, Kementerian Sekretariat Negara, dan Kantor Staf Presiden. Keterlibatan lembaga-lembaga ini menunjukkan bahwa proses pembentukan peraturan perundang-undangan tidak hanya bersifat yuridis, tetapi juga sangat dipengaruhi oleh aspek koordinasi kebijakan pemerintahan.

Dalam proses tersebut, Sekretariat Kabinet memiliki tugas melakukan pengkajian serta memberikan rekomendasi terhadap rencana kebijakan kementerian atau lembaga dalam bentuk peraturan menteri atau peraturan kepala lembaga yang memerlukan persetujuan Presiden. Kementerian Sekretariat Negara berperan dalam memberikan dukungan teknis, administratif, dan analisis dalam penyiapan izin prakarsa serta penyelesaian RUU. Sementara itu, Kementerian Koordinator menjalankan fungsi koordinasi dan sinkronisasi perumusan, penetapan, serta pelaksanaan kebijakan sesuai dengan bidang teknis yang berada di bawah kewenangan koordinasinya. Keterlibatan berbagai lembaga dengan dasar hukum dan ruang lingkup kewenangan yang berbeda tersebut semakin menegaskan karakter fragmentatif dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Kondisi ini menunjukkan bahwa permasalahan pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia bukan semata-mata persoalan teknis prosedural, melainkan persoalan struktural dalam desain kelembagaan legislasi. Berdasarkan kondisi tersebut, pembentukan Badan Regulasi Nasional menjadi relevan dan mendesak sebagai solusi kelembagaan untuk mengatasi permasalahan legislasi secara struktural. Badan Regulasi Nasional diposisikan sebagai lembaga terpusat yang memiliki kewenangan pengendalian kualitas regulasi guna meningkatkan kualitas legislasi dan mewujudkan kepastian hukum yang berkelanjutan.

Meskipun Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang telah mengalami perubahan sebanyak dua kali, yaitu Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Upaya tersebut belum mampu mengatasi persoalan secara fundamental karena masih mempertahankan desain kelembagaan yang terfragmentasi. Dengan demikian, permasalahan dalam pembentukan undang-undang di Indonesia tidak lagi dapat dipahami semata-mata sebagai persoalan teknis prosedural, melainkan sebagai persoalan struktural dalam sistem legislasi nasional. Maka dari itu dalam penelitian ini penulis merasa perlu adanya suatu Badan/Lembaga Regulasi Nasional yang memiliki mandat tunggal dalam perencanaan, harmonisasi, pengawasan, dan evaluasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Badan/Lembaga Badan Regulasi Nasional ini nantinya bukan hanya bersifat administratif, tetapi juga ikut andil dalam pembahasan substantif rancangan undang-undang. Wacana mengenai suatu Badan/Lembaga Regulasi Nasional pernah diusulkan oleh Sekretaris Kabinet, Pramono Anung pada tahun 2018 yang mengusulkan perlu adanya badan baru yang bertugas untuk mengharmonisasikan peraturan perundang-undangan. Penguatan itu dilakukan dengan cara membentuk suatu organ atau

institusi tunggal (*single centered body*) pembentuk peraturan perundang-undangan. Bukan hanya itu, pada tahun 2019 saat debat calon Presiden, Presiden Joko Widodo menyampaikan janji membentuk “Pusat Legislasi Nasional” sebagai solusi permasalahan disharmonisasi dan tumpang tindih peraturan perundang-undangan (Humas Sekretariat Kabinet, 2019).

Berdasarkan hasil penelusuran yang penulis lakukan di berbagai literasi hukum, ada beberapa penelitian terdahulu yang juga membahas mengenai keberadaan Badan/Lembaga Regulasi Nasional ini, namun penelitian terdahulu masih terfragmentasi dalam melihat permasalahan. Muhammad Reza Winata dan Ibnu Hakam Musais dalam artikelnya berjudul “Menggagas Formulasi Badan Regulasi Nasional sebagai Solusi Reformasi Regulasi di Indonesia” menyoroti permasalahan hiper-regulasi, kontradiksi substansi, dan disharmoni kelembagaan negara. Mereka mengusulkan pembentukan Badan Regulasi Nasional (BRN) sebagai Lembaga Pemerintah Non-Kementerian (LPNK) di bawah Presiden yang berwenang dalam harmonisasi dan evaluasi peraturan perundang-undangan (Winata & Musais, 2021).

Namun, penelitian ini masih berfokus pada konsep kelembagaan ideal BRN secara teoritis, tanpa menjelaskan secara rinci bagaimana landasan hukum pembentukannya dapat diintegrasikan dalam sistem legislasi yang telah diatur melalui UU No. 12 Tahun 2011 jo. UU No. 13 Tahun 2022. Adapun penelitian Fanggi dkk. dalam artikel “Kewenangan Pemerintah Pusat dalam Penyelenggaraan Urusan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan” hanya menitikberatkan analisis pada pembagian kewenangan administratif pemerintah pusat dalam pembentukan regulasi. Mereka menemukan lemahnya koordinasi antar lembaga seperti Kemenkumham, Setneg, dan Bappenas (Fanggi et al., 2021). Namun, penelitian ini tidak memberikan tawaran kelembagaan baru untuk mengatasi tumpang tindih kewenangan tersebut. Selain itu, dalam artikel Retno Saraswati berjudul “Problematika Hukum Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan”, penulis mengidentifikasi adanya kekaburan hukum dan ketidakharmonisan dalam hierarki peraturan (Saraswati, 2013). Meskipun penelitian ini secara normatif menyinggung kelemahan sistem pembentukan undang-undang, tetapi belum mengusulkan solusi kelembagaan konkret seperti pembentukan BRN untuk menjawab problem tersebut.

Dari keempat penelitian tersebut dapat disimpulkan bahwa terdapat baik secara konseptual maupun normatif. Dengan demikian, belum ada penelitian yang secara komprehensif menguraikan urgensi, kedudukan, serta model kelembagaan BRN dalam sistem pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia. Dalam penelitian ini nantinya akan dilakukan studi perbandingan dengan lembaga serupa di negara lain, khususnya *Minister of Government Legislation* (MOLEG) di Korea Selatan (Fanggi et al., 2021). Melalui pendekatan ini, diharapkan mampu memperoleh model kelembagaan idel bagi Indonesia dalam mewujudkan sistem legislasi yang terintegrasi dan berkualitas dengan prinsip *good regulatory governance*. Maka dari itu penulis dalam penelitian ingin mengkaji bagaimana urgensi pembentukan Badan/Lembaga Regulasi Nasional dalam sistem pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia sebagai bagian upaya reformasi regulasi.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum doktrinal atau normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Pendekatan peraturan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah berbagai regulasi yang berkaitan dengan isu yang diteliti, sedangkan pendekatan konseptual digunakan untuk memahami pandangan dan doktrin dalam ilmu hukum. Bahan hukum primer meliputi Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang

Nomor 15 Tahun 2019, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, serta Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan. Sementara itu, bahan hukum sekunder berasal dari buku, jurnal, laporan, dan artikel yang relevan dengan isu Badan Regulasi Nasional, reformasi regulasi, serta konsep kelembagaan untuk mendukung analisis penelitian.

HASIL & PEMBAHASAN

Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat berwenang dan mengikat secara umum (Simbolon, 2019). Sebagai negara dengan prinsip *Rechtsstaat*, Indonesia menempatkan peraturan perundang-undangan sebagai dasar legitimasi dalam setiap tindakan pemerintah. Fenomena tersebut menjadi pemicu persoalan regulasi di Indonesia, salah satunya adalah lahirnya keadaan *over regulation*, yaitu keadaan dimana jumlah regulasi menjadi sangat banyak namun tidak terintegrasi dengan baik serta kualitas dari regulasi itu sendiri tidak berkualitas. Pemicu lainnya yang menyebabkan Indonesia menjadi *over regulation* adalah dengan penerapan sistem desentralisasi. Terhitung sejak 2020 hingga awal tahun 2025, Indonesia sudah mengeluarkan 104.884 ribu peraturan yang terdiri dari peraturan pusat (UU, Perpu, PP, Perpres), Peraturan Menteri, Peraturan Lembaga Non Kementerian, dan Peraturan Daerah (Database BPK RI, 2025). Dengan keadaan *over regulation* yang terjadi dalam sistem legislasi di Indonesia dapat menyebabkan tumpang tindih aturan hingga ketidakharmonisan peraturan perundang-undangan.

Cahyani Suryandari, Direktur Perencanaan Peraturan Perundang-Undangan Ditjen PP Kemenkumham, dalam Seminar Nasional Peningkatan Kepatuhan Hukum yang diselenggarakan oleh Asosiasi Auditor Hukum Indonesia (ASAHI) pada Rabu, 31 Juli 2024 lalu mengatakan bahwa ribuan peraturan perundang-undangan dapat menyebabkan besarnya potensi ketidakharmonisan diantara peraturan perundang-undangan baik secara vertikal maupun horizontal (W, Hilman Fathurrahman, 2024). Padahal dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 jo. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2019 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dengan jelas dan tegas menyebutkan dan memandatkan untuk diadakannya sebuah proses harmonisasi dalam proses tahapan pembentukan suatu undang-undang. Dengan harapan agar nantinya pembentukan aturan hukum yang akan dibahas dan diundangkan tidak memuat aturan yang tumpang tindih baik antara satu dengan aturan yang lain (Arifin & Satria, 2020). Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dalam Pasal 55 menyatakan bahwa harmonisasi diperlukan untuk menghindari pertentangan antarkementerian/lembaga, antara pusat dan daerah, serta antara peraturan baru dengan peraturan lama.

Ditengah fenomena *over regulation* saat ini, penting menelaah lembaga apa saja yang berwenang dalam pembentukan undang-undang. Di Indonesia, proses pembentukan undang-undang melibatkan mekanisme multilembaga. Secara tatanan konstitusional, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai *power to make law* yang kewenangannya mencakup inisiasi Program Legislasi Nasional (Prolegnas), pengajuan Rancangan Undang-Undang (RUU), pembahasan hingga persetujuan akhir (Zuhri, 2020). Secara fundamental, dalam Pasal 20 UUD 1945, Presiden juga berperan dengan kewenangan mengajukan RUU dan wajib berpartisipasi dalam pembahasan bersama DPR. Selain itu, Dewan Perwakilan Daerah (DPD) menjalankan fungsi terbatas dalam proses ini, yaitu hak untuk mengajukan RUU tertentu dan berpartisipasi dalam

pembahasan, meskipun perannya dikategorikan sebagai fungsi konsultatif karena tidak memiliki otoritas untuk memberikan persetujuan pengesahan secara definitif.

Secara operasional di lingkungan eksekutif, sejumlah lembaga teknis turut berperan krusial dalam menjamin kualitas substansi dan formal RUU. Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan (Ditjen PP) Kementerian Hukum memiliki mandat untuk melakukan harmonisasi, pembulatan, dan pematapan konsepsi RUU. Sementara itu, Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) berkontribusi melalui penyusunan kajian akademik dan analisis hukum sebagai landasan empiris dan normatif pembentukan regulasi atau dikatakan pula sebagai *ex-ante assessment* (Nalle & Syaputri, 2021).

Keterlibatan Kementerian Sekretariat Negara (Setneg) dan Sekretariat Kabinet (Seskab) lebih terfokus pada penyelarasan dan pengendalian administrasi sebelum RUU diajukan ke DPR. Meskipun sifat multilembaga ini dimaksudkan untuk menghasilkan produk hukum yang komprehensif, faktanya fragmentasi kewenangan dan tumpang tindih fungsi harmonisasi seringkali memicu inefisiensi dan disharmonisasi regulasi. Kondisi ini menjadi argumen kuat yang mendasari diskursus mengenai perlunya pembentukan suatu lembaga terpusat untuk mengintegrasikan dan mengendalikan mutu regulasi secara holistik dan nasional. Salah satu bentuk konkrit dari disharmonisasi ini dapat dilihat pada Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (Minerba) dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, khususnya dalam kewenangan pengawasan dan sanksi pelanggaran (Paongan et al., 2025).

Dalam proses pembentukan undang-undang di Indonesia, tahapan pra-legislasi sebelum pembahasan Rancangan Undang-Undang (RUU) di Dewan Perwakilan Rakyat memegang peranan strategis dalam menentukan kualitas substansi regulasi. Tahapan tersebut meliputi penyusunan awal, pembulatan konsepsi, harmonisasi, dan evaluasi rancangan regulasi yang dilakukan oleh berbagai lembaga pemerintahan. Secara normatif, tahapan ini dimaksudkan untuk memastikan kesesuaian rancangan peraturan dengan sistem hukum nasional, kebijakan pembangunan, serta kepentingan umum (Winata & Musais, 2021). Namun, dalam praktiknya, tahapan pra-legislasi justru menjadi salah satu titik krusial munculnya permasalahan pembentukan peraturan perundang-undangan.

Permasalahan utama dalam tahap pra-legislasi terletak pada tersebarnya kewenangan pengendalian substansi dan kualitas regulasi pada berbagai lembaga negara dan lembaga pemerintahan. Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia melalui fungsi harmonisasi peraturan perundang-undangan, kementerian atau lembaga pengusul melalui penyusunan substansi sektoral, kementerian koordinator melalui koordinasi kebijakan, serta Sekretariat Negara dan Sekretariat Kabinet melalui pengendalian kebijakan Presiden, masing-masing menjalankan fungsi berdasarkan dasar hukum dan kepentingan institusional yang berbeda. Kondisi ini menciptakan fragmentasi kewenangan yang bersifat struktural, bukan sekadar persoalan teknis koordinasi. Fragmentasi kewenangan tersebut diperkuat oleh penerapan prinsip kehati-hatian dalam penyelenggaraan pemerintahan. Setiap lembaga pada dasarnya terikat pada tugas pokok dan fungsi yang secara normatif telah ditetapkan, sehingga cenderung membatasi keterlibatannya pada aspek-aspek yang berada dalam lingkup kewenangannya sendiri. Akibatnya, meskipun terdapat berbagai mekanisme pembulatan dan harmonisasi, tidak terdapat satu lembaga pun yang memiliki legitimasi untuk melakukan penilaian substansial secara menyeluruh dan bersifat final terhadap rancangan undang-undang sebelum diajukan ke DPR (Winata & Musais, 2021).

Kondisi fragmentasi kewenangan dan disharmonisasi regulasi tersebut menjadi alasan yang kuat bagi urgensi pembentukan Badan Regulasi Nasional (BRN) di Indonesia yang berujung pada disrupsi *legal order*. Secara filosofis, fenomena *over-regulation* dan

disharmonisasi secara fundamental mencederai prinsip kepastian hukum dan keadilan substantif yang menjadi imperatif bagi sebuah negara hukum. Fragmentasi kewenangan legislasi menyebabkan inkonsistensi norma, sehingga hukum kehilangan fungsi prediktifnya. BRN hadir sebagai solusi untuk merealisasikan tertib hukum yang koheren melalui integrasi otoritas pengendalian kualitas, memastikan setiap regulasi didasarkan pada kajian yang kuat guna memajukan keadilan sosial.

Secara yuridis, pembentukan BRN merupakan konsekuensi logis dari kegagalan implementasi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 jo. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU P3). Meskipun Pasal 55 UU P3 secara eksplisit mengamankan proses harmonisasi untuk mencegah pertentangan antarnorma, fungsi harmonisasi yang tersebar di beberapa lembaga eksekutif terbukti tidak efisien dan tidak terintegrasi. BRN berfungsi sebagai sentralisasi otoritas pengendalian kualitas regulasi yang berkekuatan hukum, bertindak sebagai *single entry point* untuk menolak atau mengoreksi Rancangan Undang-Undang (RUU) atau Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) yang disharmonis. Dengan memusatkan fungsi ini, BRN menjamin kepatuhan terhadap hierarki dan materi muatan peraturan perundang-undangan.

Pembentukan BRN juga memiliki landasan sosiologis dan merupakan manifestasi nyata dari penerapan prinsip *Good Regulatory Governance* (GRG). Dalam ilmu perundang-undangan, *good regulatory governance* memastikan proses legislasi melibatkan masyarakat, bebas dari korupsi, dan responsif terhadap kebutuhan publik. Prinsip tersebut mencakup kejelasan regulasi, efisiensi birokrasi, dan perlindungan hak asasi manusia, sehingga perundang-undangan mendukung pembangunan berkelanjutan dan keadilan sosial (Oba et al., 2025). Melalui sentralisasi, BRN menjamin keterpaduan, efisiensi, dan transparansi seluruh proses pra-legislasi, memastikan bahwa produk hukum yang dihasilkan tidak hanya konsisten secara normatif, tetapi juga responsif terhadap dinamika sosial, partisipatif, dan mampu menopang akselerasi pembangunan nasional.

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, konsep ideal Badan Regulasi Nasional (BRN) harus dirancang sebagai lembaga independent dan sentralistik. BRN dapat ditempatkan sebagai lembaga setingkat kementerian atau lembaga negara yang independent di bawah koordinasi Presiden dengan mengadopsi empat fungsi utama, yaitu perencanaan regulasi nasional, harmonisasi substantif dan formal, evaluasi dan pengawasan regulasi, serta *regulatory impact assessment* (Winata & Musais, 2021).

BRN juga nantinya akan melakukan kewenangan sebagai berikut:

- a. Melakukan pembinaan hukum yang sebelumnya menjadi kewenangan BPHN;
- b. Melakukan fungsi teknis dalam tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan yang terdiri atas:
 - 1) Mengkoordinasikan perencanaan undang-undang dalam prolegnas bersama DPR;
 - 2) Mengkoordinasikan perencanaan dan penyusunan peraturan perundang-undangan lainnya dilingkup eksekutif;
 - 3) Mengharmonisasikan peraturan perundang-undangan untuk lingkup pemerintah pusat dan pemerintah daerah;
 - 4) Mengkoordinasikan pembahasan RUU antara DPR dengan Kementerian terkait, serta pembahasan rancangan peraturan perundang-undangan lainnya di lingkup eksekutif; dan
 - 5) Melakukan pengundangan peraturan perundang-undangan.
- c. Menetapkan standar, norma, pedoman, dan kriteria peraturan perundang-undangan;

- d. Melakukan pemantauan, peninjauan, analisis, dan evaluasi peraturan perundang-undangan;
- e. Mengelola JDIIH secara terintegrasi; dan
- f. Melakukan penerjemahan peraturan perundang-undangan. (Wijayanti, H., et al., 2025)

Konsep dan kewenangan BRN tersebut selaras dengan prinsip *Good Regulatory Governance*, yaitu:

Tabel 1. Prinsip *Good Regulatory Governance* dalam implementasi BRN

Prinsip GRG	Implementasi BRN
Keterpaduan & Konsistensi	Membuat dan mengkoordinasi peta jalan regulasi nasional dan mengelola basis data terpusat sebagai referensi Tunggal.
Transparansi & Partisipasi	Mengelola E-Regulation yang terbuka untuk partisipasi publik dan stakeholder.
Efektivitas & Efisiensi	Melakukan <i>Regulatory Simplification</i> dan <i>Regulatory Guillotine</i> (penghapusan regulasi yang tumpang tindih/ <i>obsolescen</i>) secara berkala.

Sumber: diolah dari bahan hukum sekunder oleh penulis

Kehadiran Badan Regulasi Nasional (BRN) nantinya akan memberikan implikasi praktis yang transformatif terhadap tata kelola hukum dan sistem administrasi negara, sejalan dengan prinsip *Good Regulatory Governance* (GRG). Secara fungsional, BRN menciptakan koordinasi regulasi yang efisien melalui mekanisme satu pintu harmonisasi, yang secara langsung mempercepat proses legislasi dan mengeliminasi tumpang tindih antar-regulasi. BRN juga berpotensi signifikan dalam mengatasi masalah hiper-regulasi dengan menerapkan *Regulatory Impact Assessment* (RIA) dan melakukan evaluasi berkala untuk merekomendasikan pencabutan regulasi yang tidak relevan, sekaligus menolak inisiatif pembentukan aturan yang tidak memiliki urgensi substantif. Implikasi lainnya adalah peningkatan kualitas kebijakan publik, di mana setiap Rancangan Undang-Undang (RUU) dipastikan berbasis kajian mendalam dan data analisis dampak, menjadikannya lebih responsif terhadap kebutuhan masyarakat dan dunia usaha. Terakhir, BRN akan memperkuat kepastian hukum dan kepercayaan publik dengan menyediakan basis data regulasi terintegrasi nasional, yang memudahkan akses masyarakat terhadap panduan hukum tunggal, sehingga secara keseluruhan, BRN berperan vital dalam peningkatan efektivitas pemerintahan dan kemudahan berusaha di Indonesia.

Konsep ideal Badan Regulasi Nasional (BRN) dapat diperkuat melalui studi komparatif dengan Kementerian Legislasi Pemerintah Korea Selatan (*Ministry of Government Legislation*). MOLEG merepresentasikan model sentralisasi regulasi yang berhasil di lingkungan eksekutif dan berfungsi sebagai *gatekeeper* utama terhadap kualitas peraturan perundang-undangan. Berbeda dengan fungsi harmonisasi di Indonesia yang terfragmentasi, MOLEG memiliki otoritas tunggal untuk meninjau dan mengesahkan secara formal seluruh rancangan undang-undang (RUU) dan peraturan di bawahnya yang diusulkan oleh kementerian/lembaga eksekutif, sebelum RUU tersebut diajukan kepada parlemen (Majelis Nasional) (Fanggi et al., 2021). Fungsi *gatekeeping* ini memastikan bahwa setiap rancangan peraturan telah melalui proses penilaian kualitas, konsistensi hukum, dan harmonisasi, baik secara vertikal (terhadap hierarki) maupun horizontal (antar-materi sejenis).

Adopsi model MOLEG di Indonesia memerlukan reposisi kewenangan yang signifikan. MOLEG memiliki mandat untuk melakukan *statutory examination* atau proses untuk menilai suatu peraturan melalui pengujian formil dan materiil serta bertanggung jawab atas drafting akhir rancangan undang-undang pemerintah, menunjukkan bahwa BRN ideal harus dilembagakan dengan kekuasaan otoritatif yang lebih besar daripada sekadar fungsi konsultatif

(Haryani, 2017). BRN harus mengambil alih dan mengintegrasikan fungsi harmonisasi dari Ditjen PP Kemenkumham dan pengendalian pra-legislasi dari Setneg/Seskab, serta menerapkan *Regulatory Impact Assessment* (RIA) secara wajib. Implikasi utamanya adalah bahwa BRN harus diberikan mandat yuridis untuk menangguk atau mengembalikan RUU yang tidak memenuhi standar kualitas dan harmonisasi. Studi komparatif ini memperkuat argumentasi bahwa reformasi kelembagaan harus bersifat radikal, bukan hanya reorganisasi minor, untuk secara efektif mengatasi tantangan disharmonisasi regulasi nasional.

Pembentukan BRN dengan model sentralistik otoritatif memiliki implikasi yuridis yang mendalam, terutama pada tatanan normatif. Pertama, BRN menuntut amandemen substansial Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 jo. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU P3). Amandemen ini harus secara eksplisit menetapkan BRN sebagai lembaga tunggal yang berwenang melakukan penilaian kualitas, pengendalian, dan harmonisasi regulasi, secara definitif mengeliminasi kewenangan yang tersebar di kementerian/lembaga lain dalam fungsi pra-legislasi. Kedua, secara yuridis BRN memperkuat hukum acara legislasi dengan menjadikan hasil penilaian kualitas dan harmonisasi oleh BRN sebagai prasyarat mutlak sebelum RUU diajukan kepada DPR. Hal ini menjamin bahwa DPR hanya membahas RUU yang telah diverifikasi konsistensi normatifnya oleh lembaga teknis berwenang, sehingga memperkecil potensi judicial review di kemudian hari.

Implikasi praktis BRN akan terasa langsung pada efektivitas pemerintahan dan peningkatan kualitas produk hukum. Pertama, BRN akan menciptakan koordinasi regulasi yang efisien melalui mekanisme satu pintu harmonisasi, yang secara fungsional mempercepat proses legislasi dan secara efektif mengeliminasi tumpang tindih antar-regulasi. Kedua, BRN secara praktis mampu mengatasi hiper-regulasi dengan melaksanakan *Regulatory Impact Assessment* (RIA). Hal ini berdampak pada peningkatan kualitas kebijakan publik yang berbasis data dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat dan dunia usaha. Ketiga, BRN akan meningkatkan kepastian hukum dan kepercayaan publik dengan menyediakan basis data regulasi terintegrasi nasional sebagai panduan hukum tunggal, yang secara keseluruhan mendukung peningkatan efektivitas pemerintahan.

PENUTUP

Kebutuhan pembentukan Badan Regulasi Nasional (BRN) muncul sebagai respons terhadap lemahnya tata kelola legislasi yang bersifat multilembaga, yang selama ini mendorong terjadinya *over-regulation* serta disharmonisasi antarperaturan perundang-undangan. Fragmentasi kewenangan harmonisasi yang tersebar di berbagai organ eksekutif seperti Kemenkumham, Setneg, dan Seskab terbukti tidak efektif dalam mencegah konflik norma dan pada akhirnya mengurangi jaminan kepastian hukum. Dengan kondisi demikian, BRN dipandang penting sebagai lembaga yang independen dan tersentralisasi dengan mandat tunggal untuk menyatukan fungsi perencanaan, harmonisasi, pengawasan, serta evaluasi seluruh proses regulasi, sejalan dengan prinsip *Good Regulatory Governance* (GRG). Mengadopsi praktik *Ministry of Government Legislation* (MOLEG) di Korea Selatan, BRN idealnya berperan sebagai pemegang otoritas sentral yang memiliki kewenangan untuk menunda atau menolak rancangan undang-undang yang belum harmonis, serta mewajibkan penerapan *Regulatory Impact Assessment* (RIA). Dari sisi yuridis, pendirian BRN memerlukan perubahan terhadap UU P3 guna memberikan dasar hukum yang secara tegas menetapkan BRN sebagai lembaga penilai kualitas regulasi dengan kewenangan yang mengikat. Sementara secara praktis, keberadaan BRN diyakini mampu meningkatkan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan

melalui koordinasi yang lebih efisien, pengendalian hiper-regulasi, serta penyusunan kebijakan publik yang berbasis data, sehingga berdampak pada penguatan kepastian hukum dan peningkatan kepercayaan publik.

REFERENSI

- Arifin, Z., & Satria, A. P. (2020). Disharmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia: Antara Bentuk, Penyebab Dan Solusi. *Jurnal Pro Hukum: Jurnal Penelitian Bidang Hukum Universitas Gresik*, 9(1), 1–10.
- Database BPK RI. (2025). *Jenis Peraturan Perundang Undangan*.
- Fanggi, P. A. L., Kaharudin, K., & Purnomo, C. E. (2021). Kewenangan Pemerintah Pusat dalam Penyelenggaraan Urusan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. *Jurnal Education and Development*, 9(4), 777–784.
- Haryani, R. (2017). Konsepsi dan Sistem Pengujian Peraturan Perundang-Undangan oleh Mahkamah Agung Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945. *Binamulia Hukum*, 6(2), 117–126.
- Humas Sekretariat Kabinet. (2018). *Seskab Wacanakan Pembentukan Lembaga Tunggal Pembentuk Peraturan Perundang-undangan*.
- Humas Sekretariat Kabinet. (2019). *Pembentukan Badan Perundang-undangan di Indonesia: Praktik di Korea Selatan Sebagai Perbandingan*.
- Nalle, V. I. W., & Syaputri, M. D. (2021). SROI: Metode Alternatif dalam Riset Evaluasi Pasca-Legislati. *Jurnal IUS Kajian Hukum Dan Keadilan*, 9(3), 644–663.
- Oba, P. F. N., Kase, J. J., Djoh, P. J. I., Wuga, M. S., & Sanda, K. A. M. (2025). Prinsip Good Governance dalam Penyusunan Peraturan Daerah. *Jurnal Penelitian Ilmiah Multidisipliner*, 1(04), 824–831.
- Paongan, R. T., Maramis, R. A., & Pinasang, D. R. (2025). Analisis Harmonisasi Peraturan Perundang Undangan Dalam Mengatasi Konflik Regulasi Di Indonesia. *Innovative: Journal Of Social Science Research*, 5(4), 4796–4812.
- Saraswati, R. (2013). Problematika Hukum Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. *Jurnal Yustisia*, 2(3), 97–103.
- Simbolon, L. A. (2019). *Ilmu Perundang-Undangan Yang Baik Untuk Negara Indonesia*. Deepublish.
- W, H. F. (2024). *Hukumonline Bersama ASAHI Selenggarakan Seminar Nasional Peningkatan Kepatuhan Hukum*.
- Widiarty, W. S. (2024). *Buku ajar metode penelitian hukum*. Publika Global Media.
- Wijayati, H., Hukum, F., Brawijaya, U., Hukum, F., Brawijaya, U., Hukum, F., Brawijaya, U., Id, O., Hukum, F., & Brawijaya, U. (2025). *Urgensi Pembentukan Lembaga Pemerintahan Khusus di Bidang Pengelolaan Peraturan Perundang-Undangan* 31(February), 666–695.
- Winata, M. R., & Musais, I. H. (2021). Menggagas Formulasi Badan Regulasi Nasional Sebagai Solusi Reformasi Regulasi Di Indonesia. *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*, 10(2), 303–321.
- Zuhri, B. (2020). Peranan Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Pembentukan Undang-Undang Menurut Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 Setelah Amandemen. *Jurnal Ensiklopedia*, 3(5).

Editorial Office of Locus: Jurnal Konsep Ilmu Hukum (JKIH)

Medan City, North Sumatra, Indonesia.

Phone / WhatsApp Business: +62 811-620-1239

Email: support@jurnal.locusmedia.id

E-ISSN: 2809-9265 | **DOI Prefix:** 10.56128/jkih

Powered by Locus Media Publishing
