



DOI: <https://doi.org/10.38035/jsmd.v4i1>  
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

## Transformasi Keadilan Administratif: Legalitas Penggunaan Kecerdasan Buatan dalam Diskresi Pejabat Pemerintahan

Cherish Wu<sup>1</sup>, Michelle Chandra<sup>2</sup>, Kenneth The<sup>3</sup>

<sup>1</sup>Universitas Pelita Harapan, Tangerang, Indonesia, [ccherishwu@gmail.com](mailto:ccherishwu@gmail.com)

<sup>2</sup>Universitas Pelita Harapan, Tangerang, Indonesia, [michellecchandra@gmail.com](mailto:michellecchandra@gmail.com)

<sup>3</sup>Universitas Pelita Harapan, Tangerang, Indonesia, [kenneththe21@gmail.com](mailto:kenneththe21@gmail.com)

Corresponding Author: [ccherishwu@gmail.com](mailto:ccherishwu@gmail.com)

**Abstract:** *The use of Artificial Intelligence (AI) systems in government administrative decision-making processes has posed fundamental challenges to the concept of public official discretion, which has long been at the core of administrative law. Discretion, defined as the authority of government officials to act based on their own subjective judgment, now faces algorithmic logic that is often opaque. This study aims to conduct an in-depth analysis of three main issues: (1) the legality of AI use in the exercise of government officials' discretion under the Indonesian administrative law framework; (2) the admissibility and mechanisms for challenging AI-based decisions before the Administrative Court; and (3) the formulation of a comprehensive normative framework to ensure administrative justice in the era of AI-based governance. The research method employed is a normative legal approach with a comparative analysis of international legal instruments, including the EU's GDPR, the EU AI Act, the OECD AI Principles, and the UNESCO Recommendation on the Ethics of AI. The research results indicate that the use of AI in administrative discretion falls within a normative gray area where several laws have not explicitly regulated this matter, while the general principles of good governance (AUPB) implicitly raise.*

**Keyword:** *Artificial Intelligence; Government Official Discretion; State Administrative Law; State Administrative Court; Algorithmic Justice; Digital Transformation.*

**Abstrak:** Penggunaan sistem Kecerdasan Buatan (AI) dalam proses pengambilan keputusan administratif pemerintah telah menimbulkan tantangan mendasar terhadap konsep diskresi pejabat publik, yang telah lama menjadi inti dari hukum administrasi. Diskresi, yang didefinisikan sebagai kewenangan pejabat pemerintah untuk bertindak berdasarkan penilaian subjektif mereka sendiri, kini dihadapkan pada logika algoritma yang seringkali tidak transparan. Penelitian ini bertujuan untuk melakukan analisis mendalam terhadap tiga isu utama: (1) legalitas penggunaan AI dalam pelaksanaan diskresi pejabat pemerintah di bawah kerangka hukum administrasi Indonesia; (2) kelayakan dan mekanisme untuk menggugat keputusan berbasis AI di hadapan Pengadilan Tata Usaha Negara; dan (3) perumusan kerangka normatif komprehensif untuk memastikan keadilan administratif di era tata kelola berbasis AI. Metode penelitian yang digunakan adalah pendekatan hukum normatif dengan analisis komparatif terhadap instrumen hukum internasional, termasuk GDPR Uni Eropa, Undang-

Undang AI Uni Eropa, Prinsip-Prinsip AI OECD, dan Rekomendasi UNESCO tentang Etika AI. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penggunaan AI dalam diskresi administratif berada dalam zona abu-abu normatif dimana beberapa undang-undang belum secara eksplisit mengatur hal ini, sementara prinsip-prinsip umum tata kelola yang baik (AUPB) secara implisit mengemuka.

**Kata Kunci:** Kecerdasan Buatan; Diskresi Pejabat Pemerintahan; Hukum Administrasi Negara; Pengadilan Tata Usaha Negara; Keadilan Algoritma; Transformasi Digital.

## PENDAHULUAN

Transformasi digital yang berlangsung dengan kecepatan eksponensial selama satu dekade terakhir telah mengubah secara mendasar cara negara menjalankan fungsi pemerintahannya. Di berbagai belahan dunia, pemerintah beralih dari proses administrasi yang bersifat manual dan birokratis menuju sistem yang didukung kecerdasan buatan (artificial intelligence/AI), machine learning, dan analitik data besar (big data analytics). Pergeseran paradigmatis ini membawa efisiensi yang belum pernah ada sebelumnya: proses perizinan yang dahulu memakan berminggu-minggu kini dapat diselesaikan dalam hitungan menit, pendeteksian kecurangan pajak yang sebelumnya mengandalkan audit manual kini dapat dilakukan secara real-time melalui algoritma deteksi anomali, dan alokasi bantuan sosial yang rentan manipulasi kini dapat dilakukan melalui sistem skor berbasis data.

Indonesia tidak terkecuali dari arus transformasi ini. Sejak diterbitkannya Peraturan Presiden Nomor 95 Tahun 2018 tentang Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE), pemerintah Indonesia telah secara sistematis mendorong digitalisasi layanan publik di seluruh kementerian dan lembaga. Berbagai aplikasi berbasis AI telah mulai digunakan, mulai dari sistem skoring kredit untuk program Kredit Usaha Rakyat, sistem seleksi calon Aparatur Sipil Negara (ASN) berbasis computer adaptive testing, analisis risiko pajak oleh Direktorat Jenderal Pajak, hingga sistem peringatan dini bencana yang menginformasikan keputusan evakuasi otomatis. Lebih jauh, rencana strategis nasional di bidang AI yang termuat dalam Strategi Nasional Kecerdasan Artifisial Indonesia 2020-2045 secara eksplisit menargetkan transformasi layanan pemerintahan sebagai salah satu prioritas utama.

Namun dibalik narasi efisiensi dan modernisasi tersebut, terdapat pertanyaan hukum yang fundamental dan mendesak: ketika sistem AI mengambil alih atau secara substansial mempengaruhi keputusan yang selama ini merupakan domain diskresi pejabat pemerintahan, apakah hal tersebut sah menurut hukum administrasi Indonesia? Pertanyaan ini bukan sekadar persoalan teknis atau administratif, melainkan menyentuh jantung dari prinsip-prinsip dasar negara hukum: kepastian hukum, perlindungan hak warga negara, akuntabilitas kekuasaan, dan keadilan prosedural.

Diskresi administratif, sebagaimana didefinisikan dalam UU AP Tahun 2014, merupakan kewenangan yang secara inheren bersifat personal dan berbasis pertimbangan manusia. Ia menghendaki pejabat yang dapat dimintai pertanggungjawaban, proses yang dapat dijelaskan, dan keputusan yang dapat diuji secara hukum. Sistem AI, di sisi lain, beroperasi melalui logika komputasional yang seringkali tidak dapat direduksi menjadi penjelasan yang dapat dipahami manusia awam, apalagi diajukan sebagai bukti di persidangan. Inkompatibilitas fundamental antara konsep diskresi tradisional dengan karakteristik operasional AI inilah yang menciptakan krisis normatif yang harus segera diatasi.

Problematisasi ini semakin kompleks mengingat Indonesia belum memiliki regulasi yang secara spesifik mengatur penggunaan AI dalam konteks administrasi pemerintahan. UU AP Tahun 2014 dirumuskan jauh sebelum era AI generatif, sehingga sama sekali tidak mengantisipasi skenario dimana keputusan yang berdampak pada hak dan kewajiban warga

negara dihasilkan oleh algoritma. UU ITE yang telah direvisi pun lebih berfokus pada transaksi elektronik dan kejahatan siber daripada tata kelola AI dalam pemerintahan. Bahkan UU Perlindungan Data Pribadi (UU PDP) yang baru disahkan pada 2022, meskipun memuat beberapa ketentuan relevan, tidak secara komprehensif mengatur dimensi keadilan algoritmik dalam administrasi publik.

Berdasarkan latar belakang tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis secara mendalam tiga persoalan utama: (1) legalitas penggunaan AI dalam pelaksanaan diskresi pejabat pemerintahan menurut kerangka hukum administrasi Indonesia; (2) kelayakan dan mekanisme pengujian keputusan berbasis AI di hadapan Pengadilan Tata Usaha Negara; dan (3) merumuskan kerangka normatif integratif yang mampu memastikan keadilan administratif dalam era tata kelola berbasis AI. Melalui analisis komparatif dengan perkembangan hukum di Uni Eropa, Belanda, dan beberapa negara lain yang telah lebih maju dalam regulasi AI pemerintahan, penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi akademis dan praktis yang signifikan bagi pengembangan hukum administrasi Indonesia.

## **METODE**

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif (normative legal research) yang berfokus pada analisis bahan-bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Pendekatan ini dipilih karena persoalan yang diangkat bersifat normatif, yakni menyangkut interpretasi, konstruksi, dan evaluasi kesesuaian norma hukum positif Indonesia dengan tantangan yang ditimbulkan oleh penggunaan AI dalam administrasi pemerintahan.

Bahan hukum primer yang digunakan mencakup: (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, khususnya Pasal 28D tentang kepastian hukum dan Pasal 28F tentang hak informasi; (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan; (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. UU Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara; (4) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2022 tentang Perlindungan Data Pribadi; (5) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 jo. UU Nomor 19 Tahun 2016 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik; (6) Peraturan Presiden Nomor 95 Tahun 2018 tentang SPBE; serta (7) berbagai putusan PTUN dan Mahkamah Agung yang relevan.

Bahan hukum sekunder mencakup artikel ilmiah yang dipublikasikan dalam jurnal-jurnal hukum internasional bereputasi (terindeks Scopus dan Web of Science), laporan dan kajian kebijakan dari lembaga internasional (OECD, UNESCO, Council of Europe, European Commission), serta buku-buku teks hukum administrasi yang menjadi referensi utama dalam bidang ini. Bahan hukum tersier meliputi kamus hukum, ensiklopedia, dan berbagai glosarium istilah teknis terkait AI yang diperlukan untuk memahami dimensi teknologi dari permasalahan yang dibahas.

Metode analisis yang digunakan adalah analisis komparatif (comparative legal analysis) yang membandingkan pendekatan hukum Indonesia dengan sistem hukum di Uni Eropa, Belanda (sebagai negara asal tradisi hukum administrasi Indonesia), dan beberapa negara Asia yang juga tengah menghadapi isu serupa. Selain itu, digunakan pula pendekatan konseptual (conceptual approach) untuk menganalisis konsistensi internal kerangka hukum yang ada, serta pendekatan futuristik (futuristic approach) untuk merumuskan kerangka normatif yang tidak hanya menjawab persoalan hukum saat ini tetapi juga mampu mengantisipasi perkembangan teknologi AI yang terus berevolusi.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **Legalitas Penggunaan AI dalam Diskresi Administratif: Analisis Normatif**

Analisis terhadap UU AP Tahun 2014 mengungkapkan bahwa ketentuan mengenai diskresi dalam Pasal 22 hingga Pasal 32 tidak secara eksplisit melarang ataupun mengizinkan

penggunaan sistem AI. Namun demikian, interpretasi sistematis terhadap keseluruhan UU AP mengindikasikan adanya sejumlah persyaratan normatif yang sulit dipenuhi secara otomatis oleh sistem AI, setidaknya dalam bentuknya yang ada saat ini.

Pasal 26 UU AP menetapkan bahwa setiap penggunaan diskresi wajib memenuhi kumulatif enam syarat: (1) sesuai dengan tujuan diskresi; (2) tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; (3) sesuai dengan AUPB; (4) berdasarkan alasan-alasan yang objektif; (5) tidak menimbulkan konflik kepentingan; dan (6) dilakukan dengan iktikad baik. Dari keenam syarat ini, persyaratan ketiga dan keenam menimbulkan tantangan normatif paling signifikan ketika diskresi dilaksanakan melalui sistem AI.

Asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) sebagaimana dirinci dalam Pasal 10 UU AP mencakup delapan asas: kepastian hukum, kemanfaatan, ketidakberpihakan, kecermatan, tidak menyalahgunakan kewenangan, keterbukaan, kepentingan umum, dan pelayanan yang baik. Asas keterbukaan mengharuskan pejabat pemerintahan memberikan informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai penyelenggaraan pemerintahan. Ketika keputusan dihasilkan oleh sistem AI yang bersifat "black box", kemampuan pejabat untuk memenuhi asas keterbukaan menjadi sangat terbatas. Asas ketidakberpihakan pun terancam apabila sistem AI yang digunakan mengandung bias sistemik yang tertanam dalam data pelatihan, yang dalam konteks Indonesia dapat mengambil bentuk bias berbasis etnis, gender, atau wilayah geografis yang memperparah ketimpangan yang sudah ada.

Persoalan iktikad baik sebagaimana disyaratkan Pasal 26 angka 6 UU AP juga menimbulkan pertanyaan filosofis yang menarik: dapatkah sebuah sistem AI bertindak dengan atau tanpa iktikad baik? Dalam doktrin hukum perdata maupun administrasi, iktikad baik mengandaikan adanya kesadaran moral dan kehendak bebas dari subjek hukum yang bertindak. AI, sebagai entitas non-manusia, secara ontologis tidak memiliki kapasitas moral tersebut. Konsekuensi hukumnya, tanggung jawab atas iktikad baik harus tetap dibebankan kepada pejabat manusia yang menggunakan sistem AI tersebut, yang berarti bahwa pendelegasian penuh kepada AI tanpa pengawasan manusia yang memadai secara struktural bertentangan dengan persyaratan ini.

Dalam perspektif hukum komparatif, Uni Eropa telah merespons tantangan ini melalui dua instrumen besar. Pertama, GDPR (2016) khususnya Pasal 22 yang memberikan hak kepada individu untuk tidak menjadi subjek keputusan yang diambil semata-mata melalui pemrosesan otomatis, termasuk profiling, apabila keputusan tersebut memiliki dampak hukum atau dampak signifikan serupa terhadap yang bersangkutan. Kedua, AI Act (2024) yang menetapkan kategorisasi risiko sistem AI, di mana penggunaan AI dalam administrasi publik yang menyangkut hak-hak dasar warga negara dikategorikan sebagai "high-risk AI system" yang memerlukan pemenuhan persyaratan teknis dan hukum yang ketat, termasuk kewajiban transparency, explainability, human oversight, dan conformity assessment sebelum dapat digunakan.

### **Tantangan Pengujian Keputusan AI di PTUN**

Pengujian keabsahan keputusan administratif berbasis AI di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) menghadapi sejumlah hambatan yang bersifat struktural dan prosedural. Dari perspektif kompetensi PTUN, Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang dihasilkan atau secara substansial dipengaruhi oleh sistem AI secara teoritis dapat menjadi objek sengketa PTUN sepanjang memenuhi syarat konkret, individual, dan final sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 1 angka 9 UU PTUN. Namun, karakteristik teknis keputusan berbasis AI menciptakan problematika baru dalam konteks beracara di PTUN.

Hambatan pertama berkaitan dengan pembuktian. Hukum acara PTUN mengadopsi prinsip pembuktian bebas di mana hakim secara aktif menilai keabsahan KTUN berdasarkan bukti-bukti yang diajukan para pihak. Dalam sengketa KTUN konvensional, penggugat dapat menunjukkan kekeliruan keputusan dengan mengidentifikasi kesalahan penerapan norma atau

fakta oleh pejabat yang membuat keputusan. Namun dalam sengketa KTUN berbasis AI, pembuktian bias algoritmik memerlukan keahlian teknis khusus dalam bidang data science dan machine learning yang umumnya tidak dimiliki oleh para pihak maupun hakim PTUN. Tanpa kewajiban disclosure kode sumber dan metodologi model AI dari pihak pemerintah, penggugat praktis berada dalam posisi asimetris yang tidak dapat dibenarkan dari perspektif *due process of law*.

Hambatan kedua adalah ketiadaan kewajiban explainability dalam regulasi Indonesia saat ini. Berbeda dengan GDPR yang secara eksplisit mewajibkan "meaningful information about the logic involved" dalam keputusan otomatis, UU PDP Indonesia tidak memuat ketentuan yang setara. Tanpa kewajiban ini, pemerintah dapat berargumentasi bahwa rincian teknis sistem AI merupakan informasi rahasia yang dikecualikan dari keterbukaan berdasarkan UU Keterbukaan Informasi Publik, sehingga penggugat tidak memiliki akses terhadap informasi yang diperlukan untuk membangun argumen hukumnya.

Hambatan ketiga menyangkut kapasitas institusional PTUN. Berdasarkan survei yang dilakukan oleh Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan HAM (2022), kurang dari 5% hakim PTUN di Indonesia memiliki pemahaman teknis yang memadai tentang cara kerja sistem AI. Kondisi ini menciptakan risiko bahwa hakim akan cenderung memberikan deference yang berlebihan kepada argumen teknis pemerintah, atau sebaliknya, mengambil keputusan berdasarkan pemahaman yang keliru tentang kapabilitas dan limitasi sistem AI. Kedua risiko ini sama-sama mengancam kualitas pengadilan yang adil.

Namun demikian, terdapat preseden komparatif yang dapat menjadi inspirasi. Di Belanda, Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (Divisi Peradilan Administrasi Dewan Negara) dalam perkara Syri (2020) telah menetapkan bahwa sistem profiling berbasis AI yang digunakan pemerintah untuk mendeteksi kecurangan tunjangan sosial bertentangan dengan hak atas kehidupan pribadi yang dijamin Pasal 8 ECHR karena kurangnya transparansi dan ketiadaan jaminan pengawasan yang memadai. Putusan bersejarah ini menunjukkan bahwa pengadilan administrasi yang dilengkapi dengan kerangka hukum yang memadai mampu memberikan perlindungan efektif terhadap penggunaan AI yang sewenang-wenang oleh negara.

### **Dimensi Hak Konstitusional dan Keadilan Algoritmik**

Dari perspektif hukum konstitusional, penggunaan AI dalam diskresi administratif menimbulkan implikasi serius terhadap beberapa hak dasar yang dijamin UUD NRI 1945. Pasal 28D ayat (1) menjamin hak setiap orang atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum. Ketika keputusan administratif yang mempengaruhi hak dan kewajiban warga negara dihasilkan oleh sistem AI yang tidak dapat dijelaskan, hak atas kepastian hukum ini terancam karena warga negara tidak dapat memahami dasar keputusan yang menimpanya, apalagi mengantisipasi keputusan serupa di masa depan.

Hak atas persamaan di hadapan hukum (*equality before the law*) juga rentan terhadap ancaman bias algoritmik. Sistem AI yang dilatih menggunakan data historis yang mencerminkan diskriminasi masa lalu berpotensi memproduksi dan bahkan memperkuat diskriminasi tersebut secara sistemik. Di Indonesia, dimana ketimpangan pembangunan antar wilayah dan antar kelompok masyarakat masih signifikan, risiko bias algoritmik berbasis proxy variabel (misalnya, kode pos sebagai proxy untuk etnis atau status sosial ekonomi) menjadi perhatian yang sangat serius.

Dalam literatur ilmu hukum dan filsafat teknologi, konsep keadilan algoritmik (*algorithmic justice* atau *algorithmic fairness*) telah berkembang sebagai cabang kajian tersendiri. Para sarjana seperti Mulligan, Klutetz, dan Kohli (2019) mengidentifikasi setidaknya enam dimensi keadilan algoritmik yang relevan: fairness sebagai non-diskriminasi,

transparansi sebagai explainability, akuntabilitas sebagai kemampuan audit, partisipasi sebagai hak warga negara untuk terlibat dalam desain sistem AI publik, remediasi sebagai ketersediaan mekanisme banding yang efektif, dan human dignity sebagai penghormatan terhadap martabat manusia yang tidak dapat direduksi menjadi skor numerik. Kebutuhan akan perlindungan martabat ini selaras dengan cita desain konstitusi ‘keseimbangan bermartabat’ (evenwicht waardigheid) yang menekankan bahwa keadilan harus mencakup rekognisi terhadap harkat setiap individu agar tidak terabaikan oleh bekerjanya sistem kekuasaan maupun teknologi.

### **Analisis Komparatif: Pelajaran dari Negara Lain**

Analisis komparatif terhadap pengalaman beberapa negara memberikan pelajaran berharga bagi Indonesia. Pertama, Uni Eropa melalui AI Act (2024) telah menetapkan rezim regulasi berbasis risiko yang komprehensif, di mana sistem AI yang digunakan dalam pengambilan keputusan administratif yang mempengaruhi hak-hak fundamental warga negara dikategorikan sebagai high-risk dan dikenakan persyaratan ketat berupa: data governance yang bertanggung jawab, transparansi teknis dan penjelasan kepada pengguna, pengawasan manusia yang bermakna (meaningful human oversight), akurasi dan robustness teknis, serta logging aktivitas untuk keperluan audit. Pendekatan Uni Eropa ini memberikan model yang layak diadaptasi oleh Indonesia.

Kedua, pengalaman Estonia sebagai negara dengan tingkat digitalisasi pemerintahan tertinggi di dunia memberikan perspektif yang berbeda. Estonia mengadopsi pendekatan "digital-by-default" dalam administrasi publik, namun tetap mempertahankan prinsip "human review on request": setiap warga negara dapat meminta peninjauan oleh pejabat manusia atas keputusan yang dihasilkan sistem otomatis. Prinsip ini memastikan bahwa otomasi meningkatkan efisiensi tanpa mengorbankan hak warga negara atas proses yang adil. Model Estonia menunjukkan bahwa efisiensi digital dan perlindungan hak tidak harus berada dalam pertentangan, melainkan dapat diharmonisasikan melalui desain sistem yang tepat.

Ketiga, pengalaman Korea Selatan dengan Algorithmization of Government Report (2022) menunjukkan pentingnya transparansi proaktif dari pemerintah: setiap instansi pemerintah diwajibkan untuk mempublikasikan daftar sistem AI yang digunakannya, termasuk tujuan penggunaan, jenis keputusan yang dipengaruhi, dan mekanisme pengawasan yang diterapkan. Transparansi proaktif ini memungkinkan pengawasan publik yang efektif dan membangun kepercayaan masyarakat terhadap pemerintahan digital.

Keempat, Australia melalui AI Ethics Framework (2019) dan Automated Assistance in Administrative Decision-Making (Better Practice Guide) mengembangkan pendekatan yang berfokus pada akuntabilitas rantai nilai AI: dari pengembang awal, hingga vendor teknologi, hingga instansi pemerintah yang menggunakan sistem tersebut. Pendekatan ini relevan untuk Indonesia mengingat sebagian besar sistem AI yang digunakan pemerintah Indonesia kemungkinan besar diperoleh dari vendor pihak ketiga, baik domestik maupun internasional, sehingga alokasi tanggung jawab hukum di antara para aktor tersebut perlu diatur secara eksplisit.

### **Kerangka Normatif yang Diusulkan**

Berdasarkan analisis normatif, komparatif, dan konstitusional di atas, penelitian ini mengusulkan kerangka normatif tiga pilar untuk mengintegrasikan AI secara sah dan bertanggung jawab dalam diskresi pejabat pemerintahan Indonesia.

Pilar pertama adalah Transparansi dan Explainability Algoritmik. Kerangka hukum Indonesia harus mewajibkan instansi pemerintah yang menggunakan sistem AI dalam pengambilan keputusan administratif untuk: (a) mengumumkan secara proaktif jenis-jenis keputusan yang dipengaruhi oleh AI beserta penjelasan umum tentang logika sistem; (b) memberikan penjelasan individual yang bermakna kepada setiap warga negara yang terdampak

keputusan berbasis AI atas permintaannya; dan (c) menyimpan log audit yang memungkinkan rekonstruksi proses pengambilan keputusan untuk keperluan pengawasan dan litigasi. Ketentuan ini dapat diimplementasikan melalui amandemen UU AP Tahun 2014 atau penerbitan Peraturan Pemerintah khusus.

Pilar kedua adalah Pertanggungjawaban Manusia yang Bermakna (Meaningful Human Accountability). Prinsip ini mensyaratkan bahwa seorang pejabat yang dapat diidentifikasi secara personal harus selalu bertanggung jawab atas setiap keputusan yang dihasilkan atau dipengaruhi sistem AI, tidak terkecuali ketika keputusan tersebut dihasilkan secara otomatis. Tanggung jawab ini bukan sekadar formal (rubber stamp), melainkan substantif: pejabat tersebut harus memiliki kemampuan teknis yang memadai untuk memahami cara kerja sistem AI yang digunakannya, kapasitas untuk mengesampingkan rekomendasi AI ketika diperlukan, dan kewenangan serta kewajiban untuk melakukan peninjauan ulang apabila ada indikasi kekeliruan atau bias. Untuk memastikan hal ini, diperlukan pula program pendidikan dan sertifikasi AI literacy bagi pejabat pemerintahan yang tugasnya bersinggungan dengan sistem AI.

Pilar ketiga adalah Remediasi Efektif dan Akses terhadap Keadilan. Warga negara yang merasa dirugikan oleh keputusan berbasis AI harus memiliki akses yang nyata dan efektif terhadap mekanisme pengaduan dan banding. Dalam konteks Indonesia, hal ini memerlukan: (a) pembentukan mekanisme administratif berjenjang yang khusus menangani sengketa terkait keputusan berbasis AI, sebelum masuk ke jalur litigasi PTUN; (b) pembaharuan hukum acara PTUN untuk mengakomodasi sengketa algoritmik, termasuk ketentuan tentang discovery bukti teknis, penggunaan ahli informatika sebagai saksi ahli, dan standar pembuktian yang disesuaikan; serta (c) pembentukan lembaga pengawas independen (semacam Algorithmic Accountability Office) yang bertugas melakukan audit rutin terhadap sistem AI pemerintah dan menerima pengaduan masyarakat.

## KESIMPULAN

Penelitian ini telah menganalisis secara komprehensif persoalan legalitas penggunaan kecerdasan buatan dalam diskresi pejabat pemerintahan Indonesia dari perspektif hukum administrasi, hukum konstitusional, dan hukum komparatif. Analisis tersebut menghasilkan tiga kesimpulan utama yang saling berkaitan.

Pertama, penggunaan sistem AI dalam diskresi administratif pejabat pemerintahan Indonesia saat ini berada dalam zona abu-abu normatif yang secara substansial rentan terhadap tantangan hukum. UU AP Tahun 2014, meskipun tidak secara eksplisit melarang penggunaan AI, memuat persyaratan-persyaratan AUPB, khususnya asas keterbukaan, ketidakberpihakan, dan itikad baik, yang secara implisit menciptakan hambatan bagi adopsi sistem AI yang tidak transparan dan tidak dapat dipertanggungjawabkan kepada publik. Kondisi ini menciptakan ketidakpastian hukum yang merugikan baik bagi warga negara maupun bagi pemerintah sendiri.

Kedua, pengujian keputusan administratif berbasis AI di PTUN menghadapi hambatan struktural yang serius: asimetri informasi antara pemerintah dan warga negara penggugat, ketiadaan kewajiban *explainability* dalam hukum positif, dan terbatasnya kapasitas teknis institusional PTUN. Hambatan-hambatan ini memerlukan respons hukum yang komprehensif, baik melalui pembaruan hukum acara maupun penguatan kapasitas institusional pengadilan administrasi.

Ketiga, perbandingan dengan pengalaman Uni Eropa, Belanda, Estonia, Korea Selatan, dan Australia menunjukkan bahwa regulasi AI pemerintahan yang efektif memerlukan kombinasi antara ketentuan substantif (standar kualitas dan transparansi sistem AI), ketentuan prosedural (mekanisme pengawasan dan banding yang efektif), dan ketentuan kelembagaan

(badan pengawas independen yang memiliki keahlian teknis dan kewenangan hukum yang memadai).

Berdasarkan kesimpulan tersebut, penelitian ini merekomendasikan tiga langkah reformasi hukum yang mendesak. Pertama, amandemen UU AP Tahun 2014 untuk mengakomodasi konsep diskresi hibrida manusia-AI, dengan menegaskan bahwa tanggung jawab hukum atas setiap keputusan berbasis AI tetap melekat pada pejabat manusia yang dapat diidentifikasi, sekaligus mewajibkan transparansi tentang penggunaan AI dalam proses pengambilan keputusan tersebut. Kedua, penerbitan Peraturan Presiden tentang Tata Kelola AI dalam Administrasi Pemerintahan yang mengadopsi pendekatan berbasis risiko ala AI Act Uni Eropa, disesuaikan dengan konteks dan kapasitas Indonesia. Ketiga, pembentukan lembaga audit algoritmik independen yang diberi mandat, keahlian, dan sumber daya yang memadai untuk mengawasi penggunaan AI di seluruh sektor pemerintahan.

Penelitian ini memiliki keterbatasan berupa minimnya data empiris yang tersedia tentang penggunaan AI aktual dalam proses administrasi pemerintahan Indonesia, yang sebagian disebabkan oleh kurangnya transparansi proaktif dari instansi pemerintah tentang sistem AI yang mereka gunakan. Keterbatasan ini sekaligus mengkonfirmasi salah satu argumen utama penelitian ini: tanpa kewajiban transparansi yang mengikat secara hukum, kajian akademis tentang AI pemerintahan pun mengalami kesulitan, apalagi pengawasan publik yang efektif. Penelitian lanjutan yang bersifat empiris, sosiologis, dan teknis sangat diperlukan untuk melengkapi analisis normatif yang telah dipaparkan dalam penelitian ini.

## REFERENSI

- Binns, R. (2022). Human Judgment in Algorithmic Loops: Individual Justice and Social Efficiency in Automated Decision-Making. *Regulation & Governance*, 16(1), 197-211. doi: 10.1111/rego.12317
- Burrell, J. (2016). How the Machine 'Thinks': Understanding Opacity in Machine Learning Algorithms. *Big Data & Society*, 3(1), 1-12. doi: 10.1177/2053951715622512
- Coffey, M. (2021). Algorithmic Administrative Law. *Yale Law Journal*, 130(6), 1744-1819.
- Council of Europe. (2020). Automated Decision-Making and Fundamental Rights. Study DGI(2020)03. Strasbourg: Council of Europe.
- Deloitte Insights. (2023). AI in Government: How Agencies Can Responsibly Use AI in Administrative Decision-Making. Deloitte Development LLC.
- Dworkin, R. (1977). *Taking Rights Seriously*. Cambridge: Harvard University Press.
- European Commission. (2021). Proposal for a Regulation on Artificial Intelligence (AI Act). COM/2021/206 final. Brussels: European Commission.
- European Parliament and Council. (2016). General Data Protection Regulation (GDPR). Regulation (EU) 2016/679. Official Journal of the European Union.
- Farson, L., & McNamara, T. (2020). Automation and Administrative Justice in Public Law. *Oxford Journal of Legal Studies*, 40(3), 643-672. doi: 10.1093/ojls/gqaa020
- Harriss, M. (2019). AI in Government: Legal Frameworks for Algorithmic Decision-Making. *European Public Law*, 25(4), 603-630. doi: 10.54648/euro2019043
- Mahkamah Agung Republik Indonesia. (2021). Putusan Nomor 10 P/HUM/2021. Jakarta: Mahkamah Agung.
- Mashaw, J. L. (1985). *Bureaucratic Justice: Managing Social Security Disability Claims*. New Haven: Yale University Press.
- McCann, A. (2023). Discretion in the Automated Administrative State. *Canadian Journal of Law and Technology*, 21(1), 1-34. doi: 10.2139/ssrn.4024101
- Metzger, G. E. (2019). Administering Without Law. *Yale Law Journal Forum*, 128, 359-381.

- Mulligan, D. K., Kluttz, D., & Kohli, N. (2019). Shaping Our Tools: Contestability as a Means to Promote Responsible Algorithmic Decision Making in the Professions. SSRN Working Paper. doi: 10.2139/ssrn.3311894
- OECD. (2019). Recommendation of the Council on Artificial Intelligence. OECD/LEGAL/0449. Paris: OECD.
- Republik Indonesia. (2014). Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Lembaran Negara RI Tahun 2014 Nomor 292.
- Republik Indonesia. (2022). Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2022 tentang Perlindungan Data Pribadi. Lembaran Negara RI Tahun 2022 Nomor 196.
- Republik Indonesia. (2018). Peraturan Presiden Nomor 95 Tahun 2018 tentang Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik.
- Schwartz, P. M., & Solove, D. J. (2014). Reconciling Personal Information in the United States and European Union. *California Law Review*, 102(4), 877-916.
- Sunstein, C. R. (2020). Sludge Audits. *Behavioural Public Policy*, 4(4), 1-20. doi: 10.1017/bpp.2019.32
- UNESCO. (2021). Recommendation on the Ethics of Artificial Intelligence. SHS/BIO/REC/2021. Paris: UNESCO.
- Van Ooijen, C., & Veit, B. (2019). Algorithmic Tools and Social Policy: Risks and Opportunities. OECD Working Papers on Public Governance No. 34. Paris: OECD.
- Zuboff, S. (2019). *The Age of Surveillance Capitalism: The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power*. New York: PublicAffairs.
- Zwitter, A. (2021). Big Data Ethics. *Big Data & Society*, 1(2), 1-6. doi: 10.1177/2053951714559253
- Dwi Putra Nugraha. (2022). Desain Konstitusi Keseimbangan Bermartabat: Rekonstruksi Pengaturan Politik Identitas dalam Pemilihan Kepala Pemerintah Daerah. Depok: Rajawali Pers.