

International Journal of Social Sciences and Humanities
Vol. 4 No. 3, October 2026, pages: 1591-1602
e-ISSN: 2985-6469
https://ejournal.45mataram.ac.id/index.php/ijssh

Transfer Data Pribadi Lintas Negara dalam Ekonomi Digital: Analisis Harmonisasi Undang-undang Pelindungan Data Pribadi Indonesia dengan Kerangka Hukum Asean

Mukti Stoffel [1]
Corresponding Author's e-mail : papasiraaj789@gmail.com

Article History

Manuscript submitted:
11 Juli 2026
Manuscript revised:
06 September 2026
Accepted for publication:
19 Oktober 2026

Kata Kunci:

Transfer Data Pribadi Lintas Negara; Harmonisasi Hukum; Ekonomi Digital

Keywords:

Cross-Border Personal Data Transfers; Legal Harmonisation; Digital Economy

Abstrak

Pertumbuhan ekonomi digital di Asia Tenggara meningkatkan transfer data pribadi lintas negara sehingga diperlukan harmonisasi regulasi antara Indonesia dan ASEAN. Penelitian ini bertujuan menganalisis pengaturan transfer data pribadi dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2022 tentang Pelindungan Data Pribadi (UU PDP) serta kesesuaiannya dengan *ASEAN Framework on Personal Data Protection* (2016), *ASEAN Data Management Framework*, dan *ASEAN Model Contractual Clauses* (2021). Penelitian menggunakan metode yuridis normatif melalui pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan komparatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Pasal 55 dan Pasal 56 UU PDP memberikan dasar hukum transfer data lintas negara melalui penilaian kecukupan pelindungan, perjanjian internasional, kontrak mengikat, dan persetujuan subjek data. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XXIII/2025 memperkuat prinsip akuntabilitas pengendali data sebagai landasan konstitusional transfer data lintas negara. Namun, ketiadaan aturan pelaksana dan mekanisme kelembagaan menghambat penerapannya. Kerangka ASEAN memiliki keselarasan prinsip akuntabilitas dan mekanisme kontraktual, tetapi terbatas oleh sifat *soft law*. Oleh karena itu, harmonisasi perlu diperkuat melalui penyusunan aturan pelaksana, adopsi *ASEAN Model Contractual Clauses*, penguatan kelembagaan, serta partisipasi aktif Indonesia dalam DEFA.

Abstract

The growth of Southeast Asia's digital economy has increased cross-border personal data transfers, highlighting the need for regulatory harmonisation between Indonesia and ASEAN. This study aims to analyse personal data transfer provisions under Law Number 27 of 2022 on Personal Data Protection (PDP Law) and their alignment with the ASEAN Framework on Personal Data Protection (2016), ASEAN Data Management Framework, and ASEAN Model Contractual Clauses (2021). Employing normative juridical research, this study adopts statutory, conceptual, and comparative approaches. The findings indicate that Articles 55 and 56 of the PDP Law establish legal grounds for cross-border data transfers through adequacy assessments, international agreements, binding contracts, and data subject consent. Constitutional Court Decision Number 137/PUU-XXIII/2025 strengthens the principle of data controller accountability as a constitutional foundation for cross-border transfers. However, the absence of implementing regulations and institutional mechanisms hinders effective implementation. ASEAN frameworks demonstrate alignment in accountability

[1] Universitas Yapis Papua, Jayapura, Indonesia

e-ISSN : 2985-6469

principles and contractual mechanisms but remain constrained by their non-binding, soft-law nature. Therefore, harmonisation should be strengthened through implementing regulations, adoption of ASEAN Model Contractual Clauses, institutional capacity building, and Indonesia's active participation in DEFA.

Copyright © 2025, The Author(s).
This is an open access article under the BY-NC-ND license

Contents

Abstract 1591
Introduction 1592
Methods 1594
Results and Discussions 1594
Conclusion 1600
Reference 1600

Pendahuluan

Kawasan Asia Tenggara telah menjelma menjadi salah satu episentrum pertumbuhan ekonomi digital paling dinamis di dunia. Keterbukaan perdagangan yang tinggi dan adopsi teknologi digital yang cepat telah mendorong ekspor perdagangan digital ASEAN mencapai sekitar 387 miliar dolar Amerika Serikat, atau hampir 20% dari total ekspor ASEAN dan 6% dari perdagangan digital global (OECD, 2025). Pertumbuhan tersebut tidak dapat dilepaskan dari intensifnya aliran data lintas batas negara (cross-border data flows) yang menopang aktivitas perdagangan elektronik, layanan komputasi awan, sistem pembayaran digital, kecerdasan buatan, dan berbagai model bisnis platform yang beroperasi lintas yurisdiksi. Data pribadi, dalam konteks ini, telah bertransformasi dari sekadar informasi personal menjadi komoditas ekonomi strategis yang menggerakkan rantai nilai digital regional maupun global.

Transfer data pribadi lintas negara, di sisi lain, membawa risiko hukum dan sosial yang tidak dapat diabaikan. Perbedaan rezim hukum antarnegara mengenai standar pelindungan data menimbulkan potensi ketidakpastian bagi subjek data ketika informasi pribadinya diproses di luar yurisdiksi asal, termasuk risiko akses oleh otoritas negara ketiga melalui instrumen hukum domestiknya sendiri, sebagaimana terlihat dalam perdebatan mengenai cakupan Foreign Intelligence Surveillance Act Section 702 di Amerika Serikat (Hukumonline, 2025). Isu ini menegaskan bahwa transfer data lintas negara bukan semata persoalan teknis-operasional, melainkan juga menyangkut hak asasi manusia, kedaulatan negara, dan keamanan nasional.

Risiko tersebut bukan sekadar hipotetis. Badan Siber dan Sandi Negara (BSSN) mencatat sekitar 4,41 miliar anomali trafik siber yang menyasar Indonesia hingga September 2025, dengan 93,8% di antaranya berupa aktivitas malware (BSSN, 2025). Pada tingkat regional, laporan IBM Security menunjukkan bahwa rata-rata biaya satu insiden kebocoran data di ASEAN mencapai rekor US$4,12 juta pada edisi 2026, dibandingkan US$3,33 juta pada edisi 2024 (IBM Security, 2024, 2026), dan pada edisi 2024 sebanyak 41% insiden melibatkan data yang tersebar di berbagai lingkungan penyimpanan—komputasi awan publik, awan privat, maupun on-premise (IBM Security, 2024). Angka-angka tersebut belum memilah insiden berdasarkan yurisdiksi, namun cukup menunjukkan bahwa kegagalan pelindungan data pada rantai pemrosesan lintas batas membawa konsekuensi finansial yang nyata dan terus meningkat bagi pelaku usaha di kawasan. Dengan demikian, pelindungan data pribadi dalam

transfer lintas negara tidak lagi dapat dipandang sebatas perdebatan kedaulatan, melainkan telah menjadi isu kedaruratan ekonomi yang menuntut kepastian hukum.

Indonesia meresponsnya melalui pengesahan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2022 tentang Pelindungan Data Pribadi (UU PDP) sebagai kerangka hukum komprehensif pertama yang mengatur pelindungan data pribadi secara menyeluruh, menggantikan pendekatan sektoral yang sebelumnya tersebar dalam berbagai peraturan perundang-undangan, termasuk Undang-Undang Informasi dan Transaksi Elektronik. UU PDP secara khusus mengatur transfer data pribadi lintas negara dalam Pasal 55 dan Pasal 56, yang meletakkan syarat-syarat normatif berupa kesetaraan tingkat pelindungan, perjanjian internasional, kontrak yang mengikat, dan persetujuan subjek data. Akan tetapi, ketentuan lebih lanjut mengenai transfer data pribadi yang seharusnya dituangkan dalam Peraturan Pemerintah belum juga diundangkan hingga pertengahan tahun 2026, sehingga menimbulkan kekosongan hukum, khususnya terkait mekanisme pengawasan dan evaluasi kesetaraan pelindungan data antarnegara (Hukumonline, 2025; Recording Law, 2026).

Pada tataran regional, ASEAN telah mengembangkan seperangkat instrumen guna memfasilitasi aliran data lintas batas yang tepercaya di antara negara-negara anggotanya, yaitu ASEAN Framework on Personal Data Protection yang disahkan pada tahun 2016, serta ASEAN Data Management Framework (DMF) dan ASEAN Model Contractual Clauses for Cross Border Data Flows (MCC) yang disahkan pada Januari 2021 melalui Pertemuan Pertama Menteri Digital ASEAN (ASEAN, 2016; ASEAN Digital Senior Officials' Meeting, 2021). Namun, berbeda dengan pendekatan Uni Eropa yang bersifat hard law melalui General Data Protection Regulation (GDPR), instrumen-instrumen ASEAN tersebut secara konsisten mempertahankan karakter soft law yang bersifat sukarela dan tidak mengikat secara hukum (Greenleaf, 2014; Kuner, 2013). Karakter kelembagaan ASEAN yang mengedepankan prinsip non-intervensi dan konsensus turut memengaruhi corak pengaturan data lintas negara di kawasan ini.

Aktualitas isu ini semakin menguat pasca munculnya polemik publik terkait rencana transfer data pribadi warga negara Indonesia ke Amerika Serikat dalam konteks kerja sama ekonomi digital pada pertengahan tahun 2025, yang berujung pada permohonan pengujian materiil Pasal 56 UU PDP ke Mahkamah Konstitusi. Melalui Putusan Nomor 137/PUU-XXIII/2025 yang diucapkan pada 19 Januari 2026, Mahkamah Konstitusi menegaskan bahwa penempatan tanggung jawab pada pengendali data pribadi dalam mekanisme transfer data bukan merupakan bentuk pelepasan tanggung jawab negara, melainkan perwujudan prinsip akuntabilitas dalam rezim pelindungan data, dengan negara tetap hadir melalui fungsi pengawasan, pembinaan, dan penegakan hukum (Hukumonline, 2026a). Putusan ini menjadi tonggak penting yang memperkuat legitimasi konstitusional Pasal 56 UU PDP, sekaligus membuka ruang diskusi lebih lanjut mengenai bagaimana ketentuan tersebut dapat diselaraskan dengan kerangka regional ASEAN yang telah lebih dahulu berkembang.

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini merumuskan tiga permasalahan pokok: pertama, bagaimana pengaturan transfer data pribadi lintas negara dalam UU PDP Indonesia pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XXIII/2025; kedua, bagaimana kerangka hukum ASEAN mengatur transfer data pribadi lintas negara; dan ketiga, sejauh mana tingkat harmonisasi antara kedua kerangka hukum tersebut, berikut tantangan dan strategi yang dapat ditempuh untuk memperkuat harmonisasi ke depan. Penelitian ini berbeda dari kajian-kajian terdahulu yang umumnya membandingkan UU PDP dengan GDPR Uni Eropa (lihat misalnya kajian dalam Indonesian Journal of Contemporary Law, 2025) atau yang berfokus pada konflik yurisdiksi hukum perdata internasional (Kertha Wicara, 2026), karena penelitian ini secara khusus memusatkan perhatian pada relasi normatif antara UU PDP dan kerangka regional ASEAN pascaputusan Mahkamah Konstitusi serta inisiatif Digital Economy Framework Agreement (DEFA) yang sedang dirundingkan negara-negara ASEAN.

e-ISSN : 2985-6469

Metode

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum yuridis normatif (normative legal research), yaitu penelitian yang berfokus pada kajian terhadap norma hukum positif sebagai sistem yang koheren. Pendekatan yang digunakan meliputi tiga jenis, yaitu pendekatan perundang-undangan (statute approach) untuk menelaah Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2022 tentang Pelindungan Data Pribadi beserta peraturan terkait; pendekatan konseptual (conceptual approach) untuk mengurai konsep transfer data pribadi lintas negara, akuntabilitas, dan kesetaraan tingkat pelindungan data; serta pendekatan komparatif (comparative approach) untuk membandingkan norma hukum nasional Indonesia dengan instrumen hukum ASEAN, guna memetakan titik temu maupun kesenjangan normatif di antara keduanya. Pendekatan komparatif dibatasi secara tegas pada dua lapis: (i) perbandingan norma antara UU PDP dan instrumen ASEAN (AFPDP, DMF, dan MCC); serta (ii) pemetaan kapasitas kelembagaan yang dibatasi pada tiga negara anggota ASEAN, yaitu Indonesia, Singapura, dan Vietnam, yang dipilih karena mewakili spektrum kematangan kelembagaan yang berbeda. Perbandingan lapis kedua menggunakan dua indikator tunggal, yakni ketersediaan Otoritas Pelindungan Data (Data Protection Authority/DPA) dan adopsi atau pengakuan MCC, yang disajikan dalam bentuk matriks pada Tabel 1.

Bahan hukum yang digunakan terdiri atas bahan hukum primer berupa Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2022 tentang Pelindungan Data Pribadi, Undang-Undang Informasi dan Transaksi Elektronik, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XXIII/2025, serta dokumen resmi ASEAN Framework on Personal Data Protection dan ASEAN Model Contractual Clauses for Cross Border Data Flows. Bahan hukum sekunder mencakup buku, jurnal ilmiah nasional dan internasional, laporan lembaga internasional seperti Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) dan Future of Privacy Forum, serta publikasi ilmiah terkait pelindungan data pribadi dan hukum ekonomi digital. Bahan hukum tersier berupa kamus hukum dan sumber referensi pendukung lainnya digunakan untuk memperjelas istilah teknis. Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan (library research), sedangkan analisis dilakukan secara kualitatif-preskriptif dengan pola penalaran deduktif untuk menilai kesesuaian norma nasional terhadap prinsip-prinsip yang dianut kerangka ASEAN, serta pola penalaran induktif untuk menarik generalisasi dari praktik-praktik pengaturan di berbagai negara anggota ASEAN.

Hasil dan Pembahasan

1. Urgensi Pengaturan Transfer Data Pribadi Lintas Negara dalam Ekonomi Digital ASEAN

Aliran data lintas batas merupakan tulang punggung ekonomi digital modern. Layanan komputasi awan, aplikasi financial technology (fintech), platform perdagangan elektronik lintas negara, serta sistem kecerdasan buatan yang dilatih menggunakan kumpulan data besar (big data), seluruhnya bergantung pada kemampuan data untuk berpindah melintasi batas yurisdiksi secara efisien. Laporan OECD (2025) mencatat bahwa keterbukaan digital ASEAN yang tinggi telah menghasilkan ekspor perdagangan digital senilai ratusan miliar dolar, namun pada saat yang sama masih dihadapkan pada hambatan regulasi domestik (regulatory bottlenecks) yang bervariasi antarnegara anggota, termasuk perbedaan pendekatan terhadap lokalisasi data dan transfer data lintas negara.

Di sisi lain, kebebasan aliran data tanpa kerangka pelindungan yang memadai berpotensi menimbulkan kerugian material maupun immaterial bagi subjek data, mulai dari penyalahgunaan data

untuk kepentingan komersial yang tidak sah, hingga potensi akses oleh otoritas negara ketiga tanpa mekanisme pengawasan yudisial yang memadai. Argumentasi ini pula yang mengemuka dalam permohonan pengujian materiil Pasal 56 UU PDP ke Mahkamah Konstitusi, yang memandang data sebagai sumber daya strategis baru ("data sebagai sumber daya baru era digital") yang menopang kekuatan ekonomi dan geopolitik global, sehingga pengaturan transfer data lintas negara tidak dapat dilepaskan dari isu kedaulatan negara, terlebih di era kecerdasan buatan (Hukumonline, 2026a). Kondisi inilah yang menjustifikasi perlunya kerangka hukum yang jelas, baik pada tataran nasional maupun regional, agar manfaat ekonomi digital dapat dioptimalkan tanpa mengorbankan hak dasar warga negara atas pelindungan data pribadinya.

2. Kerangka Hukum Transfer Data Pribadi Lintas Negara dalam UU Nomor 27 Tahun 2022

UU PDP mengatur transfer data pribadi lintas negara secara khusus dalam Bab VI, tepatnya Pasal 55 dan Pasal 56. Pasal 55 menegaskan bahwa Pengendali Data Pribadi yang melakukan transfer data maupun yang menerima transfer data wajib melaksanakan pelindungan data pribadi sebagaimana diatur dalam undang-undang tersebut, sehingga kewajiban pelindungan data melekat pada kedua belah pihak, baik pengirim maupun penerima data, tanpa memandang lokasi geografis pemrosesan data.

Pasal 56 kemudian merinci syarat-syarat transfer data pribadi ke luar wilayah hukum Negara Republik Indonesia, yang secara berjenjang meliputi: pertama, negara tempat kedudukan penerima data pribadi memiliki tingkat pelindungan data pribadi yang setara atau lebih tinggi dibandingkan dengan yang diatur dalam UU PDP; kedua, apabila syarat pertama tidak terpenuhi, transfer tetap dapat dilakukan sepanjang terdapat pelindungan data pribadi yang memadai berdasarkan perjanjian internasional; ketiga, apabila kedua syarat tersebut tidak terpenuhi, transfer dapat dilakukan berdasarkan kontrak yang mengikat antara Pengendali Data Pribadi dengan penerima data yang menjamin pelindungan data pribadi; dan keempat, sebagai upaya terakhir, transfer dapat dilakukan berdasarkan persetujuan dari subjek data pribadi yang bersangkutan. Struktur berjenjang ini memperlihatkan bahwa pembentuk undang-undang mengadopsi pendekatan yang secara konseptual serupa dengan mekanisme transfer data pada rezim-rezim pelindungan data lainnya, yakni mengedepankan penilaian kesetaraan (adequacy-based approach) sebagai jalur utama, dan menyediakan jalur alternatif berbasis kontrak maupun persetujuan sebagai instrumen pelengkap.

Persoalan mendasar yang teridentifikasi dalam penelitian ini adalah bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penilaian kesetaraan tingkat pelindungan data serta mekanisme pengawasannya seharusnya diatur dalam Peraturan Pemerintah, sebagaimana diamanatkan oleh UU PDP itu sendiri. Sayangnya, hingga pertengahan tahun 2026, Peraturan Pemerintah dimaksud belum juga diundangkan, meskipun rancangan gabungannya telah beberapa kali disusun dan proses harmonisasi di Kementerian Hukum telah dimulai sejak akhir tahun 2025 (Recording Law, 2026). Akibatnya, terdapat kekosongan hukum yang nyata, khususnya dalam hal siapa yang berwenang menetapkan daftar negara dengan tingkat pelindungan data yang setara, bagaimana prosedur evaluasinya, serta bagaimana mekanisme pengawasan atas kepatuhan pengendali data yang melakukan transfer lintas negara (Hukumonline, 2025). Kekosongan ini diperparah oleh belum terbentuknya Lembaga Pelindungan Data Pribadi yang independen sebagaimana diamanatkan UU PDP, sehingga fungsi pengawasan untuk sementara masih tersebar pada kementerian/lembaga sektoral.

e-ISSN : 2985-6469

3. Penguatan Konstitusional: Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XXIII/2025

Signifikansi Pasal 56 UU PDP semakin menguat setelah ketentuan tersebut diuji secara materiil di hadapan Mahkamah Konstitusi. Permohonan pengujian, yang teregistrasi sebagai Perkara Nomor 137/PUU-XXIII/2025, diajukan oleh seorang advokat sekaligus dosen ilmu hukum yang mempersoalkan seluruh ayat dalam Pasal 56 UU PDP dengan dalil bahwa mekanisme transfer data lintas negara yang menyandarkan tanggung jawab pada pengendali data pribadi berpotensi mengabaikan aspek kedaulatan negara atas data, terutama dalam konteks hubungan ekonomi digital dan perdagangan Indonesia dengan Amerika Serikat yang secara konsisten mendorong prinsip "aliran data bebas yang tepercaya" atau free flow of data with trust (Hukumonline, 2026a; Hukumonline, 2026b).

Dalam putusannya yang diucapkan pada 19 Januari 2026, Mahkamah Konstitusi menegaskan bahwa penempatan kewajiban pada Pengendali Data Pribadi untuk memastikan pelindungan yang memadai bukanlah bentuk pelepasan tanggung jawab negara, melainkan perwujudan prinsip akuntabilitas yang lazim dianut dalam rezim pelindungan data pribadi kontemporer, termasuk di Uni Eropa yang menempatkan transfer data sebagai isu tata kelola dan kepatuhan, bukan sebagai objek ratifikasi parlemen untuk setiap transaksi data (Hukumonline, 2026b). Mahkamah menilai negara tetap hadir melalui mekanisme pengawasan, pembinaan, dan penegakan hukum oleh lembaga yang berwenang, sehingga konstitusionalitas Pasal 56 UU PDP tidak bergantung pada pengalihan tanggung jawab kepada sektor privat semata, melainkan pada asumsi bahwa negara memiliki kapasitas institusional yang memadai untuk mengawasi dan menindak pelanggaran.

Putusan ini memiliki dua implikasi penting bagi kajian harmonisasi hukum dalam penelitian ini. Pertama, putusan tersebut mengukuhkan pendekatan berbasis akuntabilitas pengendali data (controller accountability) sebagai landasan konstitusional transfer data lintas negara di Indonesia, sebuah prinsip yang secara substantif sejalan dengan prinsip akuntabilitas yang juga dianut ASEAN Framework on Personal Data Protection. Kedua, putusan tersebut sekaligus menyisakan pekerjaan rumah, karena Mahkamah Konstitusi tidak—dan memang secara kewenangan tidak dapat—mengatur substansi teknis mekanisme penilaian kesetaraan (adequacy assessment) yang seharusnya diatur melalui Peraturan Pemerintah, sehingga kekosongan hukum pada tataran teknis-administratif tetap menjadi tantangan tersendiri (Hukumonline, 2026b).

4. Kerangka Hukum ASEAN tentang Transfer Data Pribadi Lintas Negara

Pada tataran regional, ASEAN mengembangkan kerangka pengaturan data lintas negara melalui pendekatan bertahap yang bertumpu pada prinsip konsensus dan kesukarelaan. Instrumen pertama adalah ASEAN Framework on Personal Data Protection yang disahkan pada tahun 2016, yang memuat prinsip-prinsip minimum pelindungan data pribadi—antara lain consent, purpose limitation, dan accountability—sebagai acuan bersama bagi negara-negara anggota dalam mengembangkan hukum nasionalnya masing-masing (ASEAN, 2016). Sebagai kerangka lintas pemerintah, dokumen ini bersifat non-mengikat (non-binding) dan lebih berfungsi sebagai pedoman harmonisasi minimum ketimbang instrumen hukum yang dapat ditegakkan (Greenleaf, 2014).

Perkembangan lebih konkret terjadi pada Januari 2021, ketika Pertemuan Pertama Menteri Digital ASEAN (ASEAN Digital Ministers' Meeting) mengesahkan dua instrumen sekaligus, yaitu ASEAN Data Management Framework (DMF) dan ASEAN Model Contractual Clauses for Cross Border Data Flows (MCC). DMF dirancang sebagai panduan praktik terbaik bagi pelaku usaha, khususnya usaha kecil dan menengah, dalam membangun sistem tata kelola data yang mencakup

struktur governance dan pengamanan data sepanjang siklus hidupnya (ASEAN Digital Senior Officials' Meeting, 2021). Adapun MCC merupakan templat klausul kontraktual yang dapat digunakan para pihak dalam perjanjian transfer data lintas negara, terdiri atas dua model klausul yang mencakup skema transfer dari pengendali ke prosesor (controller-to-processor) dan dari pengendali ke pengendali (controller-to-controller). MCC dirancang terutama untuk transfer data intra-ASEAN, namun para pihak dimungkinkan mengadaptasinya untuk transfer data ke negara di luar ASEAN (ASEAN Digital Senior Officials' Meeting, 2021).

Otoritas Pelindungan Data Pribadi Singapura (Personal Data Protection Commission/PDPC) menjadi salah satu regulator pertama yang secara resmi mengakui DMF dan MCC sebagai instrumen sah bagi pelaku usaha melalui nasihat resminya pada 30 November 2021 (PDPC Singapore, 2021). Perkembangan berikutnya, ASEAN dan Komisi Eropa menerbitkan Joint Guide to ASEAN Model Contractual Clauses and EU Standard Contractual Clauses pada tahun 2023, yang berfungsi sebagai panduan komparatif untuk memfasilitasi interoperabilitas antara klausul kontraktual ASEAN dan klausul kontraktual standar (Standard Contractual Clauses) milik Uni Eropa, sehingga membuka ruang saling pengakuan antara kedua rezim (European Commission & ASEAN, 2023). Selain MCC, sebagian negara ASEAN—termasuk Singapura dan Filipina—turut serta dalam skema Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC) Cross Border Privacy Rules yang berlandaskan pada APEC Privacy Framework (2015), yang juga menganut pendekatan akuntabilitas dan sertifikasi sukarela lintas yurisdiksi.

Perkembangan kelembagaan yang lebih mengikat kini sedang dirintis melalui perundingan ASEAN Digital Economy Framework Agreement (DEFA), yaitu inisiatif menuju perjanjian ekonomi digital regional yang, antara lain, menyentuh isu aliran data lintas batas secara lebih terstruktur dibandingkan instrumen-instrumen sebelumnya (OECD, 2025). Kehadiran DEFA berpotensi menjadi titik balik penting, mengingat instrumen-instrumen ASEAN terdahulu seluruhnya bercorak soft law, sementara DEFA dirancang sebagai perjanjian yang mengikat secara hukum bagi negara-negara peserta.

5. Analisis Harmonisasi: Titik Temu dan Kesenjangan Normatif

Perbandingan antara kerangka hukum UU PDP Indonesia dan kerangka hukum ASEAN menunjukkan adanya titik temu (convergence) sekaligus kesenjangan (divergence) yang signifikan. Titik temu pertama terletak pada prinsip akuntabilitas pengendali data. Baik Pasal 55–56 UU PDP maupun ASEAN Framework on Personal Data Protection dan MCC sama-sama menempatkan tanggung jawab utama pada Pengendali Data Pribadi untuk memastikan pelindungan data tetap terjaga pasca-transfer, sebagaimana juga ditegaskan kembali oleh Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 137/PUU-XXIII/2025. Titik temu kedua adalah pengakuan bersama terhadap mekanisme berbasis kontrak sebagai instrumen safeguard, di mana UU PDP mengenal "kontrak yang mengikat" sebagai salah satu dasar transfer data, sedangkan ASEAN menyediakan templat konkretnya melalui MCC—sehingga secara konseptual, MCC berpotensi menjadi salah satu bentuk operasionalisasi dari syarat kontrak mengikat yang dimaksud Pasal 56 ayat (1) huruf c UU PDP. Titik temu ketiga adalah pengakuan terhadap persetujuan subjek data sebagai salah satu basis transfer, meskipun dalam kedua rezim persetujuan ditempatkan sebagai instrumen pelengkap, bukan basis utama.

Kesenjangan pertama dan paling mendasar terletak pada karakter hukum kedua rezim. UU PDP merupakan hard law yang mengikat secara nasional dan dilengkapi sanksi administratif maupun pidana, sedangkan seluruh instrumen ASEAN—AFPDP, DMF, maupun MCC—bercorak soft law yang bersifat sukarela dan tidak memiliki daya paksa hukum (Greenleaf, 2014; Kuner, 2013). Konsekuensinya, pelaku usaha di satu negara ASEAN dapat memilih untuk tidak menggunakan MCC sama sekali tanpa

e-ISSN : 2985-6469

risiko sanksi dari otoritas ASEAN, karena memang tidak ada otoritas supranasional yang berwenang menegakkannya.

Kesenjangan kedua adalah ketiadaan mekanisme penilaian kesetaraan (adequacy assessment) yang terlembagakan secara resmi, baik dalam UU PDP maupun dalam kerangka ASEAN. UU PDP mensyaratkan kesetaraan tingkat pelindungan sebagai syarat utama transfer data (Pasal 56 ayat 1 huruf a), namun belum memiliki prosedur, kriteria, maupun otoritas yang berwenang menetapkan status kesetaraan tersebut, berbeda dengan GDPR Uni Eropa yang secara eksplisit memberikan kewenangan tersebut kepada Komisi Eropa melalui mekanisme adequacy decision berdasarkan Pasal 45 GDPR. Kajian komparatif terhadap GDPR bahkan menyimpulkan bahwa ketiadaan instrumen serupa Adequacy Decision, Standard Contractual Clauses, maupun Binding Corporate Rules yang terstandardisasi dalam UU PDP menimbulkan celah normatif dalam menjamin akuntabilitas entitas asing dan efektivitas penegakan hukum lintas yurisdiksi (Indonesian Journal of Contemporary Law, 2025). Pada tataran ASEAN sendiri, tidak terdapat mekanisme adequacy decision yang setara; ASEAN hanya menyediakan templat kontraktual sukarela (MCC) tanpa daftar resmi negara yang dianggap memiliki tingkat pelindungan setara.

Kesenjangan ketiga adalah variasi tingkat kematangan kelembagaan pelindungan data pribadi di antara negara anggota ASEAN. Sebagaimana dipetakan dalam Tabel 1, perbandingan dibatasi pada Indonesia, Singapura, dan Vietnam. Singapura memiliki Personal Data Protection Commission (PDPC) yang telah beroperasi dan secara resmi mengakui DMF serta MCC (PDPC Singapore, 2021). Vietnam, setelah Undang-Undang Pelindungan Data Pribadinya berlaku efektif pada 1 Januari 2026, menempatkan fungsi DPA pada Departemen Keamanan Siber dan Pencegahan Kejahatan Teknologi Tinggi (A05) di bawah Kementerian Keamanan Publik, dengan model peninjauan dokumen penilaian dampak transfer lintas batas sebelum transfer dilakukan, tanpa merujuk MCC (EY Vietnam, 2026). Sementara itu, Indonesia belum memiliki lembaga pengawas yang terbentuk dan belum mengadopsi MCC sebagai instrumen resmi. Ketimpangan kapasitas kelembagaan ini menyulitkan penerapan MCC secara seragam di seluruh kawasan, karena efektivitas suatu klausul kontraktual sebagai instrumen pelindungan data pada akhirnya tetap bergantung pada keberadaan otoritas pengawas yang mampu menegakkannya di tingkat domestik.

Tabel 1. Matriks Perbandingan Otoritas Pelindungan Data (DPA) dan Adopsi MCC di Indonesia, Singapura, dan Vietnam

Negara	Instrumen utama	Otoritas Pelindungan Data (DPA)	Adopsi/pengakuan MCC
Indonesia	UU Nomor 27 Tahun 2022 (Pasal 55–56)	Belum terbentuk; fungsi pengawasan sementara dijalankan Kementerian Komunikasi dan Digital	Belum diadopsi secara resmi; berpotensi menjadi bentuk "kontrak yang mengikat" (Pasal 56 ayat 1 huruf c)
Singapura	Personal Data Protection Act 2012	PDPC, telah beroperasi sebagai regulator	Diakui secara resmi melalui nasihat PDPC tanggal 30 November 2021

Negara	Instrumen utama	Otoritas Pelindungan Data (DPA)	Adopsi/pengakuan MCC
Vietnam	UU Pelindungan Data Pribadi (berlaku 1 Januari 2026) dan Dekrit 356/2025/ND-CP	A05, Kementerian Keamanan Publik	Belum ditemukan pengakuan formal; transfer lintas batas melalui dokumen penilaian dampak yang ditinjau A05

Sumber: diolah penulis dari UU Nomor 27 Tahun 2022; PDPC Singapore (2021); dan EY Vietnam (2026); status kelembagaan Indonesia per 2026.

6. Tantangan Implementasi Harmonisasi

Berdasarkan analisis di atas, penelitian ini mengidentifikasi sejumlah tantangan utama dalam mewujudkan harmonisasi yang efektif antara UU PDP dan kerangka hukum ASEAN. Pertama, kekosongan Peraturan Pemerintah tentang transfer data pribadi lintas negara menyebabkan ketentuan Pasal 56 UU PDP—meskipun telah dikuatkan secara konstitusional—belum dapat diimplementasikan secara operasional, khususnya dalam menentukan status kesetaraan pelindungan data suatu negara tujuan transfer. Kedua, belum terbentuknya Lembaga Pelindungan Data Pribadi yang independen di Indonesia membuat fungsi pengawasan, evaluasi kesetaraan, dan penegakan hukum sementara ini belum memiliki penanggung jawab kelembagaan yang jelas dan berwenang penuh (Recording Law, 2026).

Ketiga, terdapat ketegangan filosofis antara pendekatan free flow of data with trust yang secara konsisten didorong oleh mitra dagang seperti Amerika Serikat dan pendekatan yang lebih berhati-hati (precautionary) yang tercermin dalam struktur berjenjang Pasal 56 UU PDP serta semangat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XXIII/2025 yang menekankan pentingnya kapasitas pengawasan negara (Hukumonline, 2026b). Ketegangan semacam ini turut mewarnai perundingan Indonesia dengan mitra dagang utamanya. Keempat, sifat sukarela MCC ASEAN membuka ruang fragmentasi praktik, karena pelaku usaha di berbagai negara anggota bebas memilih menggunakan MCC, Standard Contractual Clauses versi Uni Eropa, sertifikasi APEC CBPR, atau mekanisme lain sesuai preferensi masing-masing, sehingga belum tercipta keseragaman praktik transfer data pribadi di kawasan (Tay & Partners, 2022). Kelima, perbedaan tingkat pembangunan digital dan kapasitas regulasi antarnegara anggota ASEAN menjadi hambatan struktural yang tidak dapat diselesaikan semata melalui instrumen hukum, melainkan memerlukan penguatan kapasitas kelembagaan secara bertahap.

7. Peluang dan Strategi Harmonisasi ke Depan

Meskipun dihadapkan pada berbagai tantangan, penelitian ini mengidentifikasi sejumlah peluang strategis untuk memperkuat harmonisasi UU PDP dengan kerangka hukum ASEAN. Pertama, Pemerintah Indonesia perlu mempercepat penerbitan Peraturan Pemerintah tentang transfer data pribadi lintas negara dengan secara eksplisit merujuk ASEAN Model Contractual Clauses sebagai salah satu bentuk operasional dari syarat "kontrak yang mengikat" dalam Pasal 56 ayat (1) huruf c UU PDP. Secara konkret, rumusan klausul kontraktual standar dalam peraturan pemerintah turunan UU PDP perlu mengadopsi secara mutatis mutandis—yakni dengan penyesuaian terhadap hukum nasional—klausul-klausul esensial ASEAN MCC, seperti kewajiban para pihak, pelindungan hak subjek data, pengamanan dan pemberitahuan kegagalan pelindungan data, serta pengaturan hukum yang berlaku dan penyelesaian sengketa. Dengan mekanisme tersebut, MCC yang semula berstatus soft law berubah wujud menjadi instrumen yang bersifat memaksa melalui hukum perdata nasional, khususnya hukum

e-ISSN : 2985-6469

perjanjian, karena perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi para pihak yang membuatnya (Pasal 1338 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata). Langkah ini akan memberikan kepastian hukum bagi pelaku usaha sekaligus menyelaraskan praktik nasional dengan praktik regional yang telah diakui oleh regulator negara lain seperti Singapura (PDPC Singapore, 2021).

Kedua, pembentukan Lembaga Pelindungan Data Pribadi yang independen harus menjadi prioritas, dengan kewenangan yang mencakup penilaian kesetaraan tingkat pelindungan data negara tujuan transfer, sebagaimana peran yang dijalankan Komisi Eropa dalam kerangka GDPR maupun PDPC dalam konteks Singapura. Kehadiran lembaga ini akan mengisi kekosongan kelembagaan yang selama ini menjadi salah satu titik lemah implementasi UU PDP. Ketiga, Indonesia perlu berperan aktif dan konstruktif dalam perundingan ASEAN Digital Economy Framework Agreement (DEFA), agar prinsip aliran data yang tepercaya dapat diakomodasi dalam kerangka yang tetap menghormati struktur berjenjang dan prinsip kehati-hatian yang dianut UU PDP, tanpa terjebak pada pilihan biner antara keterbukaan penuh dan proteksionisme data (OECD, 2025).

Keempat, pendekatan interoperabilitas kebijakan (policy interoperability)—sebagaimana dicontohkan melalui Joint Guide ASEAN MCC–EU SCC dan skema APEC Cross Border Privacy Rules—dapat dijadikan model bagi Indonesia untuk menjembatani karakter hard law UU PDP dengan karakter soft law kerangka ASEAN, tanpa perlu menyeragamkan seluruh substansi hukum, melainkan cukup memastikan kesetaraan fungsional (functional equivalence) antarprinsip yang dianut (European Commission & ASEAN, 2023; APEC, 2015). Kelima, penguatan diplomasi hukum regional dan program peningkatan kapasitas (capacity building), khususnya bagi pelaku usaha kecil dan menengah, perlu terus digalakkan sejalan dengan tujuan awal pembentukan ASEAN Data Management Framework, agar manfaat harmonisasi hukum transfer data tidak hanya dinikmati pelaku usaha besar, tetapi juga ekosistem digital yang lebih luas di kawasan (PDPC Singapore, 2021).

Kesimpulan dan Saran

Penelitian ini menyimpulkan bahwa Pasal 55 dan Pasal 56 UU Nomor 27 Tahun 2022 tentang Pelindungan Data Pribadi telah meletakkan dasar hukum yang cukup komprehensif bagi transfer data pribadi lintas negara melalui mekanisme berjenjang berupa penilaian kesetaraan, perjanjian internasional, kontrak yang mengikat, dan persetujuan subjek data, yang legitimasinya semakin diperkuat melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XXIII/2025. Namun, implementasi ketentuan tersebut masih tertunda akibat belum diundangkannya Peraturan Pemerintah pelaksana dan belum terbentuknya Lembaga Pelindungan Data Pribadi yang independen. Pada tataran regional, kerangka hukum ASEAN—yang terdiri atas ASEAN Framework on Personal Data Protection, ASEAN Data Management Framework, dan ASEAN Model Contractual Clauses—bercorak soft law yang bersifat sukarela, sehingga memberikan fleksibilitas bagi negara anggota namun lemah dari sisi daya ikat hukum. Analisis komparatif menunjukkan bahwa harmonisasi antara UU PDP dan kerangka ASEAN baru tercapai pada tataran prinsip, yaitu akuntabilitas pengendali data, mekanisme berbasis kontrak, dan pengakuan persetujuan subjek data, sementara kesenjangan utama terletak pada perbedaan karakter hukum mengikat dan tidak mengikat, ketiadaan mekanisme adequacy assessment yang terlembagakan, serta variasi tingkat kematangan regulasi antarnegara anggota ASEAN.

Berdasarkan simpulan tersebut, penelitian ini menyarankan beberapa langkah strategis. Pertama, Pemerintah Indonesia perlu segera mengundangkan Peraturan Pemerintah tentang transfer data pribadi lintas negara yang secara eksplisit mengakomodasi ASEAN Model Contractual Clauses sebagai salah satu instrumen kontrak yang mengikat sebagaimana dimaksud Pasal 56 UU PDP. Mekanisme yang disarankan adalah transplantasi hukum (legal transplant) (Watson, 1974) secara spesifik, yaitu

dengan mengadopsi draf klausul ASEAN MCC secara langsung sebagai Lampiran Wajib yang bersifat mutlak dalam rancangan Peraturan Pemerintah tersebut, sehingga para pihak hanya dapat melengkapi bagian yang bersifat variabel, seperti identitas para pihak dan rincian transfer, tanpa mengubah substansi klausul. Dengan demikian, daya ikat MCC berubah dari sekadar pedoman sukarela regional menjadi syarat sah perjanjian keperdataan di Indonesia. Kedua, pembentukan Lembaga Pelindungan Data Pribadi yang independen dan berwenang melakukan penilaian kesetaraan tingkat pelindungan data harus dipercepat. Ketiga, Indonesia perlu berperan aktif dalam perundingan ASEAN Digital Economy Framework Agreement guna mendorong terciptanya kerangka aliran data regional yang mengakomodasi prinsip kehati-hatian sekaligus kebutuhan interoperabilitas ekonomi digital. Keempat, penelitian lanjutan disarankan untuk mengkaji secara lebih mendalam implementasi Peraturan Pemerintah tentang transfer data pribadi setelah diundangkan, termasuk efektivitas Lembaga Pelindungan Data Pribadi dalam menjalankan fungsi pengawasannya, guna memperoleh gambaran yang lebih utuh mengenai keberhasilan harmonisasi hukum transfer data pribadi lintas negara antara Indonesia dan kawasan ASEAN.

Ucapan Terima Kasih

Peneliti menyampaikan terima kasih yang tulus kepada dosen pembimbing dan seluruh pihak yang telah memberikan arahan, dukungan, serta masukan berharga selama proses penelitian. Apresiasi juga disampaikan kepada lembaga dan organisasi yang menyediakan dokumen hukum serta publikasi ilmiah sebagai sumber referensi dalam menganalisis pelindungan data pribadi lintas negara dan harmonisasi hukum antara Indonesia dan ASEAN. Seluruh dukungan dan kontribusi tersebut sangat berarti bagi kelancaran dan penyelesaian penelitian ini.

Daftar Referensi

APEC (Asia-Pacific Economic Cooperation). (2015). APEC Privacy Framework (2015). Singapore: APEC Secretariat.

ASEAN (Association of Southeast Asian Nations). (2016). *ASEAN Framework on Personal Data Protection*. Jakarta: ASEAN Secretariat.

ASEAN Digital Senior Officials' Meeting. (2021). *ASEAN Model Contractual Clauses for Cross Border Data Flows. Final copy endorsed by the 2nd ASEAN Digital Senior Officials' Meeting (ADGSOM),* January 2021. Jakarta: ASEAN Secretariat.

Aulia, E. (2024). Analisis Pasal 56 dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2022 tentang Pelindungan Data Pribadi dari Perspektif Kepastian Hukum. *UNES Law Review*, 7(1), 220–234. https://doi.org/10.31933/unesrev.v7i1.2267

BSSN (Badan Siber dan Sandi Negara). (2025). *Anomali Trafik Siber yang Menyasar Indonesia hingga September 2025.* Dikutip dari Bisnis.com (1 Desember 2025), BSSN Temukan 4,4 Miliar Trafik Anomali Menyasar ke RI hingga September 2025. Diakses dari https://teknologi.bisnis.com/read/20251201/84/1933240/

Chander, A., & Lê, U. P. (2015). Data Nationalism. *Emory Law Journal*, 64(3), 677–739.

European Commission & ASEAN Secretariat. (2023). *Joint Guide to ASEAN Model Contractual Clauses and EU Standard Contractual Clauses.* Brussels/Jakarta: European Commission Directorate-General for Justice and Consumers & ASEAN Secretariat.

EY Vietnam. (2026). Vietnam Legal Alert (March 2026): *Decree No. 356/2025/ND-CP Providing Detailed Guidance for Implementation of the Personal Data Protection Law*. Ho Chi Minh City: EY Vietnam.

e-ISSN : 2985-6469

Greenleaf, G. (2014). *Asian Data Privacy Laws: Trade and Human Rights Perspectives*. Oxford: Oxford University Press.

Hukumonline. (2025). *Aturan dan Risiko Transfer Data Pribadi Antarnegara*. Klinik Hukumonline. Diakses dari https://www.hukumonline.com/klinik/

Hukumonline. (2026a). *Transfer Data Lintas Negara dan Ilusi Pelindungan Data Pribadi Pasca Putusan MK.* Diakses dari https://www.hukumonline.com/berita/

Hukumonline. (2026b). *UU PDP Diuji: Transfer Data WNI ke AS Potensi Ancam Kedaulatan Negara.* Diakses dari https://www.hukumonline.com/berita/

IBM Security. (2024). *Cost of a Data Breach Report 2024. Armonk, NY: IBM Corporation.* Temuan ASEAN dikutip dari Computer Weekly, IBM Data Breach Cost in ASEAN Hits New High. Diakses dari https://www.computerweekly.com/news/366612788/

IBM Security. (2026). *Cost of a Data Breach Report 2026. Armonk, NY: IBM Corporation. Temuan ASEAN dikutip dari Daily Tribune (11 Agustus 2026), ASEAN Breach Costs Hit $4.12M.* Diakses dari https://tribune.net.ph/2026/08/11/asean-breach-costs-hit-412m

Indonesian Journal of Contemporary Law. (2025). Analisis Peraturan Pemrosesan Data Lintas Negara Undang-Undang Perlindungan Data Pribadi Indonesia Dibandingkan dengan General Data Protection Regulations (GDPR) Uni Eropa. Indonesian Journal of Contemporary Law, 1(6).

Kuner, C. (2013). *Transborder Data Flows and Data Privacy Law. Oxford*: Oxford University Press.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. (2026). *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XXIII/2025 tentang Pengujian Pasal 56 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2022 tentang Pelindungan Data Pribadi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, diucapkan 19 Januari 2026*. Jakarta: Mahkamah Konstitusi RI.

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). (2025). *Digital Trade Review of the Association of Southeast Asian Nations: Maximising the Benefits of Cross-Border Data Flow Regulation.* Paris: OECD Publishing.

Personal Data Protection Commission (PDPC) Singapore. (2021). *ASEAN Data Management Framework and Model Contractual Clauses on Cross Border Data Flows* [Advisory, 30 November 2021]. Singapore: PDPC.

Recording Law. (2026). *Hukum Privasi Data Indonesia: Panduan Lengkap Kepatuhan UU PDP (2026)*. Diakses dari https://www.recordinglaw.com/id/world-laws/world-data-privacy-laws/indonesia-data-privacy-laws/

Republik Indonesia. *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.

Republik Indonesia. *Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2024*.

Republik Indonesia. *Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2022 tentang Pelindungan Data Pribadi, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 196, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6820.*

Rosadi, S. D. (2016). Konsep Pelindungan Hukum atas Privasi dan Data Pribadi Dikaitkan dengan Penggunaan Cloud Computing di Indonesia. *Jurnal Yustisia*, 5(1).

Tay & Partners. (2022). *A Step Forward for Data Management: ASEAN Data Management Framework and ASEAN Model Standard Contractual Clauses for Cross Border Data Flows*. Kuala Lumpur: Tay & Partners.

Watson, A. (1974). *Legal Transplants: An Approach to Comparative Law*. Edinburgh: Scottish Academic Press.