IMPLEMENTASI PERATURAN MENTERI KOMINFO NOMOR 20 TAHUN 2016 DI DISDUKCAPIL KABUPATEN SLEMAN, TEMANGGUNG, DAN GIANYAR

IMPLEMENTATION OF REGULATION OF THE MINISTER OF KOMINFO NUMBER 20 2016 IN DISDUKCAPIL SLEMAN, TEMANGGUNG, AND GIANYAR DISTRICT

Darmanto[1], Nur Zaini[2]
[1,2] Balai Pengembangan SDM dan Penelitian Komunikasi dan Informatika Yogjakarta
Jl. Imogiri Barat No. 5 Yogyakarta
Email: darmantompm@gmail.com[1]
(Diterima: 29-11-2019; Direvisi: 03-06-2020; Disetujui terbit: 18-06-2020)

Abstrak

Penelitian ini dilatarbelakangi oleh terbitnya Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika (Permen Kominfo) Nomor 20 Tahun 2016 tentang Perlindungan Data Pribadi dalam Sistem Elektronik. Pertanyaan penelitian yang ingin dijawab adalah bagaimana implementasi Permen Kominfo Nomor 20 Tahun 2016 di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil pada Pemerintah Kabupaten Sleman (DIY), Temanggung (Jawa Tengah), dan Gianyar (Bali)". Penelitian dilakukan menggunakan metode studi kasus dengan tujuan untuk mengetahui kinerja implementasi Permen Kominfo Perlindungan Data Pribadi dalam Sistem Elektronik di tiga pemda tersebut. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kinerja implementasi Permen Kominfo No. 20 Tahun 2016 di Kabupaten Sleman, Temanggung, dan Gianyar sangat rendah. Dari empat variabel yang memengaruhi kinerja implementasi menurut model Edwards, hanya variabel sumber-sumber yang cukup mendukung, sedangkan variabel komunikasi, variabel kecenderungan-kecenderungan, dan variabel struktur birokrasi tidak mendukung tercapainya kinerja implementasi secara maksimal.
Kata kunci: kinerja implementasi, peraturan menteri kominfo 20/2016, perlindungan data pribadi dinas kependudukan dan pencatatan sipil

Abstract

This research is motivated by the issuance of Regulation of the Minister of Communication and Information (Permen Kominfo) No. 20 of 2016 concerning Protection of Personal Data in Electronic Systems. The research question to be answered is how the implementation of Permen Kominfo Number 20 of 2016 in the Department of Population and Civil Registration in the Government of Sleman Regency (DIY), Theme ¬ ngung (Central Java), and Gianyar (Bali) ". The study was conducted using the case study method with the aim of finding out the performance of the implementation of the Ministry of Communication and Information Regulation on Personal Data Protection in Electronic Systems in the three Regional Governments. The results showed that the performance of the implementation of Permen Kominfo No. 20 of 2016 in the districts of Sleman, Temanggung, and Gianyar are very low. The result showed that only the sources variables are sufficiently supportive, while the communication variables, tendency variables, and bureaucratic structure variables do not support the achievement of maximum implementation performance.
Keywords: *implementation performance, regulation of communication and information minister 20/2016, protection of personal data, department of population and civil, registration*

PENDAHULUAN

Isu pentingnya perlindungan data pribadi telah menarik perhatian banyak pihak dalam satu dasa warsa terakhir. Menguatnya isu perlindungan data pribadi dipengaruhi oleh kemajuan Teknologi Informasi dan Komunikasi (TIK) berbasis *online*. Selain memberikan pengaruh yang positif, pesatnya kemajuan TIK membawa

dampak negatif, antara lain terjadinya penyalahgunaan data pribadi. Praktik *digital dossier* atau pengumpulan informasi tentang seseorang dalam jumlah banyak dengan menggunakan teknologi digital/internet terjadi sejak awal 1970 ketika proses olah data dilakukan menggunakan komputer (Dewi 2016, 23).

Ada beberapa faktor penyebab terjadinya penyalahgunaan data pribadi. Pertama, pengolahan dan penyimpanan data pribadi dengan menggunakan media elektronik memudahkan proses penduplikasian atau bahkan pencurian data oleh pihak lain. Kedua, maraknya penggunaan media sosial membuka peluang besar bagi berlangsungnya proses pengumpulan (*collecting*) data pribadi secara massal. Sebab, setiap orang yang hendak membuat akun media sosial diminta mengisikan data pribadi. Risikonya, data pribadi itu akan tersimpan dan meninggalkan jejak digital setiap kali orang mengakses media sosial (Yusuf dan Ruhaeni 2019, 110). Ketiga, masih rendahnya kesadaran masyarakat mengenai pentingnya data pribadi (Putri 2019, 17 dan Waluyo, ed al, 2015). Masyarakat Indonesia dengan mudah menyerahkan data pribadi kepada pihak lain (Djafar 2019, 6) sehingga mudah tersebar.

Selain alasan di atas, kebijakan negara yang belum sinkron juga membuka peluang terjadinya penguasaan data pribadi oleh pihak swasta. Contoh, kebijakan registrasi bagi pengguna jasa telekomunikasi prabayar yang mewajibkan setiap pelanggan untuk mendaftarkan diri menggunakan Nomor Induk Kependudukan (NIK) dan Nomor Kartu Keluarga (NKK) kepada pihak provider. Kebijakan tersebut sesungguhnya bertentangan dengan UU Keterbukaan Informasi Publik (KIP) dan UU Administrasi Kependudukan (Suprapto, 2017).

Penyalahgunaan data pribadi memiliki dampak internal dan eksternal. Dampak internal adalah kerugian yang dialami oleh individu yang data pribadinya disalahgunakan oleh pihak lain sehingga mengalami kerugian yang sifatnya material, dan/-atau imaterial seperti ketidaknyamanan akibat praktik pemasaran jarak jauh (*telemarketing*), dan penyebaran pesan penipuan secara *online* (*Kompas*, Mei 2019). Sementara itu, dampak eksternal adalah kerugian yang tidak hanya dirasakan oleh individu, tetapi juga oleh kelompok atau bahkan suatu bangsa dan negara. Misalnya, ketika muncul sikap dari sejumlah negara maju yang melarang warganya melakukan transaksi *e-commerce* dengan negara yang belum memiliki undang-undang perlindungan data pribadi (Latumahina 2014, 23) otomatis resiko itu harus ditanggung oleh seluruh warga di suatu negara.

Guna meminimalisasi terjadinya penyalahgunaan data pribadi, Kementerian Komunikasi dan Informatika (Kominfo) telah mengeluarkan Peraturan Menteri Nomor 20 Tahun 2016 tentang Perlindungan Data Pribadi dalam Sistem Elektronik (Permen Kominfo 20/2016). Permen tersebut merupakan bentuk pelaksanaan atas ketentuan Pasal 15 ayat (3) Peraturan Pemerintah No. 82 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Sistem dan Transaksi Elektronik yang merupakan turunan dari UU No. 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik (ITE) sebagaimana telah diubah dengan UU No. 19 Tahun 2016. Permen tersebut mulai berlaku sejak 1 Desember 2016.

Memasuki tahun 2019 masa berlakunya Permen Kominfo 20/2016 sudah genap dua tahun. Namun, perhatian pihak-pihak yang terkait dengan perlindungan data pribadi belum terlihat signifikan.

Studi yang dilakukan terkait dengan implementasi kebijakan perlindungan data pribadi masih tergolong minim. Pencarian dengan menggunakan aplikasi *google.com* menemukan dalam jumlah terbatas dokumen hasil studi yang secara langsung menggunakan istilah "implementasi" kebijakan atas perlindungan data pribadi. Yusuf dan Ruhaeni mengkaji mengenai UU ITE, UU Perbankan tahun 1998, tetapi belum menyinggung Permen Kominfo 20/2016 (Yusuf dan Ruhaeni, 2019).

Adapun studi yang secara eksplisit menyebut Permen Kominfo 20/2016 dilakukan oleh *Open Data Labs* Jakarta. Penelitian itu menempatkan Permen Kominfo sebagai objek yang dibandingkan dengan dua kerangka hukum utama lainnya yang dianggap sebagai peraturan inti mengenai perlindungan data pribadi, yaitu: (1) UU No. 11 Tahun 2008 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 19 Tahun 2016; dan (2) Peraturan Pemerintah No. 82 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Sistem dan Transaksi Elektronik. Penelitian tersebut menggunakan teori implementasi model Sabatier dan Mazmanian yang melihat kerangka implementasi dari tiga variabel, yaitu: material, struktural, dan kontekstual. Temuan *Open Data Labs* adalah, ketiga kerangka hukum yang diteliti semua masih terfokus pada pengaturan perlindungan data pribadi dalam sistem elektronik, sedangkan cara-cara lain dalam pengumpulan, pemrosesan, dan penggunaan data pribadi masih mengacu pada peraturan perundangan yang bersifat sektoral. Permen Kominfo 20/2016 meskipun sudah memberikan definisi mengenai Perlindungan Data Pribadi, dan batasan waktu penyimpanan sampai lima tahun, tetapi belum cukup memadai untuk penegakkan hukum karena sanksinya hanya administratif (Putri 2019, 4-10). Simpulan tersebut sama dengan hasil kajian yang dilakukan oleh Djafar (2019, 8) yang juga menyebut keberadaan Permen Kominfo 20/2016.

Ketiga hasil studi yang disebutkan di atas, belum melihat implementasi Permen Kominfo di Badan Publik (merujuk UU KIP) yang dalam tugas dan fungsinya menangani pengelolaan data pribadi warga masyarakat. Badan publik yang dimaksud adalah Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil (Disdukcapil) di lingkungan Pemerintahan Daerah (Pemda).

Berdasarkan latar belakang tersebut, penelitian ini akan menjawab pertanyaan, "Bagaimana implementasi Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika Nomor 20 Tahun 2016 di Disdukcapil pada Pemda Sleman (DIY), Temanggung (Jawa Tengah), dan Gianyar (Bali)?". Adapun tujuannya adalah untuk mengetahui faktor-faktor yang memengaruhi kinerja implementasi Permen Kominfo 20/2016 di Disdukcapil.

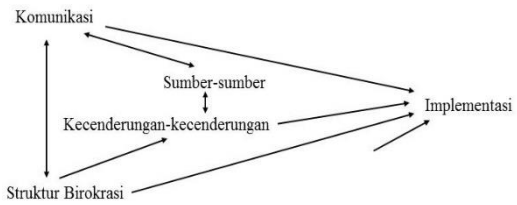
Penelitian ini akan memberikan manfaat sebagai pembuka untuk riset implementasi kebijakan perlindungan data pribadi di lingkungan badan publik negara. Sementara itu secara sosial, diharapkan dapat menjadi masukan bagi proses legislasi untuk melahirkan Undang-Undang Perlindungan Data Pribadi

LANDASAN TEORI

Penelitian dilakukan dengan menggunakan teori implementasi kebijakan model George C. Edwards. Menurut Edwards, kinerja (keberhasilan atau sebaliknya kegagalan) implementasi suatu kebijakan, dipengaruhi oleh empat faktor atau variabel, yaitu: (1) komunikasi, (2) sumber-sumber, (3) kecenderungan atau tingkah

laku para implementator, dan (4) struktur birokrasi (Winarno 2014, 177). Kerangka konsep mengenai kinerja implementasi menurut Edwards dapat dilihat pada Gambar 1.

Dalam operasionalisasinya, variabel komunikasi akan melihat proses implementasi berdasarkan tiga indikator. Pertama, kebijakan yang dimaksud telah ditransmisikan sampai level pelaksana. Kedua, petunjuk pelaksanaannya cukup jelas. Ketiga, perintah atau petunjuk pelaksanaan dijalankan secara konsisten.



Gambar 1. Implementasi Kebijakan Model Edwards (Winarno 2014, 211)

Selanjutnya dari sudut pandang variabel sumber-sumber, indikator yang akan dipakai untuk melihat proses implementasi juga ada tiga. Pertama, ketersediaan pegawai yang memadai dan memiliki keahlian untuk melaksanakan kebijakan baru. Kedua, lingkup kewenangan yang dimiliki oleh badan publik cukup mendukung. Ketiga, adanya dukungan fasilitas yang diperlukan baik dalam bentuk sarana, prasarana, dan anggaran yang memadai.

Kemudian variabel kecenderungan akan melihat aspek implementasi berdasarkan respon para implementator terhadap Permen yang dimaksud. Adapun variabel terakhir adalah struktur birokrasi. Ada dua indikator yang akan dipakai untuk melihat proses implementtasi. Pertama, apakah prosedur kerja yang dimiliki badan publik mendukung implementasi kebijakan? Kedua, apakah fragmentasi birokrasi yang ada tidak menghambat implementasi regulasi tentang perlindngan data pribadi.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini dilakukan dengan pendekatan kualitatif, dan menggunakan metode studi kasus jenis deskripsi, yakni upaya mendeskripsikan konteks realitas dari objek yang diteliti (Yin 2013, 18-23). Metode studi kasus dipilih karena objek penelitiannya berupa produk kebijakan yang dibuat oleh Kementerian Komunikasi dan Informatika, tetapi lokus penelitiannya adalah Disdukcapil yang status keberadaannya di bawah Pemkab atau Kementerian Dalam Negeri.

Penelitian ini dilaksanakan di Disdukcapil Pemerintah Kabupaten (Pemkab) Sleman (DIY), Temanggung (Jawa Tengah), dan Gianyar (Bali). Adapun alasan memilih lokasi tersebut karena ketiga Pemkab itu menaruh perhatian relatif besar terhadap isu keamanan informasi daerah dilihat dari keberadaan nomenklatur "persandian" dalam struktur organisasi Dinas Kominfo setempat. Sesuai dengan PP No. 18 Tahun 2016 tentang Pembentukan OPD, pengintegrasian lembaga "persandian" ke dalam struktur organisasi Diskominfo diarahkan untuk menangani masalah keamanan informasi daerah.

Meskipun penelitian dilakukan di tiga lokasi berbeda, tetapi berdasarkan karakteristik kasusnya, penelitian ini termasuk studi kasus dengan kasus tunggal.

Adapun teknik pengumpulan data dilakukan dengan tiga cara. Pertama, studi dokumentasi atas pengaturan perlindungan data pribadi pada Permen Kominfo 20/-2016. Kedua, wawancara dengan pejabat struktural di masing-masing Disdukcapil dengan tujuan untuk menggali informasi terkait faktor-faktor yang memengaruhi

kinerja implementasi Permen Kominfo 20/2016 di Disdukcapil. Ketiga, adalah observasi, yakni melakukan pengamatan terhadap lingkungan kerja di Disdukcapil yang menjadi lokasi penelitian.

Adapun analisis data dilakukan dengan cara membandingkan substansi pengaturan perlindungan data pribadi pada Permen Kominfo 20/2016 dan mengombinasikannya dengan hasil wawancara yang dilakukan berdasarkan kerangka konsep implementasi kebijakan model Edwards. Sementara itu, hasil observasi dimanfaatkan untuk memerkuat pemahaman atas konteks permasalahan.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Konteks Sosial PDP

Perlindungan data pribadi telah menjadi isu global yang menyertai berkembangnya teknologi digital berbasis internet. Berkat peran internet, data pribadi yang terkumpul dalam jumlah besar menjadi *big data* dan memiliki nilai ekonomi atau komersial (Bottis dan Bouchagiar 2018, 208) sehingga data diperlakukan seperti aset yang berwujud (Djafar 2019,1). Spiekerman dan Korunovska (2017, 2) menyebut bahwa data pribadi adalah minyak baru dari internet dan mata uang baru dari dunia digital. Pada tahun 2006, nilai transaksi jual beli data konsumen diperkirakan mencapai 3 miliar dolar AS (Setianti 2016).

Mengingat besarnya nilai ekonomi dan politik dari data pribadi seperti pada kasus *Cambridge Analytica* (Daniswara dan Rahman, tanpa tahun:1), negara wajib melindungi data pribadi warga. Dalam konteks Indonesia, upaya itu sebenarnya sudah dilakukan melalui berbagai peraturan perundangan, bahkan konstitusi kita Pasal 28G ayat (1) menjamin adanya perlindungan data pribadi warga. Selain konstitusi, pengaturan mengenai perlindungan data pribadi dapat ditemukan pula pada sejumlah dokumen peraturan perundangan yang jumlahnya tidak kurang dari 30.

Akan tetapi, peraturan perundangan yang ada saat ini masih bersifat sektoral (Djafar 2019, 7; dan Nurbaningsih –tanpa tahun. 92-129) sehingga belum dapat menjadi dasar hukum yang komprehensif. Padahal perkembangan sosial yang lebih banyak digerakkan oleh kemajuan teknologi komunikasi dan informatika menuntut adanya pengaturan perlindungan data pribadi secara komprehensif. Dalam konteks demikian, lahir Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika (Permenkominfo) Nomor 20 Tahun 2016 tentang Perlindungan Data Pribadi dalam Sistem Elektronik.

Gambaran Permen Kominfo 20/2016

Jika ditelisik pasal demi pasal, cakupan pengaturan dalam Permen Kominfo 20/2016 tergolong komprehensif. Jika merujuk ketentuan umum Pasal 1 ayat (6) Permen ini berlaku untuk semua institusi yang mengelola data pribadi. Hal itu secara eksplisit dinyatakan bahwa yang dimaksud dengan Penyelenggara Sistem Elektronik adalah setiap Orang, penyelenggara negara, Badan Usaha, dan masyarakat yang menyediakan, mengelola, dan/atau mengoperasikan Sistem Elektronik secara sendiri-sendiri maupun bersama-sama kepada Pengguna Sistem Elektronik untuk keperluan dirinya dan/atau keperluan pihak lain. Dengan demikian, Disdukcapil sebagai bagian dari pennyelenggara nehara termasuk dalam cakupan pengaturan Permen Kominfo 20/2016.

Implementasi Permen Kominfo di Disdukcapil

Untuk mendapatkan data mengenai implementasi Permen Kominfo 20/2016 di Disdukcapil, dilakukan wawancara dengan narasumber di lapangan pada periode Februari-Maret 2019. Wawancara diarahkan untuk menggali informasi mengenai faktor-faktor yang memengaruhi kinerja Implementasi Permen 20/2016 menurut teori implementasi model Edwards.

Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya bahwa kinerja implementasi kebijakan menurut model Edwards dipengaruhi oleh empat faktor atau variabel, yaitu: komunikasi, sumber-sumber, kecenderungan-kecenderungan, dan struktur birokrasi. Oleh karena itu pembahasan akan dimulai dari variabel komunikasi, sumber-sumber, kecenderungan-kecenderungan, dan sruktur birokrasi.

Variabel Komunikasi

Apa yang dimaksud dengan komunikasi? Menurut Lasswell (1948), komunikasi adalah siapa, berkata apa, melalui saluran apa, kepada siapa, dan dengan efek apa? Adapun menurut Baran, komunikasi adalah transmisi pesan dari suatu sumber kepada penerima. Jadi, komunikasi adalah proses untuk menciptakan makna bersama (Baran 2012, 5 dan 43).

Terkait dengan variabel komunikasi, implementasi Permen Kominfo 20/2016 di Disdukcapil akan dilihat dari tiga variabel, yaitu: (1) sejauhmana Permen tersebut sudah ditransmisikan, (2) apakah petunjuk pelaksanaannya sudah cukup jelas, dan (3) apakah petunjuk pelaksanaan dijalankan secara konsisten.

Berdasarkan hasil wawancara dengan narasumber di tiga lokasi penelitian diketahui bahwa Permen Kominfo 20/2016 belum tertransmisikan kepada mereka. Narasumber di Gianyar berterus terang kalau belum tahu tentang Permen tersebut. Hal senada diungkapkan oleh narasumber di Temanggung.

> "…kami baru tahu setelah menerima surat dan proposal dari kantor *penjenengan* (Andapen)".

Narasumber di Disdukcapil Sleman juga mempunyai pengalaman sama. Ia mengetahui ada Permen Kominfo 20/2016 karena mendapat mandat untuk melayani wawancara dengan kami sehingga sempat *browsing* di internet dan mempelajari secara sekilas. Jadi, semua narasumber yang diwawancarai mengaku bahwa selama ini belum pernah ada sosialisasi mengenai Permen Kominfo 20/2016 untuk petugas Disdukcapil di wilayah kerja mereka.

Jika dibanding dengan implementasi peraturan perundangan di bidang administrasi kependudukan (adminduk), kondisinya sangat jauh berbeda. Ketika berbicara mengenai perlindungan data pribadi dalam perspektif penyelenggaraan adminduk, semua narasumber terkesan sangat fasih. Kepala Disdukcapil Kabupaten Gianyar I Putu Gde Bayangkara menyatakan:

> "…Kami, para pejabat struktural dan petugas ADB semua memahami peraturan perundangan terkait pengelolaan data kependudukan (Bayangkara 2019).

Mengapa petugas Disdukcapil menguasai peraturan perundangan di bidang adminduk? Hal itu terwujud karena proses transmisi atau sosialisasi atas produk kebijakan bidang adminduk dilakukan secara terus menerus. Sosialisasi dilakukan oleh pihak Kementerian Dalam Negeri maupun Disdukcapil kepada masyarakat dan pemangku kepentingan secara berkesinambungan. Sementara itu untuk Permen Kominfo 20/2016 belum pernah disosialisasikan kepada mereka.

Indikator kedua dari variabel komunikasi adalah tersedianya petunjuk pelaksanaan kebijakan. Sejauh ini Petunjuk pelaksanaan Permen Kominfo 20/2016 belum ada di Disdukcapil. Hal itu berbeda dengan praktik penyelenggaraan adminduk yang didukung adanya ketersediaan regulasi dan petunjuk pelaksanaan yang cukup lengkap. Selain UU Adminduk dan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 61/2015 tentang Persyaratan, Ruang Lingkup, dan Tata Cara Pemberian Hak Akses serta Pemanfaatan Nomor Induk Kependudukan, tersedia juga Peraturan Daerah (Perda) dan/atau Peraturan Bupati di masing-masing Pemkab. *Standard Operating Procedures* (SOP) untuk setiap tahap pelaksanaan adminduk juga tersedia.

Adapun indikator ketiga dari variabel komunikasi adalah adanya konsistensi dalam menjalankan petunjuk pelaksanaan. Indikator ini sangat terkait dengan indikator pertama dan kedua. Berhubung indikator pertama dan kedua tidak tercapai, otomatis indikator ketiga tidak ada wujudnya. Namun, di lapangan peneliti memperoleh praktik baik (*best practice*) tentang konsistensi menjalankan petunjuk pelaksanaan kebijakan yang dilakukan oleh pihak Disdukcapil terkait dengan penyelenggaraan adminduk. Dalam penyelenggaraan adminduk secara nasional dilakukan pengawasan secara ketat dan berjenjang. Mendagri memberikan kewenangan kepada Direktur Jenderal Disdukcapil untuk melakukan pengawasan di tingkat nasional. Kemudian untuk level provinsi, dilakukan oleh Gubernur, sedangkan untuk Kabupaten dilakukan oleh Bupati. Mekanismenya juga sudah baku bahwa instansi lain dalam lingkup Pemda yang sama jika membutuhkan data kependudukan harus memperoleh izin terlebih dahulu dari Kepala Daerah sebagai dasar pembuatan Perjanjian Kerja Sama (PKS) dengan pihak Disdukcapil. Kepala Seksi PIAK Disdukcapil Kabupaten Sleman, Ita Kurniawati mengatakan hal itu:

> "…Data kependudukan yang ada di bawah pengelolaan itu dilindungi oleh Permendagri mengenai hak akses. Jadi kalau ada lembaga lain yang mau menggunakan data itu harus melakukan MOU, membuat PKS. Ketentuan itu berlaku untuk semua OPD maupun lembaga swasta di wilayah kabupaten. Saat ini semua OPD di Kabupaten Sleman sudah menandatangani PKS seperti itu…" (Kurniawati 2019)

Praktik baik seperti yang dijalankan oleh Disdukcapil dalam penyelenggaraan administrasi kependudukan perlu diadopsi untuk mendukung implementasi Permen Kominfo 20/2016 agar dapat mencapai kinerja yang optimal. Hal itu dapat dilakukan jika Kementerian Komunikasi dan Informatika (Kominfo) bekerja sama dengan Dinas Komunikasi dan Informatika (Diskominfo) provinsi, dan kabupaten/kota untuk melakukan proses komunikasi tentang Permen Kominfo 20/2016.

Berdasarkan temuan tersebut, dapat dikatakan bahwa variabel komunikasi sesungguhnya memegang kunci keberhasilan implementasi suatu kebijakan. Akan tetapi, dalam konteks implementasi Permen Kominfo 20/2016, variabel komunikasi tidak tergarap dengan baik sehingga menjadi faktor menentukan rendahnya kinerja implementasi Permen Kominfo tersebut di Disdukcapil.

Variabel Sumber-sumber

Untuk melihat kinerja implementasi regulasi adminduk berdasarkan variabel sumber-sumber, digunakan tiga indikator. Pertama, ketersediaan pegawai yang memadai dan memiliki keahlian untuk melaksanakan kebijakan baru. Kedua, lingkup

kewenangan yang dimiliki oleh badan publik cukup mendukung. Ketiga, adanya dukungan fasilitas yang diperlukan baik dalam bentuk sarana, prasarana, dan anggaran yang memadai.

Berhubung Permen Kominfo 20/2016 belum terimplementasikan di Disdukcapil, tentu ada kesulitan untuk menganalisis variabel sumber-sumber. Oleh karena itu peneliti kemudian menggali variabel sumber-sumber berdasarkan praktik baik Disdukcapil dalam penyelenggaraan adminduk. Langkah itu diambil karena dua alasan. Pertama, implementasi Permen Kominfo sesungguhnya tidak akan menggantikan regulasi lain yang sejenis, tetapi justru makin memerkuat praktik perlindungan data pribadi di Disdukcapil. Kedua, implementasi Permen Kominfo di mana pun sesungguhnya membutuhkan dukungan sumber-sumber yang sama dengan yang dibutuhkan seperti untuk penyelenggaraan adminduk. Dengan demikian, jika untuk kepentingan penyelenggaraan adminduk dapat terpenuhi, otomatis dapat menjadi dukungan bagi implementasi Permen Kominfo 20/2016.

Berdasarkan hasil wawancara diketahui bahwa pola penyelenggaraan adminduk di semua Disdukcapil cenderung sama dan didukung sumber-sumber yang memadai. Dari aspek sumber daya manusia, penyelenggaraan adminduk di Disdukcapil ditangani oleh tenaga terlatih. Di tiap-tiap Disdukcapil memiliki operator pelaksana SIAK. Mereka itu adalah pegawai Disdukcapil yang terlatih dan menguasai secara teknis operasional komputer dan jaringan dengan posisi sebagai tenaga fungsional Administrator Database (ADB) Kependudukan. Menurut Kepala Seksi Kerja Sama dan Inovasi Pelayanan Disdukcapil Kabupaten Temanggung, Brits Lia Maryanti, *update* data di kantornya hanya dilakukan oleh ADB:

> "…di kami, update data hanya dilakukan oleh ADB, karena mereka yang tahu mekanismenya. Dengan demikian, keamanan data sangat terjamin… (Maryanti 2019)

Sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri PAN dan RB Nomor 35 Tahun 2017 dan diperkuat oleh Peraturan BKN Nomor 16 Tahun 2018; jabatan fungsional ADB adalah jabatan yang mempunyai ruang lingkup tugas, tanggung jawab, wewenang, dan hak untuk mengelola database kependudukan, jaringan komunikasi dan data kependudukan, aplikasi SIAK, dan data *warehouse*. ADB itulah yang sehari-hari bertugas melakukan *update* data kependudukan baik untuk memenuhi kepentingan daerah maupun nasional.

Cara kerja ADB mengikuti *Standard Operating Procedures* (SOP) yang berlaku secara nasional. Hal itu dimaksudkan agar ada jaminan keamanan atas data kependudukan yang di dalamnya termasuk data pribadi/privasi. Kenyataan demikian membuktikan bahwa indikator pertama dari variabel sumber-sumber terpenuhi dengan baik.

Selanjutnya, terkait dengan indikator kedua, yakni lingkup kewenangan badan publik, sesuai dengan Peraturan Bupati yang menjadi dasar pembentukannya, Disdukcapil memiliki kewenangan untuk menyelenggarakan urusan di bidang adminduk. Artinya, antara apa yang dikerjakan oleh Disdukcapil, yakni mengurusi adminduk yang di dalamnya termasuk juga perlindungan data pribadi, sudah sesuai dengan landasan hukum yang dimiliki. Dengan demikian, indikator kedua dari variabel sumber-sumber dapat terpenuhi.

Bagaimana dengan indikator ketiga, yakni dukungan fasilitas untuk penyelenggaraan adminduk? Dukungan fasilitas

yang dimaksudkan di sini menyangkut tiga hal, yakni ketersediaan sarana kerja, prasarana, dan anggaran. Dilihat dari aspek sarana yang dibutuhkan untuk mendukung pelaksanaan tugas penyelenggaraan adminduk di tiga lokasi tersebut ternyata sudah memadai.Kebutuhan akan komputer misalnya, hampir senantiasa dipenuhi meskipun speknya tinggi.

> ”Selama ini kebutuhan sarana seperti komputer meskipun spek yang diminta cukup tinggi senantiasa dipenuhi sepanjang permintaan tersebut betul-betul untuk meningkatkan kualitas layanan publik…” (Maryanti 2019)

Demikian pula kalau terjadi gangguan (*trouble*) atas peralatan yang digunakan untuk penyelenggaraan adminduk dengan cepat dapat diatasi. Jika hendak dikatakan sebagai kekurangan, berdasarkan hasil pengamatan di kantor Disdukcapil Kabupaten Gianyar dan Sleman sama-sama menghadapi masalah keterbatasan ruang kerja dan ruang penyimpanan arsip. Gedung yang ada tampak kurang representatif. Akibatnya, banyak dokumen yang menumpuk di ruang depan. Sementara itu untuk Disdukcapil Kabupaten Temanggung telah memiliki ruang kerja yang sangat memadai. Dukungan anggaran juga tidak ada masalah, mengingat Disdukcapil sebagai Organisasi Perangkat Daerah (OPD) merupakan eselon IIb otomatis dinas tersebut memiliki alokasi anggaran tersendiri. Jadi, indikator ketiga dari variabel sumber-sumber tidak ada masalah. Artinya, jika Permen Kominfo 20/2016 sudah tersosialisasi di Disdukcapil, variabel sumber-sumber yang ada sebenarnya sudah sangat mendukung untuk terimplementasikannnya Permen Kominfo 20/2016.

Variabel Kecenderungan

Untuk mengetahui kinerja implementasi dari variabel kecenderungan akan dilihat berdasarkan respon narasumber terhadap Permen Kominfo 20/2016.

Melalui wawancara dapat diketahui bahwa narasumber tampak kurang antusias untuk membincangkan Permen Kominfo teresebut. Sebab, mereka merasa bahwa Permen Kominfo 20/2016 tidak menjadi bagian dari hirarkhinya sehingga tidak wajib untuk memahaminya.

Respon narasumber menjadi sangat berbeda ketika peneliti mengalihkan pembicaraan mengenai implementasi regulasi terkait adminduk, narasumber menunjukkan antusiasme yang tinggi. Secara umum, para staf dan pejabat Disdukcapil sangat responsif dan mendukung implementasi regulasi adminduk. Hal itu tentu tidak lepas dari struktur birokrasi Disdukcapil yang sifatnya hirarkis sampai di tingkat nasional.

Berbeda dengan di OPD lain, pengangkatan dan pemberhentian pejabat struktural Disdukcapil tidak dapat dilakukan hanya oleh Kepala Daerah setempat. Sesuai dengan Pasal 83A ayat (1-3) UU No. 24 Tahun 2013, pengangkatan pejabat struktural pada unit kerja yang menangani Adminduk di provinsi diangkat dan diberhentikan oleh Menteri atas usulan gubernur; kemudian untuk di kabupaten/kota diangkat dan diberhentikan oleh Menteri atas usulan bupati/walikota melalui gubernur. Demikian pula penilaian kinerja pejabat struktural Disdukcapil dilakukan secara periodik oleh Menteri.

Dengan adanya ketentuan tersebut maka gubernur, bupati/walikota tidak dapat memindahkan pejabat struktural di Disdukcapil, kecuali atas izin Menteri Dalam Negeri. Kebijakan itu dimaksudkan untuk menjamin profesionalitas SDM dan

kesinambungan dalam pengelolaan data kependudukan yang berbasis pada peningkatan kualitas layanan publik. Pertimbangannya, pengelolaan data kependudukan memerlukan ketelitian, kecermatan, kehatihatian, pengalaman, dan membutuhkan keterampilan khusus dalam mengoperasikan perangkat TIK sehingga jangan sampai orang-orang yang sudah terbiasa melakukan hal itu kemudian oleh kekuatan politik lokal digantikan oleh orang baru yang harus belajar dari awal sehingga dapat mengurangi kualitas layanan. Dengan adanya pola pengendalian seperti itu, para staf dan pejabat Disdukcapil otomatis tunduk dan mendukung sepenuhnya kebijakan penyelenggaraan adminduk sebagaimana ditetapkan oleh peraturan perundangan.

Merujuk pada paparan di atas dapat disimpulkan bahwa variable kecenderungan yang ada di Disdukcapil ternyata merupakan faktor yang tidak mendukung bagi proses implementasi Permen Kominfo 20/2016.

Variabel Struktur Birokrasi

Selanjutnya terkait dengan variabel struktur birokrasi, ada dua indikator yang dapat digunakan untuk melihat proses implementasi. Pertama, sejauhmana prosedur kerja yang dimiliki badan publik mendukung implementasi Permen Kominfo 20/2016. Kedua, apakah fragmentasi birokrasi yang ada tidak menghambat implementasi Permen Kominfo 20/2016. Kedua indikator itu sangat penting untuk diperhatikan, mengingat struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap kinerja implementasi (Subarsono 2012, 92). Sebab birokrasi merupakan institusi dominan dalam pelaksanaan kebijakan, dan memiliki daya hidup yang tinggi, tetapi tidak netral dalam pilihan-pilihan kebijakan (Winarno 2014, 205).

Untuk memahami isu implementasi Permen Kominfo 20/2016 di Disdukcapil dari variabel struktur birokrasi, pertama-tama akan dilihat dari aspek karakteristik struktur birokrasi. Hubungan birokrasi antara Disdukcapil dengan Kementerian Kominfo bersifat fragmentasi dan tidak hirarkhis. Disdukcapil secara hirakhis berada di bawah Kementerian Dalam Negeri sehingga menganggap bahwa Kemkominfo merupakan institusi di luar hirakhirnya. Oleh karena itu wajar jika Disdukcapil tidak serta merta menjalankan regulasi yang dikeluarkan oleh Kemkominfo.

Konskuensi dari sifat hubungan yang terfragmentasi tersebut adalah sulitnnya mewujudkan prosedur kerja untuk implementasi Permen Kominfo 20/2016. Sebab, pihak Disdukcapil menganggap bahwa prosedur kerja yang harus ditaati adalah yang dikeluarkan oleh Kemendagri sebagai institusi yang ada di atasnya. Belum ada pemahaman bahwa regulasi yang dikeluarkan oleh Kementerian/Lembaga lain pun seharusnya diperlakukan setara sepanjang regulasi itu memang tidak bersifat khusus hanya untuk kementerian/lembaga tertentu. Permen Kominfo 20/2016 sesungguhnya termasuk jenis regulasi yang subtansi pengaturannya diarahkan untuk semua badan publik negara, dan bahkan lembaga swasta yang mengelola data pribadi masyarakat.

Peneliti menemukan fakta yang sangat berbeda ketika berusaha membandingkan pengaruh variabel struktur birokrasi terhadap implementasi Permen Kominfo 20/2016 dengan penyelenggaraan adminduk.

Dalam kaitan dengan pelaksanaan adminduk, karakter hubungan institusinya

bersifat hirarkhis dan tidak terfragmentasi. Organisasi yang terkait, yakni Disdukcapil, pemerintah kabupaten, pemerintah provinsi, dan pemerintah pusat terkonsolidasi dalam satu jalur hirarkhi yang solid sebagaimana diatur dalam Pasal 83A UU Adminduk No. 24/2013. Tugas operasional penyelenggaraan adminduk di tingkat nasional dikoordinasikan oleh Direktorat Jenderal Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kementerian Dalam Negeri dengan menggunakan Sistem Informasi Administrasi Kependudukan (SIAK) yang terintegrasi secara nasional. Dengan demikian, variabel struktur birokrasi sangat mendukung proses implementasi kebijakan penyelenggaran adminduk di Disdukcapil pada tiga wilayah Pemkab yang diteliti.

Sifat hubungan yang solid dan hirarkhis tersebut, memudahkan dalam penyusunan prosedur kerja dan pengawasan pelaksanaannnya. Wajar kalau kemudian berhasil disusun berbagai SOP untuk penyelenggaraan adminduk.

Berdasarkan uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa dilihat dari variabel struktur birokrasi di Disdukcapil, ternyata tidak cukup mendukung implementasi Permen Kominfo 20/2016.

PENUTUP

Kesimpulan

Perlindungan data pribadi merupakan isu aktual karena terkait dengan semakin maraknya penggunaan teknologi informasi dan komunikasi yang memiliki kemampuan besar dalam mengumpulkan data pribadi, tetapi rentan dengan resiko penyalahgunaan. Pemerintah Indonesia telah berupaya melakukan perlindungan data pribadi warga melalui terbitnya Peraturan Menteri Kominfo No. 20 Tahun 2016 tentang Perlindungan Data Pribadi dalam Sistem Elektronik. Permen tersebut diarahkan untuk semua penyelenggara sistem elektronik di Indonesia, baik badan publik negara maupun lembaga swasta.

Namun, hasil penelitian yang dilakukan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil (Disdukcapil) Pemerintah Kabupaten Sleman (DIY), Temanggung (Jawa Tengah), dan Gianyar (Bali) dengan menggunakan konsep implementasi model Edwards menemukan bahwa kinerja implementasi Permen Kominfo 20/2016 sangat rendah. Dengan kata lain, Permen tersebut belum terimplementasikan. Hal itu disebabkan Permen tersebut belum tertransmisikan ke pihak Disdukcapil. Faktor penghambat lainnya adalah struktur birokrasi antara Kementerian Kominfo dengan Disdukcapil yang terfragmentasi menyebabkan kebijakan yang dikeluarkan oleh Kementerian Kominfo menjadi kurang diperhatikan oleh pihak Disdukcapil. Demikian pula dilihat dari variabel kecenderungan, tampak sekali bahwa respon pihak Disdukcapil terhadap Permen Kominfo 20/2016 kurang antusias. Dari empat variabel yang memengaruhi kinerja implementasi menurut model Edwards, hanya variabel sumber-sumber yang dapat dikatakan mendukung kinerja implementasi Permen Kominfo tentang Perlindungan Data Pribadi dalam Sistem Elektronik.

Saran

Riset ini dilakukan di instansi Pemda yang fungsi dan tugasnya menyelenggarakan administrasi kependudukan, tanpa melibatkan warga masyarakat sebagai pemilik data pribadi. Oleh karena itu penelitian berikutnya perlu dilakukan untuk

mengetahui respon masyarakat mengenai isu perlindungan data pribadi dalam sistem elektronik sehingga dapat diketahui kepedulian warga masyarakat terhadap pentingnya perlindungan data pribadi.

Adapun rekomendasi secara pragmatik, mengingat institusi yang paling banyak mengelola data pribadi warga negara Indonesia adalah Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil yang berada di bawah naungan Kemendagri, maka seyogyanya dalam proses legislasi RUU Perlindungan Data Pribadi sejak awal melibatkan secara langsung pihak Kemendagri.

UCAPAN TERIMAKASIH

Penulis menyampaikan terima kasih kepada Kepala Balai Pengembangan Sumber Daya Manusia dan Penelitian Komunikasi dan Informatika (BPSDMP Kominfo) Yogyakarta atas dukungannya untuk penelitian ini. Pengambilan data untuk artikel ini dilakukan bersamaan waktunya dengan Penelitian tentang Kesiapan Pengelola Data Pemerintah untuk Mendukung RUU Perlindungan Data Pribadi pada periode Februari – Maret 2019 oleh Tim Peneliti yang terdiri dari Darmanto (Ketua Tim) dengan anggota Nur Zaini, Inasari Widyastuti, dan Maria Dolorosa Perdani Kusuma.

Denmas Darmanto dan Nur Zaini, keduanya merupakan Kontributor Utama artikel ini.

DAFTAR PUSTAKA

Baran, Stanley J. *Pengantar Komunikasi Massa: Melek Media dan Budaya* (Terjemahan: S. Rouli Manalu). Jakarta: Erlangga, 2012.

Bottis, Maria dan George Bouchagiar. " *Personal Data v. Big Data*: Challenges of Commo-dification of Personal Data**."** *Open Journal of Philosophy***,** **(**May, 2018): 206-215. ISSN Online: 2163-9442. ISSN Print: 2163-9434. http://www.scirp.org/journal/ojpp. DOI: 10.4236/ojpp.2018.83015.

Daniswara, Fahreza dan Faiz Rahman. *Perlindungan Data Pribadi: Studi Komparasi terhadap Praktik di Singapura, Amerika Serikat, dan Malaysia*. Yogyakarta: CFDS, (tanpa angka tahun).

Dewi, Sinta. "Konsep Perlindungan Hukum Atas Privasi Dan Data Pribadi Dikaitkan Dengan Penggunaan Cloud Computing Di Indonesia*." Yustisia.* Vol. 5 No.1 (Januari – April 2016): 22-30

Djafar, Wahyudi. "Tantangan Hukum dalam Era Analisis Big Data." *Kuliah Umum (makalah).* Yogyakarta: Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, 26 Agustus 2019.

Latumahina, Rosalinda Elsina. "Aspek Hukum Perlindungan Data Pribadi di Dunia Maya." Jurnal *Gema Aktualita*, Vol. 3 No. 2, (Desember 2014): 14-25.

Putri, Dinita A. *Pelindungan Data Pribadi di Indonesia: Jalan Panjang Menuju Implementasi yang Efektif*. Jakarta: World Wide Web Foundation, 2019.

Setianti, Lintang. "Urgensi Perlindungan Data Pribadi" dalam *Koran Tempo.* Jakarta: Mei 19, 2016.

Spiekermann, Sarah dan Jana Korunovska, "Towards a value theory for personal data." *Journal of Information Technology*, 32 (1). (2017): 62-84. ISSN 1466-4437. 2017. Diakses melalui: http://epub.wu.ac.at/5486/

Subarsono, AG. *Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori dan Aplikasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2012.

Suprapto, Sarworo. :"Perlindungan Data Pribadi dan Registrasi 'Simcard." *Kedaulatan Rakyat* Yogyakarta, November 8, 2017.

Surat Kabar Harian *Kompas*, Mei 13, 2019

Waluyo, Djoko, S. Arifianto, Rieke Mustika, Onny Rafizan, dan Ahmad Budi Setiawan. *Kajian tentang Perlinduangan Data Pribadi Urgensi Perlindungan Data Pribadi bagi Pengguna Akses Informasi*, Jakarta: Puslitbang APTIKA dan KP, 2015.

Winarno, Budi. *Kebijakan Publik: Teori, Proses, dan Studi Kasus.* Yogyakarta: CAPS, 2014.

Yin, Robert.K. *Studi Kasus Desain daMetode*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2004,

Yusuf, Maulana dan Neni Ruhaeni. "Peraturan Perlindungan Data Pribadi Berdasarkan Instrumen Hukum Internasional dan Implementasinya di Indonesia**."** dalam *Prosiding Ilmu Hukum*, Volume 5, No. 1, ISSN: 2460-643X. (2019) Hlm 109-116.

Dokumen Peraturan Perundangan:

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan

Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika Nomor 20 Tahun 2016 tentang Perlindungan Data Pribadi dalam Sistem Elektronik.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia No. 61 Tahun 2015 tentang Persyaratan, Ruang Lingkup, dan Tata Cara Pemberian Hak Akses serta Pemanfaatan Nomor Induk Kependudukan, Data Kependudukan dan Kartu Tanda Penduduk Lektronik

Peraturan Menteri PAN-RB Nomor 35 Tahun 2017 tentang Fungsional Administrator Database Kependudukan.

Peraturan Badan Kepegawaian Negara Nomor 16 Tahun 2018 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pembinaan Jabatan Fungsional Administrator Database Kependudukan

.