

MENITI MASA DEPAN PROSES LEGISLASI: DARI RAKYAT, OLEH *ARTIFICIAL INTELLIGENCE*, DAN UNTUK RAKYAT

William Alexander

Staff of Funding

Perlombaan antara Perkembangan dan Regulasi

Het recht hink achter de feiten aan, sebuah adagium hukum yang memiliki arti hukum selalu berjalan tertatih-tatih mengejar perubahan zaman. Hal ini sangat nyata kita amati dalam konteks regulasi terkait *Artificial Intelligence* (AI) di Indonesia. Hingga saat ini, belum ada peraturan perundang-undangan nasional yang mengatur tentang AI padahal penggunaan AI sudah terjadi secara masif, bahkan survei dari Forrester Consulting menunjukkan Indonesia sebagai negara dengan tingkat adopsi AI tertinggi di Asia Tenggara.¹ Satu-satunya dokumen pemerintah terkait AI secara spesifik adalah dokumen Strategi Nasional untuk Kecerdasan Artifisial (STRANAS KA) yang disusun oleh Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi (BPPT) pada tahun 2020 meski dokumen ini tidak memberikan pengaturan secara detail namun hanya berisi haluan kebijakan secara garis besar.² Situasi ini berkebalikan dengan berbagai produk hukum yang ada di negara lain terkait AI, seperti Uni Eropa yang baru saja mengesahkan *Artificial Intelligence Act*³ atau Tiongkok yang pada Juli 2023 lalu menerbitkan peraturan terkait *generative AI*⁴. Hal ini menunjukkan pemerintah Indonesia memiliki pekerjaan rumah besar dalam mengejar ketertinggalan membentuk regulasi terkait AI.

¹ Muhammad Sodik, "Indonesia Leads Southeast Asia in Artificial Intelligence Adoption," Kata.ai, 5 Desember 2023, <https://kata.ai/indonesia-leads-ai-adoption/>.

² Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi, "Strategi Nasional untuk Kecerdasan Artifisial," 2020.

³ Caroline Rhawi, "AI Act: EU First in the World to Set In Place Real Regulation For Artificial Intelligence," RenewEurope, 8 Desember 2023, <https://www.reneweuropengroup.eu/news/2023-12-08/ai-act-eu-first-in-the-world-to-set-in-place-real-regulation-for-artificial-intelligence>.

⁴ Paolo Confino, "China just gave the world a blueprint for reining in generative A.I. like ChatGPT and Bard," Fortune, 15 Juli 2023, <https://fortune.com/2023/07/14/china-ai-regulations-offer-blueprint/>.

Tantangan untuk saling mengejar antara institusi dan regulasi dengan perkembangan teknologi telah berlangsung sejak lama. Hal tersebut dapat kita amati dalam sejarah perkembangan internet, *cryptocurrency*, teknologi nuklir, dan masih banyak lagi. Beberapa faktor menyebabkan lambatnya pembentukan regulasi, antara lain biaya yang tidak sedikit dikarenakan banyaknya *cost and benefit* yang harus dikaji ke berbagai pihak, birokrasi yang berbelit-belit, serta inefektivitas DPR sebagai lembaga legislatif di Indonesia. Pada tahun 2023 saja, dari 37 RUU yang masuk Prolegnas DPR RI tidak ada satu pun yang selesai pada Tahun Prioritas 2023.⁵ Lebih lanjut, tingkat kepercayaan publik terhadap DPR RI juga selalu rendah dari tahun ke tahun.⁶ Beberapa kasus menunjukkan kegagalan para wakil rakyat yang tidak hanya dalam menjalankan tugasnya, melainkan juga menyalahgunakan wewenang yang telah diberikan dengan maraknya kasus korupsi oleh anggota DPR beberapa tahun ke belakang. Padahal, lembaga legislatif seharusnya menjadi lembaga yang paling dicintai oleh publik, mengingat marwahnya sebagai 'wakil rakyat' yang bertugas sebagai corong dari aspirasi masyarakat dan pengawas terhadap pemerintah eksekutif.

Dilema dalam Sistem Representasi

Seorang filsuf abad ke-18, J.J. Rousseau mengemukakan gagasannya terkait hukum, masyarakat, dan pemerintahan dengan sebuah konsep yaitu *volonte generale* atau kehendak umum, yang berarti di dalam masyarakat ada sebuah kehendak umum yang harus digali dan diutamakan dibanding kehendak pribadi atau golongan tertentu. Hukum merupakan ekspresi dari *volonte generale*, yang berarti hukum adalah representasi dari setiap orang dalam masyarakat; tanpa terkecuali dan tanpa terkecuali.⁷ Sehingga produk hukum yang baik adalah yang merepresentasikan *volonte generale*, dan legislator yang baik adalah yang mampu menjadi menyuarakan *volonte generale*. Namun berbagai hal tersebut menimbulkan sebuah

⁵ DPR RI, "Program Legislasi Nasional Prioritas," 2023. <https://www.dpr.go.id/uu/prolegnas>.

⁶ Nicholas Ryan Aditya, "Survei Indikator: Tingkat Kepercayaan Publik Terhadap DPR Stabil, Stabilitasnya Rendah," Kompas, 2 Juli 2023, <https://nasional.kompas.com/read/2023/07/02/17170791/survei-indikator-tingkat-kepercayaan-publik-terhadap-dpr-stabil-stabilnya>.

⁷ Ethan Putterman, *Rousseau, Law and the Sovereignty of the People* (Cambridge: Cambridge University Press, 2010), 11, www.cambridge.org/9780521765381.

pertanyaan, **bagaimana cara seorang manusia yang memiliki kepentingannya sendiri, memiliki keterbatasan dalam menampung aspirasi, dan mempunyai bias tertentu terhadap suatu hal, mampu membuat hukum yang sesuai kehendak masyarakat umum?**

Beberapa tahun ke belakang muncul sebuah diskursus tentang rekonseptualisasi proses perumusan undang-undang, yaitu tentang penggunaan *artificial intelligence* untuk legislasi. Diskursus ini muncul karena masifnya penggunaan AI dalam berbagai sektor, mulai dari bidang hukum, seperti *Leah*, asisten AI yang dapat secara otomatis memberikan analisis terhadap perjanjian dan konsekuensi hukumnya,⁸ atau bahkan dalam sektor kesehatan, AI digunakan untuk memprediksi komplikasi pasca operasi dengan akurasi hingga 95% (Stam dkk. 2022). Berbagai perkembangan tersebut membentuk sebuah konsepsi bahwa kemampuan olah data dan prediktif dari AI memiliki potensi besar untuk merumuskan peraturan perundang-undangan. Sebagaimana telah dipaparkan sebelumnya, kelemahan dari manusia adalah keterbatasannya dalam mengolah informasi secara menyeluruh dan objektif. Disinilah potensi penerapan AI menjadi sangat signifikan, kemampuan untuk menampung aspirasi masyarakat adalah bagian integral dari proses pembuatan hukum. Penggunaan AI dapat membantu mengolah data yang sangat besar dengan cepat, memberikan wawasan mendalam tentang tren sosial, dan membantu dalam merumuskan kebijakan yang lebih relevan dan efektif. Sebagai contoh, anggap DPR hendak merumuskan undang-undang terkait konservasi hutan, maka AI dapat berperan mengumpulkan dan mengolah data terkait total luasan hutan, mengolah aspirasi masyarakat, melihat peta tata ruang dari tiap kementerian, instansi, pemerintah daerah, dan data-data lain yang relevan dengan lebih efektif dan singkat dibandingkan mengandalkan birokrasi rumit dan melakukan *cross check* secara manual. Selain itu, data yang telah diolah tersebut memiliki transparansi yang lebih jelas, karena meminimalisir adanya intervensi dari pihak-pihak yang memiliki kepentingan dengan produk hukum tersebut.

⁸ John Bleasby, "Legal notes: Meet Leah and Harvey, your new virtual legal assistants," ConstructConnect, 25 Mei 2023, <https://canada.constructconnect.com/dcn/news/government/2023/05/legal-notes-meet-leah-and-harvey-your-new-virtual-legal-assistants>.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menambahkan satu tahap dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, yaitu tahap Pemantauan dan Peninjauan. Disinilah kemampuan prediktif dari AI dapat dipergunakan dalam menganalisis dampak dari sebuah produk hukum melalui proses simulasi. Algoritma *machine learning* dapat digunakan untuk memprediksi dampak dan dapat membantu memahami konsekuensi potensial dari suatu produk hukum, baik positif maupun negatif. Metode ini sebenarnya telah diterapkan dalam simulasi dampak dari keputusan (*beschikking*) di Eropa dan telah memperoleh dampak dan respons yang baik dari pembuat kebijakan.⁹ Kemampuan analisis biaya dan manfaat (*cost benefit analysis*) dari AI juga dapat diberdayakan dalam tahap evaluasi dari suatu produk hukum, sehingga dengan data baru yang telah diperoleh saat produk hukum tersebut telah diundangkan dan berlaku dapat digunakan untuk memperbaiki, menambah, atau mengurangi suatu norma dalam produk hukum. Selain itu AI juga dapat membantu dalam melakukan *rechtsvinding*¹⁰ dengan interpretasi sistematis tidak ada diksi dalam suatu produk hukum yang saling bertentangan dengan produk hukum lainnya dan memiliki potensi multitafsir serta konflik hukum.

Sebuah data dari TMF Group menunjukkan sebuah kondisi yang sangat memprihatinkan terkait disharmoni peraturan di Indonesia. Indeks tersebut meletakkan Indonesia sebagai negara paling kompleks dalam hal regulasi di Asia Pasifik dan peringkat ke-11 di dunia.¹¹ Lebih lanjut, data dari Kementerian Hukum dan HAM menunjukkan peraturan di Indonesia berjumlah total 42.161 dan bertambah lebih dari 3 ribu setiap tahunnya (Rizaty 2022). Berbagai fakta tersebut menunjukkan bahwa ada tantangan untuk menyelesaikan tumpang tindih peraturan di Indonesia, sehingga peran analisis data sangatlah krusial. AI dengan direktori data yang tidak terbatas mampu membantu manusia yang

⁹ Nesta, "Innovation Policy Simulation for the Smart Economy," 2022, <https://www.nesta.org.uk/feature/smarter-policy-through-simulation/innovation-policy-simulation-for-the-smart-economy>.

¹⁰ Proses pembentukan hukum oleh hakim/aparat penegak hukum lainnya dalam penerapan peraturan umum terhadap peristiwa hukum yang konkrit dan hasil penemuan hukum menjadi dasar untuk mengambil keputusan (Sudikno 1993).

¹¹ TMF Group dan Savanta, "Global Business Complexity Index 2022," 2022. <https://www.tmf-group.com/en/news-insights/publications/2022/global-business-complexity-index>.

memiliki jangkauan skop terbatas dalam memastikan harmonisasi dalam suatu produk hukum. Selain itu, dengan melakukan interpretasi sistematis, permasalahan terkait lambat munculnya peraturan pelaksana dari suatu produk hukum bisa diidentifikasi dan diatasi dengan lebih cepat.

Namun, di tengah luasnya potensi penerapan AI dalam proses legislasi, masih banyak hal yang menjadi catatan. Yang pertama adalah masih banyaknya skeptisisme seputar AI dan penerapannya di dunia hukum. Hal ini muncul bukan tanpa sebab, namun didorong oleh kasus-kasus dimana AI tidak mempermudah namun malah menambah masalah baru. Salah satu contoh kasus yang paling terkenal adalah saat seorang pengacara di Amerika Serikat bernama Steven Schwartz yang secara naif menggunakan AI ChatGPT untuk mencari yurisprudensi untuk mengutipnya di muka persidangan, yang ternyata keenam kasus yang dia kutip dari ChatGPT tidak pernah ada dan hanyalah hasil fabrikasi AI belaka.¹² Kekhawatiran selanjutnya adalah sifat dari AI sendiri yang hanya mampu menggunakan *dataset* yang telah ada. Alexandra Reeve Givens, seorang profesor dari Columbia University berpendapat, “Saat kita menggunakan teknologi (AI) yang hanya mengandalkan *dataset* yang telah ada, maka itu menjadi resep terhadap amplifikasi dari berbagai bias dan ketidakadilan yang telah ada.”¹³ Artinya, dalam sebuah negara yang belum mencapai keadilan dan kesetaraan, AI akan berpotensi besar hanya akan membuat produk hukum mengamplifikasi kondisi tersebut.

AI dan Esensi

Dalam filsafat, segala hal di dunia ini memiliki esensi, yaitu alasan eksistensi dari sesuatu (*raison d'être*); pohon, batu, langit, dan manusia semuanya memiliki esensi. Martin Heidegger seorang filsuf Jerman memiliki pandangan bahwa terjadi perubahan terhadap esensi dari teknologi yang tadinya bermakna sebagai alat yang dipergunakan manusia untuk mencapai tujuan tertentu berubah menjadi segalanya memenuhi kebutuhan yang dibuat oleh teknologi. Sebagai contoh, sungai memiliki esensi sebagai ruang hidup, bagian dari alam, dan

¹² Dan Mangan, “Judge sanctions lawyers for brief written by A.I. with fake citations,” Reuters, 22 Juni 2023, <https://www.cnbc.com/2023/06/22/judge-sanctions-lawyers-whose-ai-written-filing-contained-fake-citations.html>.

¹³ Disampaikan dalam *World Economic Forum's AI Governance Summit 2023* pada tanggal 15 November 2023.

arusnya berubah dan mengalir sesuai dengan alam, namun ketika sebuah bendungan dibangun di sungai tersebut maka setiap aliran dan arus air hanya memiliki esensi selama dia bermanfaat bagi produksi energi di bendungan tersebut.¹⁴ Jika kekuatan arus air berkurang, maka manusia akan berusaha untuk mencari cara untuk memperkuat arus sungai demi memenuhi keberlangsungan dari bendungan. Hal yang sama dapat terjadi dengan AI jika kita tidak mempersiapkan regulasi yang baik seputar AI dan mengandalkan moral dan nilai-nilai yang telah ada di masyarakat dalam menggunakan sistem AI, agar kita mampu memanfaatkan AI untuk tujuan bersama kita sesuai nilai dan norma hukum yang telah kita miliki.

Sebagai rangkuman, hukum selalu muncul lambat setelah perubahan zaman, proses legislasi di Indonesia saat ini belum dianggap berhasil dalam menjalankan tugasnya karena alasan-alasan seperti konflik kepentingan dan inefektivitas dalam lembaga legislatif. Dalam perkembangannya, muncul sebuah konsep baru yaitu penggunaan AI untuk legislasi, hal ini didorong oleh kemampuan AI dalam mengolah data, membuat prediksi, menganalisis biaya dan manfaat, kemampuan menganalisis secara sistematis, dan objektivitas dari AI dimana kemampuan tersebut dianggap memiliki potensi besar untuk membantu pembuatan produk hukum secara efektif. Namun, gagasan besar tersebut juga masih memiliki beberapa kritik seperti skeptisisme di tengah masyarakat terhadap AI serta sifat objektivitas buta yang dianggap tidak mampu melihat bias dan hanya melihat data secara naif sehingga berpotensi membuat produk hukum yang mengamplifikasi ketidakadilan. Meski begitu, sebagaimana perkembangan zaman lainnya, potensi besar dari adopsi AI untuk legislasi sangatlah baik untuk dikaji demi kemajuan bangsa sesuai dengan visi Indonesia Emas 2045. Sebagai penutup, apapun perkembangan dan transformasi yang akan ada ke depan, tidak ada artinya jika tidak dijalankan tanpa nilai dan etika, mengutip kata-kata dari Prof. Jimly Ashidique, S.H., *“Jika hukum diibaratkan kapal, etika adalah samudernya. jika samudera etikanya kering, kapal hukum tak akan pernah berlayar mencapai pulau keadilan.”*

¹⁴ Martin Heidegger, "The Question Concerning Technology," New York: Harper & Row, 1977.

DAFTAR PUSTAKA

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Buku

Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi. *Strategi Nasional untuk Kecerdasan Artifisial*. 2020.

Heidegger, M. *The Question Concerning Technology*. New York: Harper & Row, 1977.

Mertokusumo, S. *Bab-bab tentang Penemuan Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993.

Putterman, E. "Rousseau, Law and the Sovereignty of the People." Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

Berita dan Internet

Aditya, N.R. "Survei Indikator: Tingkat Kepercayaan Publik Terhadap DPR Stabil, Stabilitasnya Rendah." *Kompas*, 2 Juli 2023, <https://nasional.kompas.com/read/2023/07/02/17170791/survei-indikator-tingkat-kepercayaan-publik-terhadap-dpr-stabil-stabilnya>.

Bleasby, J. "Legal notes: Meet Leah and Harvey, your new virtual legal assistants." *ConstructConnect*, 25 Mei 2023, <https://canada.constructconnect.com/dcn/news/government/2023/05/legal-notes-meet-leah-and-harvey-your-new-virtual-legal-assistants>.

Confino, P. "China just gave the world a blueprint for reining in generative A.I. like ChatGPT and Bard." *Fortune*, 15 Juli 2023, <https://fortune.com/2023/07/14/china-ai-regulations-offer-blueprint>.

DPR RI. "Program Legislasi Nasional Prioritas." 2023. <https://www.dpr.go.id/uu/prolegnas>.

Mangan, D. "Judge sanctions lawyers for brief written by A.I. with fake citations." *Reuters*, 22 Juni 2023. <https://www.cnn.com/2023/06/22/judge-sanctions-lawyers-whose-ai-written-filing-contained-fake-citations.html>.

- Nesta. "Innovation Policy Simulation for the Smart Economy." 2022.
<https://www.nesta.org.uk/feature/smarter-policy-through-simulation/innovation-policy-simulation-for-the-smart-economy>.
- Rizaty, M.A. *DataIndonesia*, 18 Agustus 2022.
<https://dataindonesia.id/varia/detail/hari-konstitusi-berapa-jumlah-peraturan-di-indonesia>.
- Rhawi, C. "AI Act: EU First in the World to Set In Place Real Regulation For Artificial Intelligence." *RenewEurope*, 8 Desember 2023,
<https://www.reneweuropengroup.eu/news/2023-12-08/ai-act-eu-first-in-the-world-to-set-in-place-real-regulation-for-artificial-intelligence>.
- Sodik, M. "Indonesia Leads Southeast Asia in Artificial Intelligence Adoption". *kata.ai*, 9 April 2019. <https://blog.kata.ai/indonesia-leads-ai-adoption>.
- TMF Group dan Savanta. "Global Business Complexity Index 2022." 2022.
<https://www.tmf-group.com/en/news-insights/publications/2022/global-business-complexity-index>.