

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### 1.1 Latar Belakang

Teknologi berkembang kian pesat dengan membawa perubahan masif pada setiap lapisan kehidupan manusia selama beberapa tahun terakhir. Kemajuan pada era digital ditandai oleh beragam aktivitas, mulai dari pekerjaan, transaksi belanja, layanan transportasi, perbankan dan lain sebagainya yang berbasis pada teknologi. Berbagai layanan tersebut diberikan secara gratis dengan hanya bermodalkan internet yang semakin memudahkan penggunaannya. Akibatnya, masyarakat beramai-ramai beralih ke berbagai ‘aktivitas *online*’. Bahkan di era sekarang internet telah menjadi kebutuhan primer bagi masyarakat, dimana setiap tahunnya di Indonesia jumlah pengguna internet dari tahun ke tahun kian bertambah dengan distribusi *gender* yang merata (Suryaningsih et al., 2023).

Namun, di balik berbagai kemudahan dan peluang yang ditawarkan oleh perkembangan teknologi digital, terdapat pula sisi kerentanan yang tidak dapat diabaikan. Setiap aktivitas *online* yang melibatkan penyimpanan maupun pertukaran data pribadi membuka kemungkinan terjadinya penyalahgunaan oleh pihak-pihak yang tidak bertanggung jawab. Semakin besar ketergantungan masyarakat terhadap teknologi digital, semakin tinggi pula eksposur terhadap risiko yang muncul, termasuk ancaman privasi dan keamanan data. Hal ini menunjukkan bahwa transformasi digital tidak hanya membawa dampak positif bagi kehidupan sehari-hari, tetapi juga menghadirkan tantangan baru berupa meningkatnya potensi kejahatan siber yang dapat merugikan pengguna.

Kejahatan siber berbagai macam jenisnya, salah satu yang tidak luput dari perbincangan adalah pencurian data dan informasi seseorang (Purnama et al., 2022). Semakin meningkatnya pengguna internet, data yang disimpan secara digital juga kian meningkat, baik dari segi *volume* maupun nilainya yang menjadikannya sebagai

aset bernilai tinggi yang mudah untuk disalahgunakan (Tabayyana & Purwhanata, 2024). Pada akhirnya, kemudahan dalam mengakses informasi dengan cepat justru menjadi kesempatan yang berharga yang dapat dimanfaatkan oleh mereka yang memiliki akses pada informasi tersebut (Dewi, 2016).

Fenomena ini menjadikan isu keamanan data pribadi sebagai salah satu tantangan utama di era digital. Kebocoran data yang melibatkan informasi sensitif, seperti nomor identitas, alamat, hingga informasi finansial, dapat menimbulkan kerugian serius, baik secara ekonomi maupun sosial bagi individu maupun institusi. Kondisi tersebut juga memperlihatkan bahwa literasi digital masyarakat masih perlu ditingkatkan agar tidak mudah menjadi korban kejahatan siber.

Pada faktanya, Indonesia merupakan salah satu negara yang mengalami lonjakan insiden kebocoran data dalam skala besar. Hingga Mei 2024, sepanjang tahun 2019 hingga 2024 Tercatat 124 dugaan pelanggaran data pribadi telah ditangani oleh Kementerian Komunikasi dan Informatika, dengan 111 kasus di antaranya berkaitan dengan kebocoran data berskala besar yang mencakup ratusan juta data penduduk per insiden (Kompas, 2024). Dari ratusan insiden kebocoran data pribadi yang terjadi di Indonesia, kebocoran data pada BPJS Kesehatan yang terjadi pada tahun 2021 menjadi satu di antara banyaknya insiden yang menyedot perhatian publik dengan jumlah data penduduk bocor terbanyak. Dilansir dari Kompas, kebocoran data sebanyak 279 juta penduduk Indonesia yang kemudian diperjualbelikan di forum daring ‘Raid Forums’ menimbulkan keresahan publik. Pasalnya, data tersebut mencakup informasi pribadi seperti NIK, nomor telepon, email, alamat, hingga informasi gaji (Kompas, 2022). Insiden kebocoran data pribadi seringkali terjadi pada institusi nasional yang menyimpan dan mengelola data pribadi dalam jumlah yang sangat besar (Supriyadi & Sirie, 2022). Beberapa kasus kebocoran data pribadi yang diunggah ke publik semakin menyadarkan masyarakat bahwa sebenarnya internet bukanlah ruang aman sepenuhnya. Maka dari itu, kesadaran publik kian vital akan pentingnya perlindungan data pribadi dan dalam hal ini Pemerintah Indonesia

menjadi garda terdepan warga negaranya untuk dapat menjaga privasi melalui aturan maupun langkah konkret dalam melindungi data pribadi warganya.

Berbagai aturan di Indonesia yang telah ada, nyatanya belum dapat secara penuh melindungi hak dasar warga negara mengenai data pribadi. Banyak kasus kebocoran data yang terjadi di Indonesia tidak diimbangi dengan pertanggungjawaban yang jelas dari pihak terkait, sehingga menimbulkan ketidakpercayaan publik terhadap keamanan data mereka. Hal ini disinyalir disebabkan oleh belum adanya regulasi spesifik yang mengatur mengenai perlindungan data pribadi pada tingkat undang-undang. Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM) melakukan penelitian dan ditemukan bahwa terdapat lebih dari 30 ketentuan perundang-undangan di Indonesia yang mengatur kewajiban perlindungan data pribadi (Djafar et al., 2016). Dalam implementasinya, dari 30 regulasi tersebut belum ada yang secara penuh dapat melindungi. Bahkan aturan yang lebih spesifik mengatur hak pemilik data, Undang-Undang No. 19 Tahun 2016 (UU ITE) yang merupakan hasil perubahan dari peraturan sebelumnya yakni Undang-Undang No. 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik juga belum dapat melindungi secara penuh. Hal ini dikarenakan tidak adanya penjelasan mengenai definisi dari ‘data pribadi’ dalam UU ITE. Ketiadaan regulasi khusus mengenai perlindungan data pribadi diakomodir melalui peraturan menteri serta peraturan teknis sektoral (Yuniarti, 2019).

Telah banyak yang mendesak untuk segera disahkannya peraturan yang dapat melindungi hak data pribadi. Ini merupakan dampak dari tidak adanya peraturan yang mengatur secara spesifik terkait ‘data pribadi’ dimana menyebabkan pelanggar hanya dijatuhi sanksi administrasi tanpa adanya sanksi pidana sehingga pelanggaran terkait kebocoran data pribadi semakin masif terjadi (Hisbulloh, 2021). Sebagai upaya dalam memastikan terlindunginya data pribadi warga negara, Undang-Undang Perlindungan Data Pribadi (UU PDP) akhirnya disahkan pada tanggal 17 Oktober 2022. Dalam perjalanannya, pembahasan undang-undang tersebut memakan waktu yang cukup

lama hingga tanggal pengesahan. RUU PDP telah dibahas oleh pemerintah sejak tahun 2012 dan RUU tersebut baru ditekan kembali pada pertengahan tahun 2019 Menteri Kominfo saat itu, Rudiantara (Metro TV, 2022). Setelah RUU tersebut ditekan, dimulai dari tahun 2020 hingga 2022 pembahasan terus dilakukan oleh DPR bersama dengan Kementerian Komunikasi dan Informatika hingga akhirnya resmi disahkan.

Sejak UU PDP berada pada tahap rancangan, sebagian besar substansi di dalamnya banyak mengadopsi prinsip-prinsip yang terkandung dalam instrumen perlindungan privasi internasional, seperti *Organization for Economic Cooperation and Development* (OECD) dan *General Data Protection Regulation* (GDPR) (Rosadi et al., 2024). Dalam hal ini, GDPR dipilih dikarenakan regulasi ini merupakan salah satu peraturan yang menjadi landasan Uni Eropa dalam mengatur perlindungan data pribadi warganya dengan sangat komprehensif dan cukup ketat (Awwaliyah & Juniarti, 2024). Sejak diberlakukannya GDPR pada Mei 2018, banyak negara yang menjadikan GDPR sebagai standar internasional dalam perlindungan data pribadi yang pada akhirnya membuat 17 negara lainnya kini memiliki undang-undang yang serupa dengan GDPR (Simmons, 2022). UU PDP bukanlah replika dari GDPR karena hanya mengadopsi beberapa aspek yang terkandung di dalamnya. Kedua undang-undang tersebut memiliki kesamaan yang jelas dalam hal definisi data pribadi, hak-hak pemilik data, serta kewajiban pengendali dan pemroses data. Namun, beberapa konsep dan instrumen dalam GDPR, seperti otoritas perlindungan data dan portabilitas data, tidak dimasukkan dalam RUU PDP (Rosadi et al., 2024).

Sejak tanggal pengesahannya, Undang-Undang Perlindungan Data Pribadi (UU PDP) hadir sebagai regulasi baru yang masih belum sepenuhnya dipahami masyarakat. Proses penyusunannya pun berlangsung cukup lama dan berliku, namun dalam praktiknya, implementasi UU ini belum berjalan dengan optimal. Hal tersebut terlihat dari banyaknya keluhan masyarakat terkait pelanggaran perlindungan data

pribadi, bahkan beberapa lembaga pemerintah turut diduga terlibat dalam kasus kebocoran data.

Pasca disahkan, UU PDP menuai beragam tanggapan kritis dari kalangan akademisi, pakar, hingga organisasi masyarakat sipil. Kritik tersebut terutama diarahkan pada substansi aturan yang dianggap belum matang. Sejumlah pasal masih dinilai ambigu, sementara beberapa ketentuan dipandang problematis, baik dalam aspek kejelasan norma, proporsionalitas, efektivitas penerapan, maupun kesesuaiannya dengan regulasi lain yang sudah ada (Yayasan Tifa, 2022). Selain itu, beberapa pihak menyoroti bahwa mekanisme penegakan hukum dalam UU PDP belum sepenuhnya memberikan kepastian, terutama terkait pembagian kewenangan antar lembaga pengawas, sanksi terhadap pelanggaran, serta perlindungan efektif bagi subjek data.

Lebih jauh, kelemahan substansi tersebut juga diperparah oleh minimnya keterlibatan publik dalam proses legislasi. Partisipasi masyarakat sipil, meski sempat difasilitasi melalui forum seperti Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) sejak awal pembahasan hingga 1 Juli 2021 dengan menghadirkan individu, organisasi non-pemerintah (NGO), serta pihak-pihak yang terdampak langsung oleh kebijakan, pada praktiknya masih terbatas karena akses publik terhadap draf RUU sangat dibatasi. Versi terakhir yang dapat diakses publik hanya naskah Desember 2019, sementara naskah final yang kemudian disahkan baru disebarakan secara terbatas menjelang pengesahan (Yayasan Tifa, 2022; Open Parliament, 2021). Kondisi ini menimbulkan kritik bahwa UU PDP belum sepenuhnya merefleksikan kebutuhan masyarakat, melainkan lebih berorientasi pada pendekatan regulatif yang belum operasional. Akibatnya, meskipun UU PDP dimaksudkan sebagai tonggak penting dalam perlindungan data pribadi di Indonesia, penerapannya masih menghadapi tantangan serius baik dari sisi substansi hukum maupun legitimasi proses pembentukannya.

Oleh karena itu, mendesak adanya perbaikan sistem pengawasan dan penegakan hukum terkait kebocoran data pribadi menjadi suatu keharusan. Pemerintah perlu menunjukkan komitmen yang kuat untuk memastikan implementasi UU PDP berjalan efektif dan memberikan sanksi yang tegas bagi pelaku pelanggaran. Hanya dengan langkah-langkah konkret seperti ini, masyarakat dapat memperoleh keyakinan bahwa data pribadi mereka benar-benar terlindungi.

Mengacu pada identifikasi permasalahan di atas, penelitian ini berupaya untuk menganalisis kebijakan UU PDP pada tahap proses formulasi kebijakan. Analisis dilakukan dengan menggunakan *Multiple Streams Framework* (MSF) yang dikembangkan oleh John Kingdon pada tahun 1984. Pendekatan ini dipilih karena MSF mampu menggambarkan proses formulasi kebijakan sebagai hasil pertemuan dinamis antara aliran masalah, aliran kebijakan, dan aliran politik yang sering kali bergerak secara tidak linear dan penuh ketidakpastian. Karakter ini sangat sesuai dengan konteks penyusunan UU PDP yang melibatkan tarik-menarik kepentingan berbagai aktor, perubahan persepsi publik akibat insiden kebocoran data, serta dinamika politik antara pemerintah dan legislatif.

MSF digunakan dalam penelitian ini bukan hanya karena dapat memetakan bagaimana isu perlindungan data pribadi naik menjadi agenda prioritas, tetapi juga karena kerangka ini memungkinkan peneliti mengidentifikasi momen terbukanya jendela kebijakan yang mendorong percepatan atau penundaan proses perumusan UU PDP. MSF tepat digunakan sebagai alat analisis untuk menelusuri dinamika situasional dan fluktuatif yang mempengaruhi keputusan dalam periode formulasi kebijakan. Dengan demikian, penggunaan MSF memberikan landasan analitis yang lebih fleksibel dan empiris dalam memahami bagaimana interaksi berbagai aliran menentukan arah dan hasil proses formulasi UU PDP.

Dalam penelitian-penelitian sebelumnya yang menggunakan *Multiple Streams Framework* (MSF) sebagai alat analisis, fokus utama banyak diarahkan pada peran wirausahawan kebijakan dalam memanfaatkan jendela kebijakan guna mendorong

perubahan selama proses perumusan kebijakan (Widyatama, 2018; Hadna, 2021; Kemiri, 2021; Rahayu et al., 2024). Penelitian-penelitian tersebut menekankan pentingnya momen kebijakan (jendela kebijakan) serta kemampuan aktor kebijakan dalam menyelaraskan tiga aliran MSF agar suatu isu dapat masuk ke dalam agenda pemerintah dan diformulasikan secara efektif. Dalam konteks tersebut, dominasi arus politik seringkali dipandang sebagai faktor kunci yang menentukan terbukanya jendela kebijakan (Ilman & Fitri, 2021; Widhiarto et al., 2016).

Berbeda dengan temuan tersebut, Goyal (2021) menunjukkan bahwa kesuksesan politik tidak selalu berbanding lurus dengan keberhasilan program, terutama ketika kebijakan dirancang secara *top-down* tanpa melibatkan partisipasi publik. Sejalan dengan hal itu, Iswahyudi (2020) dan Fatkhuri (2024) melalui pendekatan yang berbeda menemukan bahwa kebijakan yang mereka analisis mengalami kegagalan karena tidak adanya dukungan yang memadai dari ketiga aliran MSF. Kebijakan tersebut tidak memperoleh legitimasi yang cukup, bahkan menghadapi resistensi dari publik maupun pemangku kepentingan. Di sisi lain, Sanjurjo (2021) memperlihatkan bahwa dalam konteks Brasil, *agenda setting* lebih banyak ditentukan oleh *interest groups* dan koalisi presiden, bukan oleh partai politik maupun opini publik. Ia bahkan mengusulkan modifikasi MSF dengan menempatkan *interest groups* sebagai aktor utama dalam arus politik, sementara opini publik hanya berperan sekunder, sehingga menegaskan adanya keterbatasan generalisasi MSF di luar konteks aslinya.

Dari uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa masih terdapat kesenjangan dalam kajian MSF, khususnya terkait bagaimana persoalan yang terdapat pada tiap elemen dalam MSF dapat berimplikasi pada munculnya kritik publik terhadap keluaran kebijakan. Persoalan pada tahap implementasi kerap berakar pada ketidaksempurnaan proses formulasi, ketika solusi kebijakan yang dirancang tidak sepenuhnya menjawab kebutuhan publik. Celah inilah yang penting ditelaah lebih

lanjut, terutama pada kebijakan yang bersifat sensitif dan strategis seperti UU PDP, yang setelah disahkan justru menuai banyak kritik dari berbagai kalangan.

Berangkat dari kesenjangan tersebut, penelitian ini berupaya mengisi kekosongan dengan menelaah dinamika formulasi UU PDP menggunakan pendekatan MSF. Pertanyaan kritis yang mendasari penelitian ini adalah mengapa proses legislasi UU PDP memunculkan banyak kritik publik, dan bagaimana interaksi antar aliran dalam MSF menjelaskan kondisi tersebut. Dengan kerangka ini, penelitian berusaha menguraikan bagaimana aliran masalah (isu kebocoran data pribadi), aliran kebijakan (rancangan solusi regulatif), dan aliran politik (dukungan serta tekanan aktor politik) saling berinteraksi dalam membuka jendela kebijakan yang kemudian dimanfaatkan oleh wirausahawan kebijakan hingga akhirnya melahirkan UU PDP.

Penelitian ini berasumsi bahwa berbagai kritik terhadap UU PDP tidak berdiri sendiri, melainkan merupakan konsekuensi dari ketidakseimbangan atau keterbatasan pada konstruksi setiap aliran MSF. Oleh karena itu, pendekatan ini memungkinkan analisis tidak hanya menggambarkan hasil akhir berupa disahkannya UU PDP, tetapi juga menelusuri konfigurasi masalah, dinamika aktor, serta kompromi politik yang terjadi selama proses legislasi.

Penelitian ini akan dilakukan dengan menganalisis setiap aliran yang terdapat dalam *Multiple Streams Framework* (MSF). Secara khusus, penelitian ini berfokus pada bagaimana tiga aliran utama, yaitu aliran masalah (masalah kebocoran data), aliran kebijakan (solusi regulasi), dan aliran politik (dukungan aktor politik), saling berinteraksi dalam proses formulasi kebijakan. Melalui pendekatan ini, penulis tidak hanya menguraikan kondisi objektif yang melatarbelakangi munculnya urgensi regulasi, tetapi juga akan menelaah bagaimana ide, gagasan, serta alternatif solusi kebijakan dipertimbangkan oleh para pembuat kebijakan. Analisis ini diharapkan dapat memperlihatkan bahwa proses formulasi UU PDP tidak terlepas dari tarik-menarik kepentingan, baik yang bersifat teknokratis maupun politis.

Lebih jauh, penelitian ini akan mengidentifikasi persoalan utama dalam proses formulasi kebijakan UU PDP. Persoalan tersebut mencakup ketidaksielarasan antara kebutuhan teknis perlindungan data dengan agenda politik jangka pendek, tekanan untuk menyesuaikan regulasi dengan standar internasional, serta dinamika politik antar berbagai aktor yang kerap memperlambat proses penyusunan dan pengesahan kebijakan. Dengan demikian, penelitian ini berupaya menjelaskan bahwa formulasi kebijakan bukan sekadar proses teknis penyusunan regulasi, melainkan juga arena interaksi kompleks antara kepentingan domestik dan global yang sering kali menghasilkan kompromi.

Selain itu, penelitian ini juga akan menelaah bagaimana jendela kebijakan akhirnya terbuka, sehingga memungkinkan lahirnya UU PDP sebagai respons terhadap meningkatnya urgensi kebocoran data pribadi di Indonesia. Analisis mengenai jendela kebijakan ini penting untuk memahami momentum yang dimanfaatkan oleh wirausahawan kebijakan dalam mendorong lahirnya regulasi baru. Dengan menelaah faktor-faktor yang mempengaruhi terbukanya jendela kebijakan, penelitian ini dapat menunjukkan bahwa keberhasilan formulasi UU PDP tidak hanya ditentukan oleh substansi masalah, tetapi juga oleh kemampuan aktor tertentu dalam menggabungkan peluang politik dengan kebutuhan kebijakan.

Lebih lanjut, penelitian ini juga akan menjelaskan bagaimana kritik publik setelah disahkannya UU PDP tidak dapat dilepaskan dari proses formulasi kebijakan sebelumnya. Dalam hal ini tantangan tersebut merupakan konsekuensi dari dinamika politik, perdebatan teknis, dan kompromi antar aktor pada tahap formulasi. Dengan demikian, analisis yang dilakukan tidak hanya menjelaskan bagaimana UU PDP berhasil disahkan, tetapi juga menjelaskan alasan mengapa substansi yang dihasilkan menimbulkan kritik dan persoalan implementasi setelah regulasi tersebut berlaku.

Lokus studi penelitian ini berada di Indonesia, dengan fokus pada proses formulasi UU PDP. Pemilihan lokus ini didasarkan pada fakta bahwa meskipun UU PDP telah disahkan sebagai instrumen hukum baru, masih menuai beragam kritik

publik. Kritik tersebut menunjukkan bahwa perumusan UU PDP tidak sepenuhnya menjawab kebutuhan perlindungan data pribadi masyarakat di era digital, dan masih menyisakan pertanyaan mengenai sejauh mana proses legislasi dilakukan secara partisipatif dan berbasis pada kebutuhan publik yang nyata. Kondisi tersebut menjadikan UU PDP relevan untuk diteliti, baik sebagai studi kasus tentang dinamika kebijakan digital di Indonesia maupun sebagai kontribusi untuk memperkaya kajian akademis mengenai bagaimana regulasi baru diuji dalam praktik. Dengan demikian, penelitian ini memiliki signifikansi empiris sekaligus teoritis, baik bagi perkembangan literatur kebijakan publik maupun bagi praktik perlindungan data pribadi di Indonesia.

## 1.2 Pertanyaan Penelitian

Penelitian ini berusaha menjawab pertanyaan “Bagaimanakah dinamika formulasi kebijakan UU Perlindungan Data Pribadi?”

## 1.3 Tujuan Penelitian

Secara akademis, studi ini bertujuan memperkaya literatur dengan memperluas penggunaan *Multiple Streams Framework* (MSF) sebagai alat analisis dalam memahami proses formulasi kebijakan. Tidak hanya menitikberatkan pada peran wirausahawan kebijakan dan terbukanya jendela kebijakan, penelitian ini berkontribusi dengan memperkaya pemahaman mengenai dinamika persoalan dalam setiap aliran MSF dengan menunjukkan bagaimana berbagai persoalan tersebut tidak hanya membentuk arah formulasi kebijakan, tetapi juga menentukan probabilitas keberhasilan maupun kegagalan pada tahap implementasi kebijakan.

Secara praktis, penelitian ini memberikan masukan bagi pembuat kebijakan, khususnya dalam perumusan regulasi digital seperti UU PDP. Hasil penelitian menegaskan pentingnya membangun koordinasi lintas-aktor, memperkuat kapasitas advokasi publik, serta memanfaatkan momentum politik secara strategis agar jendela

kebijakan dapat dimaksimalkan. Selain itu, temuan mengenai berbagai persoalan antar-aliran dalam formulasi UU PDP dapat menjadi dasar evaluasi untuk memperbaiki proses legislasi agar lebih partisipatif, transparan, dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat serta dinamika tata kelola data pribadi di era digital. Dengan demikian, hasil studi ini berpotensi membantu penyusunan kebijakan yang lebih adaptif, inklusif, dan berorientasi pada keberlanjutan tata kelola data pribadi di Indonesia.