

Refleksi Pembangunan Hukum: Penataan Regulasi 2005-2025 Menuju Indonesia Emas 2045

Arif Christiono^{1*}

¹ Direktorat Hukum Regulasi, Kementerian PPN/Bappenas

Korespondensi: * chris@bappenas.go.id

 <https://doi.org/10.47266/bwp.v7i1.253> | halaman: 34 - 44

Dikirim: 02-05-2024 | Diterima: 02-05-2024 | Dipublikasikan: 31-05-2024

Abstrak

Indonesia adalah negara hukum sehingga hukum harus menjadi landasan kehidupan masyarakat dalam berbagai bidang. Namun, hukum seharusnya dibuat sederhana, dengan produk tidak banyak dan mudah dimengerti oleh masyarakat. Sejak Reformasi 1998, peraturan perundangan telah tumbuh di Indonesia secara masif, jumlahnya sekarang sangat banyak, kemungkinan tumpang tindih dan tidak mudah dianalisis. Walaupun peraturan telah dibuat untuk mendukung kemudahan berusaha, namun belum terdapat upaya untuk penataan regulasi. Makalah ini mengusulkan penggunaan teknologi AI (Artificial Intelligence) untuk penataan regulasi ke depan, mulai dari tahap pengumpulan data, analisis data, penetapan kriteria, identifikasi hingga verifikasi. Machine learning yang dapat dimanfaatkan meliputi Regresi logistik, Pemrosesan Bahasa Alami (Natural Language Processing/NLP), Decision tree, Support Vector Machine (SVM), Jaringan Syaraf Tiruan (Artificial Neural Network/ANN). Perkembangan teknologi AI yang sangat pesat telah memungkinkan untuk dimanfaatkan sebagai alat bantu penataan regulasi hukum dan pemangku kepentingan perlu disiapkan untuk tugas ini.

Kata kunci: negara hukum; peraturan perundangan; penataan regulasi; artificial intelligence (AI).

I. Pendahuluan

Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum, yang mana dalam mencapai tujuan negara diperlukan aturan hukum. Dalam konsep Negara Hukum itu, diidealkan bahwa yang harus dijadikan panglima dalam dinamika kehidupan kenegaraan adalah hukum, bukan politik ataupun ekonomi.¹ Dengan demikian, dapat dimaknai bahwa, “Apabila hukum tegak maka ekonomi berjalanan lancar, sedangkan ekonomi lancar belum tentu hukum tegak”. Pada konstruksi tersebut, ekonomi dapat berjalan lancar karena masih terjadi praktik suap menyuap dan sebagainya.

Sebagai negara hukum, Indonesia menjadikan peraturan perundang-undangan sebagai dasar hukum atau acuan dalam berperilaku, baik bagi penyelenggara negara maupun bagi masyarakat, termasuk para pelaku ekonomi. Untuk itu, peraturan perundang-undangan selayaknya dirumuskan dengan cara yang sederhana, jelas, tegas, dan konsisten sehingga mudah dipahami dan dioperasionalkan. Peraturan perundang-undangan juga seyogyanya tidak diproduksi dalam jumlah yang terlalu banyak, hal ini dimaksudkan agar tidak menyulitkan setiap pihak untuk menerapkan dan mematuhi. Hanya dengan peraturan perundang-undangan yang sederhana dan tertib, kepastian hukum dapat terwujud sehingga mampu membangun iklim kerja yang kondusif bagi pencapaian kinerja yang lebih baik.

Sejak era reformasi hingga saat ini, pembentukan regulasi dilakukan sedemikian masif. Hal ini terbukti dari banyaknya regulasi yang disusun dan ditetapkan. Dari regulasi-regulasi tersebut, tidak sedikit pula yang menimbulkan permasalahan baru, mengingat tujuan pembentukannya tidak saja untuk mengatasi kekosongan hukum tetapi juga untuk memperluas dan memperkuat kewenangan dari pemrakarsanya. Sebagai konsekuensinya terjadi tumpang tindih regulasi, inkonsisten dan bertentangan antara peraturan yang sederajat satu dengan lainnya, antara peraturan tingkat Pusat dan Daerah, serta antara peraturan yang lebih rendah dengan peraturan di atasnya. Permasalahan tersebut hingga saat ini belum dapat terselesaikan, meski pendekatan baru sudah digunakan (misalnya: penggunaan pendekatan Omnibus Law untuk penyederhanaan regulasi). Hal ini dapat dipahami mengingat jumlah regulasi yang sedemikian banyak dan tersebar di berbagai K/L, baik pusat maupun daerah. Kondisi regulasi ini dibenarkan oleh Prof. Guntur, yang menyatakan bahwa “sudah tidak terhitung berapa banyak peraturan perundang-undangan yang berlaku di seluruh wilayah Indonesia”.²

Upaya yang diperlukan dalam mengatasi permasalahan regulasi yang memiliki dampak sistemik ini membutuhkan pendekatan yang sistematis, mulai dari inventarisasi, identifikasi, hingga analisis peraturan perundang-undangan yang diindikasikan bermasalah atau berpotensi bermasalah yang selanjutnya ditindaklanjuti dengan upaya pembenahannya. Untuk mendukung operasionalisasi tahapan tersebut, perlu “tools” yang dapat mengidentifikasi regulasi yang bermasalah dan berpotensi bermasalah. Logikanya, bila sudah mengetahui regulasi yang terindikasi bermasalah atau berpotensi bermasalah, para penyusun regulasi tidak akan melakukan kesalahan dalam pembentukan atau penyempurnaan (revisi).

Melalui pendekatan kemajuan teknologi, khususnya kecerdasan buatan atau yang dikenal dengan *Artificial Intelligence* (AI), akan sangat memungkinkan untuk mengurai permasalahan regulasi. Bahkan, AI dapat digunakan untuk membantu bisnis proses pembentukan regulasi agar tidak terjadi permasalahan ke depannya atau sekurang-kurangnya dapat meminimalisir timbulnya permasalahan baru terhadap pembentukan regulasi. Pemanfaatan AI dapat

¹ Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Negara Hukum Indonesia*, (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2012).

² Guntur Hamzah, *Konferensi Hukum Nasional “Refleksi Hukum Nasional: Refleksi Hukum 2016 dan Proyeksi Hukum 2017,”* (Jakarta: 2016).

dilaksanakan mulai dari tahap perencanaan hingga pengundangan, begitu pula dengan tahapan evaluasi yang selama ini sering terabaikan.

Tabel 1. Jumlah Peraturan Perundang-undangan (per 19 Juni 2023)

Jenis PUU	JDIHN (BPHN) ¹	Database DJPP Kumham ²	Database BPK ³	Database Kemendagri ⁴
Undang-Undang	1.609	1.734	1.744	
Perpu	185	217	170	
Peraturan Pemerintah	4.620	4.833	4.837	
Perpres	2.198	2.299	2.312	
Peraturan Menteri & Kepala Lembaga	29.798	24.243	17.958	
Perda Provinsi	9.681	3.449	11.826	
Perda Kota	12.886	4.134	25.452	
Perda Kabupaten	40.341	11.015	88.452	
Perda				714
Peraturan Kepala Daerah				3.107
Peraturan DPRD				46

Sumber: ¹bphn.jdihn.go.id, ²peraturan.go.id, ³peraturan.bpk.go.id, ⁴eperda.kemendagri.go.id (diolah oleh Direktorat Hukum dan Regulasi), 2023

Tahap evaluasi terhadap regulasi menjadi bagian yang penting dalam proses pembentukan regulasi, namun perlu diperhatikan sejauh mana hal ini dilakukan oleh Kementerian/Lembaga pemrakarsa.³ Sebagai ilustrasi, berdasarkan data inventarisasi Badan Legislasi, dari 284 (dua ratus delapan puluh empat) judul RUU, terdapat 4 (empat) judul RUU yang masuk dalam prolegnas yang sama dan diperkirakan terdapat 65 (enam puluh lima) judul RUU yang memiliki kemiripan substansi sehingga sebenarnya dapat disatukan dalam judul RUU.³

Prof. Jimly Asshiddiqie dalam acara Persiapan Penyusunan Buku Refleksi 20 Tahun 2005-2045 Visi RPJPN 2024-2045 menyampaikan bahwa ke depan, perlu digitalisasi informasi hukum, baik dalam bidang legislasi, yudikasi, maupun ajudikasi. Hal ini sangat dibutuhkan dan memungkinkan untuk dilaksanakan, mengingat banyak dokumen hukum masih dalam bentuk *hard copy*. Oleh karenanya, apabila diperlukan akan membutuhkan waktu yang relatif lama untuk mendapatkannya, mengingat dokumennya tersebar di berbagai Kementerian/Lembaga dan cara penyimpanannya juga berbeda-beda.

Dari waktu ke waktu, permasalahan regulasi seolah berjalan tanpa solusi dan terus menumpuk hingga saat ini, meski sekarang sudah banyak upaya yang coba dilakukan dalam

³ Badan Legislasi DPR RI, *Evaluasi Prolegnas 2005-2009*. (Jakarta: Badan Legislasi DPR RI, 2009).

menyederhanakan regulasi. Sebagai contoh, adanya pendekatan Omnibus law dalam rangka penyederhanaan regulasi, yakni suatu metode atau konsep pembuatan regulasi yang menggabungkan beberapa aturan yang substansi pengaturannya berbeda, menjadi satu peraturan dalam satu payung hukum.⁴ Namun, hal ini belum sampai ke akar masalah, kemampuan untuk mengidentifikasi regulasi yang bermasalah atau yang berpotensi bermasalah belum tuntas ditemukan sehingga bila digabungkan tetap akan menimbulkan masalah (terjadi di Undang-Undang Cipta Kerja). Hal ini dikarenakan SDM penyusun atau perancang (suncang) peraturan sangat terbatas, sementara regulasi yang harus ditangani sedemikian banyak dan memerlukan waktu yang relatif lama untuk mengidentifikasi/memetakan permasalahannya. Untuk itu, perlu *tools* yang dapat digunakan oleh para suncang saat menyusun atau merancang suatu peraturan, baik di tingkat Pusat maupun Daerah agar dapat mengidentifikasi peraturan yang bermasalah maupun yang berpotensi bermasalah.

II. Refleksi Pembangunan Hukum: Penataan Regulasi Periode 2004–2024⁵

Pada bagian ini akan coba dijabarkan refleksi pembangunan hukum, utamanya mengenai penataan regulasi berdasarkan periode RPJMN:

Pertama, pada periode RPJMN 2004–2009, upaya pencapaian kepastian hukum telah dilakukan dengan cara pembenahan terhadap peraturan perundang-undangan nasional dengan mengacu kepada Undang-Undang (UU) Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Selama lima tahun (RPJMN 2004–2009) Pemerintah telah menetapkan sebanyak 284 Rancangan Undang-Undang (RUU) yang tercantum dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas).

Prolegnas 2005 menetapkan sebanyak 55 RUU yang terdiri atas 27 RUU baru, 22 RUU perubahan/revisi dan 6 RUU konvensi. Pada tahun 2006 ditetapkan sebanyak 44 RUU yang terdiri dari 12 RUU Baru dan 32 RUU yang merupakan lanjutan Prolegnas 2005. Pada tahun 2007 telah disepakati sebanyak 78 RUU yang terdiri dari 30 RUU prioritas dan 48 RUU lanjutan. Pada tahun 2008 telah ditetapkan sebanyak 99 RUU yang terdiri dari 31 RUU Prioritas, 20 RUU kumulatif terbuka dan 48 RUU yang diluncurkan. Sisanya sebanyak 8 RUU akan dilaksanakan pada 2009. Sampai dengan 2008 Pemerintah telah mengesahkan peraturan perundang-undangan sebanyak 669 peraturan, yang terdiri dari 127 UU, 327 Peraturan Pemerintah (PP) dan 249 Peraturan Presiden (Perpres). Terkait dengan pelaksanaan kebijakan dalam pembentukan peraturan daerah (Perda) dan dalam rangka pelaksanaan pembinaan dan pengawasan terhadap berbagai kebijakan Pemerintah Provinsi dan Pemerintah kabupaten/kota, telah dilakukan pengkajian evaluasi terhadap berbagai Perda. Untuk mendukung program legislasi daerah (prolegda) selama kurun waktu 2006–2008, telah dilakukan beberapa kegiatan berupa kajian dan inventarisasi peraturan daerah. Dari kegiatan tersebut sampai dengan 10 Desember 2008, Pemerintah melalui Departemen Dalam Negeri, Departemen Keuangan, dan departemen teknis terkait telah mengevaluasi sebanyak 11.401 Perda, telah dibatalkan 2.398 Perda, direvisi, diubah, atau dicabut sendiri oleh Pemda yang bersangkutan sebanyak 144 Perda dan Perda tidak bermasalah sebanyak 5.440. Sampai saat ini, terdapat 3.419 Perda yang masih dalam proses evaluasi. Pembatalan Perda tersebut umumnya terkait dengan adanya ketentuan di dalamnya yang bertentangan dengan peraturan perundangundangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan kecenderungan untuk menimbulkan ekonomi biaya tinggi.

⁴ Kementerian Hukum dan HAM, "Metode Omnibus Law Dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah Jilid 2," <https://jakarta.kemkumham.go.id/berita-kanwil-terkini-2/metode-omnibus-law-dalam-pembentukan-produk-hukum-daerah>, diakses pada 21 Juni 2023.

⁵ Direktorat Hukum dan Regulasi Kementerian PPN/Bappenas, *Matriks Evaluasi Hasil Evaluasi RPJMN 2020–2024*.

Salah satu faktor penghambat dalam perencanaan dan pembentukan hukum antara lain adalah masih belum dipatuhinya Program Legislasi Nasional (Prolegnas) secara konsisten. Hal ini disebabkan masih mengemukanya egosektoral antar-instansi/lembaga, kurangnya jumlah dan kualitas tenaga perancang peraturan perundangundangan (legal drafter) dan masih ditemukan adanya ketidakharmoisasian antara satu peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Satu hal yang merupakan dampak dari lemahnya pelaksanaan koordinasi antar-instansi/lembaga Pemerintah yang belum dapat dilaksanakan dengan maksimal dan konsisten sesuai dengan Prolegnas. Proses pembentukan peraturan juga belum terkoordinasi dengan baik sehingga tiap-tiap institusi/lembaga eksekutif dan legislatif belum menjadikan Prolegnas sebagai dasar atau acuan pembentukan peraturan perundang-undangan. Pembentukan hukum nasional harus pula didukung oleh penelitian hukum, pengkajian hukum, penyusunan naskah akademis, dan penyediaan jaringan dokumentasi dan informasi hukum yang memadai sehingga prosesnya dapat berjalan dengan lebih baik.

Kedua, pada periode RPJMN 2010-2014, kualitas regulasi dapat menjadi salah satu indikator kemudahan berusaha bagi investor domestik maupun asing. Regulasi yang berkualitas akan mampu mendukung pertumbuhan iklim investasi dan meningkatkan kinerja daya saing Indonesia di tingkat regional dan internasional. Menurut survei *Worldwide Governance Indicators* (WGI), kualitas regulasi Indonesia dari 2004-2012 menunjukkan peningkatan yang konsisten. Namun demikian, capaian tersebut harus terus ditingkatkan untuk mendorong peningkatan kemudahan berusaha (*ease of doing business*) di Indonesia. Bila dibandingkan dengan negara-negara lainnya di ASEAN saja, kualitas regulasi Indonesia pada 2014-2012 masih berada di bawah Thailand, Philipines, Malaysia, dan Cina.

Peringkat kualitas regulasi di Indonesia sejak tahun 2004 hingga 2013 cenderung meningkat. Angka capaian terendah adalah 25,00 pada tahun 2004 yang secara signifikan sampai pada angka 43,14 dalam kurun waktu dua tahun. Pada tahun-tahun berikutnya angka ini sempat beberapa kali mengalami penurunan, lalu kembali menunjukkan tren meningkat sejak tahun 2010 hingga pada tahun 2013 angkanya mencapai 46,41. Namun dibandingkan dengan beberapa negara tetangga yaitu China, Malaysia, Singapura, Thailand, dan Vietnam, pemerintah masih harus bekerja keras meningkatkan skor dan peringkat kualitas regulasi Indonesia

Pentingnya peranan Indonesia dalam bidang ekonomi di kawasan Asia Pasifik menjadikan Indonesia sebagai sasaran investasi. Hal ini seharusnya didukung pula oleh perbaikan dan peningkatan kualitas regulasi yang mendukung para investor untuk memperoleh kemudahan dalam menanamkan modalnya di Indonesia. Dari *The Global Competitiveness Report*, Indeks Daya Saing Global (*Global Competitiveness Index*) yang mencakup 148 negara, Indonesia terus menunjukkan peningkatan, dari peringkat 50 pada 2012, ke peringkat 34 pada 2014. *The Global Competitiveness Report* merupakan sebuah rapor tahunan oleh *World Economic Forum*. Dari laporan tersebut juga dapat diketahui mengenai beban regulasi (*burden of government regulation*) Indonesia. Beban regulasi di Indonesia pada 2009-2014 masih berada pada kisaran angka 3-4 dengan posisi di bawah Cina, Malaysia, dan Singapura. Hal ini menunjukkan bahwa tantangan untuk terus membenahi regulasi dengan melakukan reformasi regulasi (*regulatory reform*) di Indonesia masih cukup besar. Perbaikan kualitas regulasi di bidang pembangunan, khususnya bidang ekonomi, harus dilakukan untuk mengatasi *over regulation* yang menyulitkan para investor untuk menanamkan modalnya di Indonesia. Pencapaian angka *Burden of Government Regulation* adalah salah satu indikator keberhasilan peningkatan daya saing Indonesia baik secara regional maupun internasional.

Secara khusus, pelaksanaan Program Legislasi Nasional (Prolegnas) dan Daerah yang mengikat bagi eksekutif dan legislatif menjadi wadah untuk menyelaraskan kebutuhan kerangka regulasi yang mendukung prioritas pembangunan nasional. Penggantian UU No.10/2004

dengan UU No.12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan mendukung peningkatan kualitas kebijakan yang berkesesuaian dengan regulasi. Perencanaan Prolegnas harus disusun berdasarkan SPPN, RPJPN, RPJMN, dan RKP. Hal ini didukung oleh pasal 18 UU No.12/2011 yang mengarahkan kerangka regulasi dan/atau kebutuhan regulasi untuk disusun sebagai pendukung kebijakan pembangunan yang tersusun dalam perencanaan jangka menengah maupun tahunan. Pembentukan regulasi menjadi lebih sederhana dan tertib diharapkan dapat mendorong percepatan pembangunan nasional yang lebih berkualitas dan efisien. Di dalam Prolegnas 2010-2014 yang terdiri atas 258 RUU, sebanyak 83 UU disahkan oleh DPR, namun hanya 44 UU (16 persen) yang sesuai dengan RUU Prolegnas 2010-2014. Dalam hubungannya dengan RPJMN, 31 usulan pembentukan UU dan 20 RUU (64,5 persen) yang ada di RPJMN 2010-2014 dapat ditemukan di dalam Prolegnas 2010-2014. Hingga tahun 2013, 9 UU (29 persen) berhasil dibentuk dari 31 usulan pembentukan UU. Dengan demikian, capaian Prolegnas masih harus terus ditingkatkan. Peranan negara sebagai pembuat regulasi sangat signifikan dalam merumuskan dan menentukan kebijakan yang sederhana namun tertib dan mampu memfasilitasi penyelenggaraan negara demi mewujudkan tujuan bernegara.

Tantangan guna mewujudkan peraturan perundang-undangan berkualitas adalah proses penyusunan yang transparan melalui mekanisme konsultasi publik sebagaimana diamanatkan oleh UU No.12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang mengatur partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Baik DPR maupun K/L telah melakukan konsultasi publik dalam proses penyusunan peraturan perundang-undangan, namun belum berjalan optimal karena belum ada mekanisme teknis baku sebagai pedoman bagi semua pihak. Akibatnya, konsultasi publik hanya menjadi mekanisme formal yang diadakan secara sporadis dan seringkali tidak menangkap aspirasi masyarakat secara utuh.

Ketiga, pada periode RPJMN 2015-2019, tidak terdapat arah kebijakan tertentu yang khusus menasar pada penataan regulasi. Namun berdasarkan data yang dihimpun oleh Direktorat Hukum dan Regulasi, pencapaian legislasi pada Program Legislasi Nasional (Prolegnas) Jangka Menengah Tahun 2014-2019 masih sangat rendah, dari 189 Rancangan Undang-Undang yang direncanakan, jumlah RUU yang berhasil diundangkan hanya 35 RUU (18,5%).

Keempat, pada periode RPJMN 2020-2024, berdasarkan pengukuran nilai capaian IPH tahun 2020 pada pilar materi hukum, pembentukan peraturan perundang-undangan menunjukkan adanya upaya untuk memenuhi kebutuhan hukum masyarakat walaupun masih perlu ditingkatkan. Selain itu, masih perlu upaya untuk meningkatkan pengetahuan dan pemahaman masyarakat mengenai apa itu *judicial review*. Partisipasi publik dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan menunjukkan nilai yang baik. Namun demikian, perlu ada perbaikan melalui penyediaan akses informasi yang dapat menjangkau seluruh kelompok masyarakat dan forum konsultasi publik agar proses penyusunan peraturan perundang-undangan yang inklusif dan sesuai dengan kebutuhan hukum masyarakat. Kinerja pembentukan peraturan perundang-undangan masih menunjukkan adanya gap antara perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan dalam Prolegnas dan Progsun dengan yang berhasil disahkan. Pada Program Legislasi Nasional Jangka Menengah Tahun 2020-2024, dari 248 RUU yang direncanakan capaian pengundangan RUU sampai tahun 2022 hanya 12 RUU (4,8%).

III. Visi

Visi pembangunan hukum, utamanya penataan regulasi yaitu “Terwujudnya sistem regulasi yang adaptif dan taat asas”. Pembentukan regulasi yang taat asas pada masa mendatang

merupakan suatu keniscayaan agar regulasi yang dibentuk memberikan kepastian hukum baik bagi penyelenggara negara, pelaku usaha maupun masyarakat. Demikian pula secara hierarki regulasi yang dibentuk tertata dengan baik sehingga tidak menimbulkan pertentangan antara peraturan yang sederajat satu dengan lainnya, antara peraturan tingkat Pusat dan Daerah. Taat asas yang dimaksud mengacu pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik yang diatur pada UU No.12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan⁶:

- a. kejelasan tujuan, yaitu setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai;
- b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, yaitu setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang;
- c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan, yaitu dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan;
- d. dapat dilaksanakan, setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan, yaitu setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
- f. kejelasan rumusan, yaitu setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya;
- g. keterbukaan, yaitu dalam pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Untuk mengidentifikasi peraturan yang tumpang tindih (*overlapping regulations*) menggunakan *artificial intelligence* (AI), dapat dilakukan dengan langkah-langkah sebagai berikut:

- (1) Mengumpulkan data: Kumpulkan semua data peraturan yang terkait dengan topik atau area hukum tertentu dari berbagai sumber. Data peraturan dapat diperoleh dari situs web pemerintah, jurnal hukum, dan database hukum.
- (2) Menganalisis data: Analisis data untuk menemukan pola dan mengidentifikasi peraturan yang tumpang tindih. Untuk ini, dapat digunakan teknik-teknik seperti analisis teks, pemrosesan bahasa alami (*Natural Language Processing/NLP*), atau *machine learning*.
- (3) Menetapkan kriteria: Tetapkan kriteria yang jelas untuk mengidentifikasi peraturan yang tumpang tindih, seperti topik, lingkup, atau jenis peraturan. Kriteria ini akan membantu mengurangi jumlah peraturan yang dianalisis dan memastikan bahwa yang teridentifikasi benar-benar peraturan yang tumpang tindih.
- (4) Melakukan identifikasi: Gunakan algoritma atau model *machine learning* untuk mengidentifikasi peraturan yang tumpang tindih berdasarkan pada kriteria yang telah ditetapkan.

⁶ Pasal 5 dan Penjelasan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

- (5) Verifikasi: Lakukan verifikasi manual untuk memastikan bahwa peraturan yang teridentifikasi benar-benar tumpang tindih. Hal ini dapat dilakukan dengan memeriksa peraturan secara lebih rinci dan membandingkannya dengan peraturan lain yang terkait.

Dalam melakukan identifikasi peraturan yang tumpang tindih menggunakan AI, penting untuk memastikan bahwa algoritma atau model *machine learning* yang digunakan telah dilatih dengan data yang memadai dan representatif. Selain itu, perlu diingat bahwa identifikasi tumpang tindih peraturan hukum merupakan tugas yang kompleks dan biasanya memerlukan pengetahuan khusus di bidang hukum. Ada beberapa algoritma atau model *machine learning* yang dapat digunakan untuk mengidentifikasi peraturan yang tumpang tindih. Beberapa di antaranya:

1. Regresi logistik: Algoritma ini dapat digunakan untuk mengklasifikasikan peraturan sebagai tumpang tindih atau tidak tumpang tindih berdasarkan pada fitur-fitur tertentu.
2. Pemrosesan Bahasa Alami (*Natural Language Processing/NLP*): Teknik ini dapat digunakan untuk memproses dan memahami teks peraturan dengan lebih baik. NLP dapat digunakan untuk mengidentifikasi frasa atau klausa tertentu yang menunjukkan tumpang tindih dalam peraturan.
3. *Decision tree*: Algoritma ini dapat digunakan untuk membangun pohon keputusan yang memecah data peraturan ke dalam kelompok yang berbeda berdasarkan pada atribut-atribut tertentu. Pohon keputusan ini dapat digunakan untuk mengidentifikasi peraturan yang tumpang tindih.
4. *Support Vector Machine* (SVM): Algoritma ini dapat digunakan untuk membangun model klasifikasi yang membedakan peraturan yang tumpang tindih dan tidak tumpang tindih.
5. Jaringan Syaraf Tiruan (*Artificial Neural Network/ANN*): Model ANN dapat digunakan untuk mengidentifikasi peraturan yang tumpang tindih dengan mengenali pola dalam data.

Setiap algoritma atau model *machine learning* memiliki kelebihan dan kekurangan masing-masing. Oleh karena itu, pemilihan algoritma atau model *machine learning* yang tepat harus mempertimbangkan tujuan dan kebutuhan spesifik dari analisis identifikasi peraturan yang tumpang tindih. Kesulitan dalam menggunakan algoritma atau model *machine learning* untuk mengidentifikasi peraturan yang tumpang tindih tergantung pada tingkat kompleksitas masalah yang akan dipecahkan dan jumlah data yang akan diproses.

Secara umum, algoritma Regresi Logistik lebih mudah dipahami dan digunakan dibandingkan dengan algoritma yang lain, karena: 1) Regresi Logistik adalah salah satu algoritma *machine learning* yang paling umum digunakan di berbagai aplikasi; 2) Regresi Logistik hanya memerlukan beberapa parameter yang mudah dipahami, seperti variabel input dan output; dan 3) Regresi Logistik menghasilkan model yang relatif mudah diinterpretasikan. Namun, dalam penggunaan algoritma Regresi Logistik, ada beberapa hal yang perlu diperhatikan, seperti pentingnya memilih fitur-fitur yang tepat dan memastikan data yang digunakan untuk melatih model telah memadai dan representatif. Selain itu, keakuratan model yang dihasilkan dapat meningkat dengan penambahan jumlah data dan penggunaan algoritma yang lebih kompleks seperti *Support Vector Machine* (SVM) atau Jaringan Syaraf Tiruan (*Artificial Neural Network/ANN*). Oleh karena itu, pemilihan algoritma harus disesuaikan dengan kebutuhan spesifik dari analisis identifikasi peraturan yang tumpang tindih. Untuk melatih model *machine learning* untuk mengidentifikasi peraturan yang tumpang tindih, diperlukan kumpulan data yang terdiri dari contoh-contoh peraturan yang telah dikategorikan sebagai tumpang tindih atau tidak tumpang tindih. Data ini dapat berupa teks peraturan, di mana setiap contoh diberi label yang menunjukkan apakah peraturan tersebut tumpang tindih atau tidak tumpang tindih.

Tabel 2. Contoh Data yang Dapat Digunakan untuk Melatih Model.

No.	Teks Peraturan	Tumpang Tindih
1	Pelanggar yang membawa senjata tajam akan ditangkap	Tidak
2	Pelanggar yang membawa senjata tajam akan dihukum.	Tidak
3	Pelanggar yang membawa senjata tajam akan denda.	Tidak
4	Pelanggar yang membawa senjata tajam akan dipenjara	Tidak
5	Pelanggar yang membawa senjata api akan ditangkap	Tidak
6	Pelanggar yang membawa senjata api akan dihukum.	Tidak
7	Pelanggar yang membawa senjata api akan denda.	Tidak
8	Pelanggar yang membawa senjata api akan dipenjara.	Tidak
9	Pelanggar yang membawa senjata tajam dan senjata api akan ditangkap.	Ya

Dalam contoh di atas, peraturan nomor 1 hingga 4 tidak dianggap tumpang tindih, sedangkan peraturan nomor 5 hingga 8 juga tidak dianggap tumpang tindih. Namun, peraturan nomor 9 dianggap tumpang tindih karena memasukkan dua jenis senjata sekaligus dalam satu kalimat. Setelah memiliki kumpulan data yang mencukupi, langkah selanjutnya adalah melatih model menggunakan algoritma atau model *machine learning* yang telah dipilih, seperti Regresi Logistik atau *Support Vector Machine*. Setelah dilatih, model dapat digunakan untuk mengklasifikasikan peraturan baru apakah termasuk tumpang tindih atau tidak. Selain menggunakan *AI/Machine Learning* untuk mengidentifikasi peraturan yang tumpang tindih, juga dapat digunakan teknik *rule based*. Jika menggunakan pendekatan *rule-based*, identifikasi peraturan yang tumpang tindih dilakukan dengan membuat serangkaian aturan atau aturan-aturan (*rule*) yang telah ditentukan sebelumnya. Aturan ini harus dipilih dan dirumuskan secara hati-hati oleh pakar domain yang memahami konteks peraturan yang sedang dianalisis. Contoh aturan yang dapat digunakan untuk mengidentifikasi peraturan yang tumpang tindih dalam teks peraturan sebagai berikut: 1) Jika terdapat dua atau lebih kategori pelanggaran yang saling tumpang tindih dalam satu kalimat, maka peraturan tersebut dianggap tumpang tindih; 2) Jika terdapat kata atau frasa yang sama dalam dua atau lebih kalimat peraturan yang berbeda, maka peraturan tersebut dianggap tumpang tindih; dan 3) Jika terdapat dua atau lebih kalimat peraturan yang memiliki struktur sintaksis dan urutan kata yang sama, maka peraturan tersebut dianggap tumpang tindih. Pendekatan *rule-based* ini memiliki beberapa kelebihan, seperti kemampuan untuk menentukan aturan yang spesifik dan mudah diinterpretasikan oleh manusia. Selain itu, pendekatan ini tidak memerlukan data yang besar dan dapat diimplementasikan dengan mudah. Namun, pendekatan *rule-based* ini juga memiliki kelemahan, yaitu terbatas pada aturan-aturan yang telah ditentukan sebelumnya, sehingga sulit untuk menangkap peraturan yang lebih kompleks dan tidak bisa dirumuskan dalam bentuk aturan. Dalam penggunaannya, pendekatan *rule-based* dapat digunakan secara terpisah atau dikombinasikan dengan pendekatan *machine learning*. Misalnya, aturan-aturan yang telah dibuat dapat digunakan sebagai *baseline* atau titik awal dalam pembuatan model *machine learning*; sehingga model dapat mempelajari aturan-aturan yang telah ditentukan sebelumnya dan memperbaiki hasil klasifikasinya berdasarkan pengalaman belajar dari data latih.

Beberapa indikator yang dapat menunjukkan suatu regulasi terindikasi bermasalah dari perspektif hukum terdiri dari:⁷

- (1) Konflik, terdapat pasal atau ketentuan yang nyata-nyata bertentangan dengan peraturan lainnya, misalnya: Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria dengan Undang-undang Nomor 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal terkait dengan Hak Guna Usaha atas Tanah;
- (2) Multitafsir, ketidakjelasan pada rumusan pengaturan (sulit dimengerti) serta sistematika yang tidak jelas. Misalnya: Pasal 14 UU 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal, yang menyatakan: 'Setiap penanam modal berhak mendapat: a. kepastian hak, hukum, dan perlindungan; b. dst ...'. Penjelasan Pasal 14 huruf (a) menyatakan bahwa 'Yang dimaksud dengan "kepastian hak" adalah jaminan Pemerintah bagi penanam modal untuk memperoleh hak sepanjang penanam modal telah melaksanakan kewajiban yang ditentukan. Perumusan pasal dan penjelasannya tidak menjawab 'hak apa saja' sehingga potensi terjadinya multitafsir sangat besar';
- (3) Inkonsisten, terdapat ketentuan atau pengaturan yang tidak konsisten (inkonsisten), misalnya: Undang-undang nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Pasal 19 ayat (3) UU Nomor 25 Tahun 2004: "RPJM Daerah ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah paling lambat 3 (tiga) bulan setelah Kepala Daerah dilantik". Sedangkan Pasal 150 ayat (3e) UU Nomor 32 Tahun 2004 "RPJP daerah dan RJMD sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf a dan b ditetapkan dengan Perda berpedoman pada Peraturan Pemerintah"
- (4) Duplikasi Pengaturan, substansi yang sama, dengan perumusan yang sama, diatur pada peraturan perundang-undangan/pasal-pasal yang berbeda.

IV. Penutup

Regulasi memiliki dampak sistemik oleh karenanya perlu diatasi dengan cara yg sistematis (mengikuti bisnis proses pembentukan regulasi, mulai tahap perencanaan hingga tahap pengundangan), penggunaan *tools* yang tepat serta melaksanakan tahap evaluasi secara berkala. Penggunaan *tools* untuk mengatasi permasalahan regulasi sangat memungkinkan dikarenakan perkembangan teknologi informasi yang sudah sedemikian pesat (AI). Permasalahan tumpang tindih regulasi sejatinya tidak akan terjadi bila Kementerian/Lembaga yang menjadi pemrakarsa kembali ke tupoksinya masing-masing.

Daftar Pustaka

- Asshiddiqie, Jimly. *Gagasan Negara Hukum Indonesia*. Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2012.
- Badan Legislasi DPR RI. *Evaluasi Prolegnas 2005-2009*. Jakarta: Badan Legislasi DPR RI, 2009.
- Direktorat Analisa Peraturan Perundang-undangan Kementerian PPN/Bappenas. *Pedoman Penerapan Reformasi Regulasi*. Jakarta: Kementerian PPN/Bappenas, 2011.

⁷ Direktorat Analisa Peraturan Perundang-undangan Kementerian PPN/Bappenas, *Pedoman Penerapan Reformasi Regulasi*, (Jakarta: Kementerian PPN/Bappenas, 2011), hlm. 7.

Direktorat Hukum dan Regulasi Kementerian PPN/Bappenas. *Matriks Evaluasi Hasil Evaluasi RPJMN 2020-2024*. Jakarta: 2023.

Hamzah, Guntur. *Konferensi Hukum Nasional "Refleksi Hukum Nasional: Refleksi Hukum 2016 dan Proyeksi Hukum 2017"*. Jakarta: 2016.

Kementerian Hukum dan HAM. "Metode Omnibus Law Dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah Jilid 2." <https://jakarta.kemkumham.go.id/berita-kanwil-terkini-2/metode-omnibus-law-dalam-pembentukan-produk-hukum-daerah>. Diakses pada 21 Juni 2023.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.