

Policy Brief

Merumuskan Desain Tata Kelola Konten Internet



Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM)

sendiri, sampai dengan saat ini terus menjadi kontroversi. Kenapa menjadi kontroversi? Sebab regulasi mengenai konten yang dirumuskan oleh negara, sejatinya merupakan upaya dari negara itu untuk mengendalikan substansi internet, bukan sekadar mengatur aspek teknis dari internet. Dengan kata lain, kontrol konten dapat didefinisikan sebagai upaya untuk memastikan bahwa beberapa jenis informasi di internet tidak dapat terlihat, atau bisa dilihat oleh kelompok pengguna tertentu saja atau hanya dalam keadaan tertentu. Singkatnya, apakah konten tertentu dapat diletakkan secara legal di internet dalam yurisdiksi (hukum) tertentu, sehingga negara dapat melakukan penegakan terhadap konten tersebut, termasuk penegakan jika terjadi pelanggaran.¹

Dalam konteks itulah kemudian muncul persinggungan antara kebutuhan negara untuk mengatur konten internet, dengan upaya memastikan perlindungan pelaksanaan kebebasan berekspresi dan hak atas privasi. Dalam banyak kasus, pengaturan konten internet, khususnya dalam bentuk pembatasan dan sensor konten internet, telah dilakukan oleh negara tanpa dasar hukum, atau meski berdasarkan hukum, namun aturannya terlalu luas dan ambigu, sehingga bertentangan dengan prinsip prediktabilitas dan keterbukaan. Praktiknya memang, meskipun negara-negara demokratis melindungi kebebasan berekspresi melalui serangkaian instrumen hukum nasional dan internasional, seringkali masing-masing negara memiliki perbedaan penafsiran dan pendekatan, dalam mengaplikasikan prinsip-prinsip perlindungan tersebut dalam berbagai peraturan perundang-undangan di negaranya.

Dengan kata lain, negara-negara seringkali memiliki "pendekatan hak asasi manusia yang berbeda", sehingga menerjemahkan secara berbeda pula prinsip perlindungan hak asasi manusia, dalam hukum nasional mereka untuk mengatur atau mengendalikan konten internet. Perkembangan saat ini telah menempatkan internet sebagai instrumen kunci dalam pemenuhan hak asasi manusia. Oleh karenanya dalam menyusun regulasi untuk mengendalikan konten internet, negara harus sepenuhnya selaras dan proporsional dengan perlindungan hak asasi manusia, khususnya kebebasan berekspresi dan hak atas privasi. Konsekuensinya, model tata kelola konten internet harus merujuk pada standar-standar hak asasi manusia yang telah dijamin dalam berbagai perjanjian hak asasi manusia internasional.

B. Membangun Definisi dan Cakupan Ruang Lingkup Konten Internet

Berangkat dari pemikiran yang meletakkan konten internet sebagai substansi dari internet itu sendiri, maka secara sederhana dapat dikatakan seluruh informasi yang ditransmisikan atau didistribusikan melalui internet, masuk dalam cakupan ruang lingkup konten internet. Danah Boyd (2008, 2009) membedakan lima atribut konten *online* yang membedakannya dengan konten yang sifatnya *offline*, yaitu bahwa: (i) konten digital bersifat persisten, (ii) dapat direplikasi, (iii) terukur, (iv) dapat dicari, dan (v) dapat dilokalkan. Pesan online direkam dan diarsipkan secara otomatis, dan setelah konten ditempatkan secara *online*, tidak mudah untuk kemudian menghapusnya. Selain itu konten digital dapat digandakan dengan mudah, meskipun salinan, salinan digital adalah tetap salinan asli, sehingga berbeda dengan produk teknologi perekaman sebelumnya seperti tape recorder. Visibilitas konten digital juga sangat tinggi, karena dapat dengan mudah ditransfer ke dunia mana pun dalam hitungan detik.

Memang tidak ada definisi tunggal yang dapat menjelaskan apa itu konten internet, akan tetapi pengertian perihal konten umumnya merupakan penjabaran tentang material-material yang sifatnya spesifik. Center for International Governance Innovation (CIGI) dan The Royal Institute

¹ Andrej Savin, *EU Internet Law*, (Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2013), hal. 82.

for International Affairs United Kingdom memaparkan bahwa: “*lapisan konten internet adalah elemen yang paling terlihat oleh pengguna akhir. Konten internet jelas termasuk teks alfanumerik (pesan, data IoT, email, konten web dan buku), musik (audio dan panggilan suara), gambar (foto, diagram, seni digital dan ilustrasi), video (video buatan pengguna, konferensi video dan streaming film), dan semua jenis multimedia (video game, virtual reality, lingkungan IoT)*”.²

Praktiknya, hampir semua negara mengadopsi definisi bahwa seluruh konten/informasi yang ditransmisikan melalui internet, dalam format apapun, adalah masuk dalam kualifikasi konten internet. Pun begitu dengan cakupan ruang lingkup yang dibangun oleh UU Informasi dan Transaksi Elektronik, jika konten internet dipersamakan dengan informasi elektronik. Menurut undang-undang ini konten internet (disebut dengan informasi elektronik), adalah satu atau sekumpulan data elektronik, termasuk tetapi tidak terbatas pada tulisan, suara, gambar, peta, rancangan, foto, electronic data interchange (EDI), surat elektronik (electronic mail), telegram, teleks, telex atau sejenisnya, huruf, tanda, angka, Kode Akses, simbol, atau perforasi yang telah diolah yang memiliki arti atau dapat dipahami oleh orang yang mampu memahaminya. Artinya, apaun formatnya dan jenis kontennya, sepanjang data tersebut masuk kualifikasi data elektronik yang telah diolah dan memiliki arti, sehingga dapat dipahami orang, maka konten tersebut masuk dalam kualifikasi konten internet, termasuk di dalamnya pers, siaran, dan film.

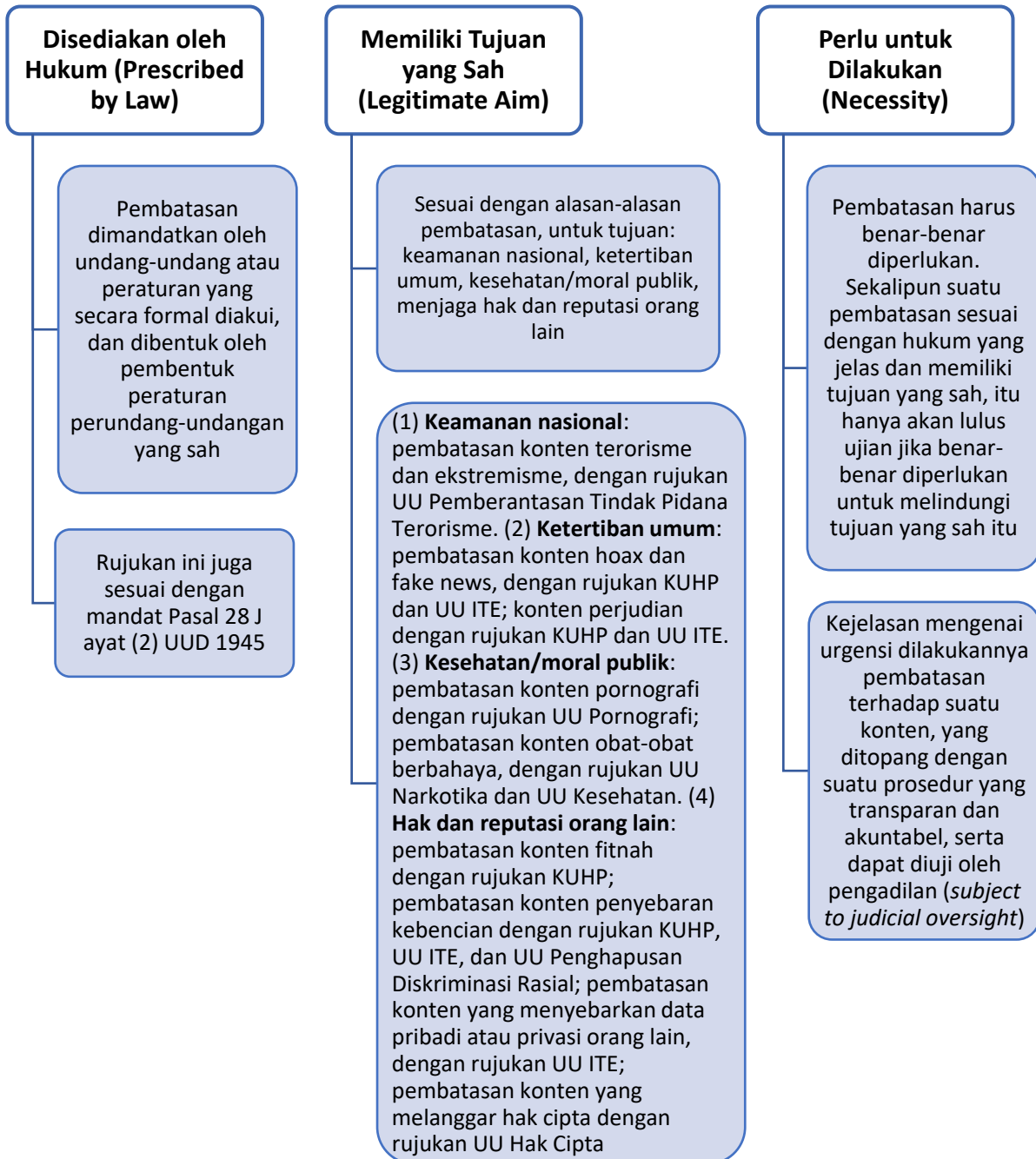
Kendati demikian, untuk memastikan tidak adanya tumpang tindih dalam pengelolaan konten-konten yang masuk kualifikasi konten internet, dengan beragam jenis dan variannya tersebut, perlu ada kejelasan dalam pembagian ruang lingkup kewenangan antar aktor. Misalnya kejelasan mengenai konten internet yang masuk kualifikasi konten pers yang harus tunduk pada skema dan prosedur UU Pers. Dalam hal ini UU Pers menjawabnya dengan klausul, sepanjang konten tersebut adalah produk pers yang memenuhi kaidah-kaidah jurnalistik dalam produksinya, maka tunduk pada UU Pers dan pengawasan Dewan Pers. Pun begitu dengan produk siaran, yang harus tunduk pada pedoman perilaku penyiaran, yang dikelola oleh Komisi Penyiaran Indonesia (KPI). Demikian pula dengan konten film, meski film tersebut ditransmisikan melalui internet, sepanjang materinya masuk dalam kualifikasi konten film, atau proses pembuatannya memenuhi kaidah-kaidah sinematografi, maka harus tunduk pula pada Lembaga Sensor Film (LSF). Sedangkan untuk konten-konten di luar tiga hal itu, pengawasan dan pengendaliannya dikelola oleh lembaga khusus yang mengelola konten internet.

C. Kriteria dan Prosedur Pembatasan Konten Internet Berbasis HAM

Permasalahan paling rumit dan sulit untuk menemukan kata sepakat dalam tata kelola konten internet, adalah terkait dengan kriteria dan prosedur pembatasan terhadap konten internet. Meskipun terdapat sejumlah prinsip-prinsip universal yang bisa menjadi acuan dalam penentuan kriteria konten-konten yang dapat dibatasi aksesnya, namun kemudian negara-negara nasional sulit untuk mengaplikasikannya secara penuh dalam hukum nasional. Hal ini mengingat konteks serta relativisme budaya yang berbeda-beda di tiap-tiap negara. Negara-negara nasional sulit untuk menentukan margin of appreciation dalam melakukan pembatasan terhadap suatu konten, agar tidak terjebak pada tindakan pelanggaran terhadap kebebasan berekspresi. Namun demikian, sebagai negara pihak dari Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik, mustinya Indonesia mampu secara konsisten untuk menerapkan batasan-batasan dan prosedur yang dipersyaratkan oleh Kovenan tersebut, mapun hukum international hak

² CIGI and The Royal Institute for International Affairs, *Global Commission on Internet Governance: One Internet*, (London: CIGI and Chatham House, 2016), hal. 4.

asasi manusia yang lainnya. Caranya adalah dengan mengadopsi dan menerapkan three-part test menurut ketentuan Pasal 19 ayat (3) ICCPR, dengan rangkaian sebagai berikut:



Kategorisasi di atas mencoba untuk melakukan sinkronisasi dan harmonisasi antara prinsip-prinsip universal yang menjadi rujukan dalam pembatasan terhadap kebebasan berekspresi, khususnya konten internet, dengan rujukan undang-undang nasional, yang telah mengakomodasi nilai-nilai dan kepentingan nasional. Sebagai penegasan, mengacu pada prinsip-prinsip universal dan peraturan perundang-undangan nasional, jenis-jenis atau kriteria

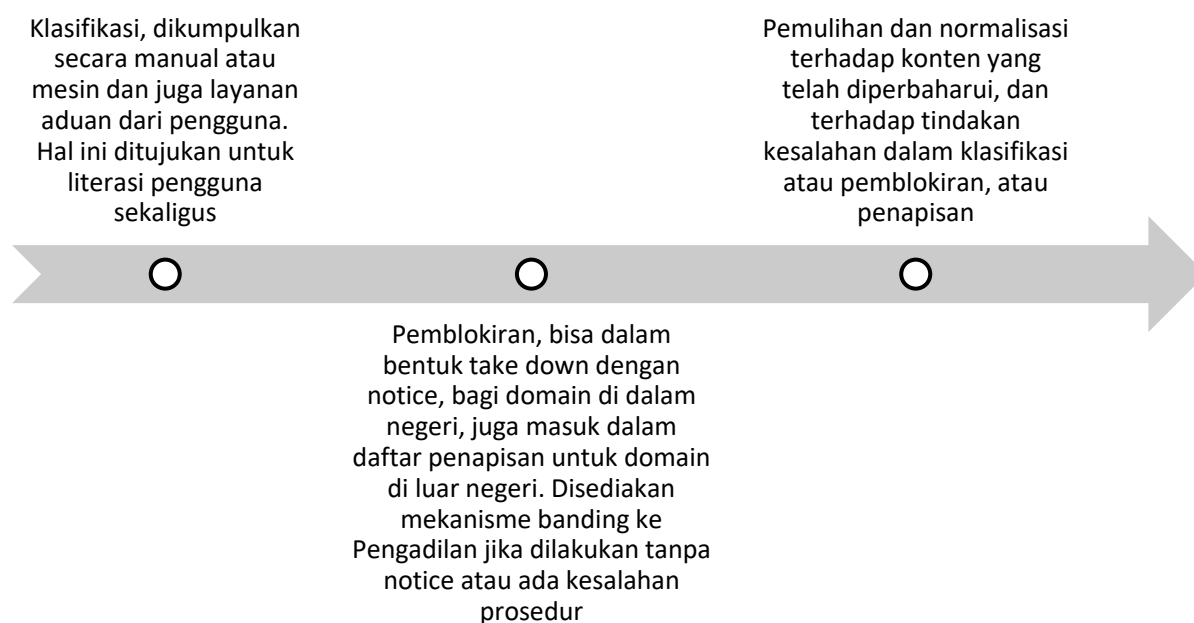
konten internet yang dapat dibatasi aksesnya atau bahkan penghapusan (*take down*), adalah konten-konten yang mengandung:

1. Materi terorisme dan ekstremisme berbasis kekerasan, dibatasi dengan alasan keamanan nasional, dengan rujukan UU Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme;
2. Materi hoax, fake news, atau rumor, dibatasi dengan alasan ketertiban umum, dengan rujukan KUHP dan UU ITE;
3. Materi perjudian, dibatasi dengan alasan ketertiban umum, dengan rujukan KUHP dan UU ITE;
4. Materi pornografi, dibatasi dengan alasan moral atau kesehatan publik, dengan rujukan UU Pornografi;³
5. Materi obat-obat berbahaya, dibatasi dengan alasan kesehatan publik, dengan rujukan UU Narkotika dan UU Kesehatan;
6. Materi bermuatan fitnah, dibatasi dengan alasan hak dan reputasi orang lain, dengan rujukan KUHP;
7. Materi penyebaran kebencian terhadap golongan-golongan penduduk, dibatasi dengan alasan menjaga hak dan reputasi orang lain, termasuk mencegah tindakan diskriminasi terhadap kelompok penduduk tertentu, dengan rujukan KUHP, UU ITE, dan UU Penghapusan Diskriminasi Rasial;
8. Materi yang menyebarkan data pribadi atau privasi orang lain secara semena-mena, dibatasi dengan alasan untuk menjaga reputasi orang lain, dengan rujukan UU ITE;
9. Materi yang melanggar hak cipta, dibatasi dengan alasan melindungi hak orang lain, dengan rujukan UU Hak Cipta.

Kaitannya dengan prosedur dan mekanisme dilakukannya pembatasan terhadap konten internet, bisa mengkombinasikan antara model klasifikasi dan pemblokiran dengan peringatan (*notice*). Lembaga atau badan yang ditunjuk sebagai regulator, pengawas, dan pengendali konten internet akan melakukan pengamatan terhadap konten-konten di internet, untuk kemudian melakukan klasifikasi dengan mengacu pada standar tertentu (termasuk prinsip pembatasan, dan juga usia). Selain dikumpulkan melalui proses klasifikasi manual, badan ini juga menerima layanan aduan dari pengguna, terkait dengan situs-situs yang dinilai berbahaya atau melanggar hukum. Klasifikasi ini penting untuk mendorong pengguna akhir, cerdas dalam memilih konten yang akan diaksesnya. Namun prosesnya juga tidak berhenti pada klasifikasi, badan ini juga memberikan peringatan terhadap pengelola konten untuk melakukan pemblokiran dalam bentuk penghapusan terhadap konten yang dianggap melanggar hukum.

Dalam hal pemblokiran, tindakan yang dilakukan sangat tergantung pada *domain* konten dimaksud. Apabila konten yang dianggap terlarang tersebut berasal dari domain lokal, maka badan ini dapat mengirimkan peringatan kepada penyedia/pembuat konten internet untuk melakukan *take down*. Banding melalui jalur hukum dapat dilakukan apabila dilakukan tanpa ada peringatan terlebih dahulu, atau ada kesalahan dalam melakukan klasifikasi. Sedangkan untuk konten yang diproduksi dari *domain* luar, maka badan ini akan melakukan penilaian apakah konten tersebut masuk dalam kategori yang dilarang atau tidak. Jika masuk dalam klasifikasi dilarang, maka badan ini akan mengeluarkan keputusan untuk memasukan konten tersebut ke dalam daftar untuk dilakukan penapisan (*filtering*).

³ Usulan ini terlepas dari keluasan definisi dan cakupan ruang lingkup pornografi sebagaimana diatur oleh UU No. 44 Tahun 2008 tentang pornografi.



Dalam prosesnya di Indonesia, setelah ada kejelasan mengenai jenis-jenis atau kategori konten yang dapat dibatasi, sebagaimana skema di atas, badan yang ditunjuk akan melakukan proses klasifikasi. Proses ini bisa dilakukan secara manual maupun menggunakan mesin, maupun berbasis pada pengaduan dari pengguna akhir. Catatannya mesin yang digunakan untuk klasifikasi, tidak dimelakukan tindakan instrusif atau pengamatan (*surveillance*) terhadap pengguna, dan secara berkala ada laporan transparansi yang berisi data-data agregat dari bekerjanya mesin ini. Hal ini untuk memastikan bahwa tidak terjadi pelanggaran terhadap hak atas privasi dan kebebasan berekspresi dari bekerjanya mesin ini.

Setelah dilakukan proses klasifikasi, mengacu pada kategori yang telah ditentukan, badan ini akan melakukan penilaian untuk kemudian memberikan peringatan (*notice*) kepada pengelola konten untuk melakukan take down (penghapusan) atau mengubah materi kontennya. Jika pengelola konten tidak memberikan respon, atau bersikeras dengan materi kontennya, badan ini bisa mengeluarkan keputusan pemblokiran terhadap konten tersebut. Keputusan ini menjadi objek gugatan untuk diperiksa oleh pengadilan (*subject to judicial oversight*). Di Indonesia, ruangnya tersedia melalui jalur Pengadilan Tata Usaha Negara. Sementara banding atau komplain yang sifatnya administratif dapat dilakukan langsung terhadap badan pengelola konten ini. Sedangkan terhadap konten yang domainnya di luar negeri, badan ini dapat mengeluarkan keputusan pemblokiran/penapisan dengan cara menyaring DNS dari konten bersangkutan, melalui bantuan ISP's. Keputusan ini juga dapat menjadi objek pengujian di pengadilan, sebagai implementasi dari prinsip *judicial scrutiny*.

Selain klasifikasi dan pemblokiran/penapisan, dalam prosedur juga diatur perihal mekanisme normalisasi dan pemulihan. Normalisasi ditujukan terhadap konten-konten yang telah diperbaharui, sehingga tidak lagi masuk dalam kategori berbahaya atau melanggar hukum (*illegal content*). Sedangkan pemulihan ditujukan bagi konten yang diklasifikasikan secara tidak tepat atau mengalami kesalahan prosedur dalam pemblokiran. Pemulihan ini dapat dilakukan dengan atau tanpa putusan pengadilan.

Kriteria dan prosedur pembatasan terhadap konten internet seperti di atas, mencoba untuk menggabungkan ketiga arsitektur dalam internet sekaligus: arsitektur hukum, arsitektur sosial,

dan arsitektur teknologi. Arsitektur hukum bahwa tindakan pembatasan merupakan bagian dari mandat undang-undang dan dijalankan dengan mengacu pada peraturan perundang-undangan. Arsitektur sosial tercermin dari partisipasi pengguna dalam memberikan aduan, sekaligus mendorong pengguna untuk selektif dalam memilih konten yang sesuai dengan kebutuhan dan pilihannya. Sedangkan arsitektur teknologi terimplementasi dengan diterapkannya tindakan pemblokiran dan penapisan.

D. Penutup

Dari semenjak awal, model tata kelola konten internet, khususnya yang terkait dengan tindakan pembatasan atau pemblokiran memang selalu menuai pro dan kontra di masyarakat. Pihak yang mendukung seringkali mengedepankan alasan moralitas, agama dan keamanan nasional, sedangkan yang menolak lebih menekankan argumentasi lemahnya formulasi hukum yang ada, serta praktik pemblokiran yang secara teknis telah cacat di awal, karena dampaknya yang lebih luas, daripada sasaran yang hendak dituju. Lebih jauh Ronald Deibert, etc (2008) menyebutkan, dalam konteks pemanfaatan teknologi internet, praktik pemblokiran telah mengekang inovasi, kreativitas, serta upaya untuk memperkuat demokrasi dan kebebasan sipil.

Oleh karenanya, kejelasan mengenai batasan dan cakupan ruang lingkup konten internet diperlukan, untuk kemudian menjadi sandaran atau pijakan dalam penentuan kategori konten yang dapat dibatasi, dengan alasan-alasan yang legitimit menurut Pasal 19 ayat (3) Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik. ELSAM sendiri merekomendasikan sembilan kategori konten internet yang dapat dilakukan pembatasan: konten terorisme/ekstremisme berbasis kekerasan; konten perjudian, konten pornografi; konten hoax/fake news/rumor; konten obat-obat terlarang; konten bermuatan fitnah; konten yang melanggar hak cipta; konten yang melanggar hak privasi seseorang; konten yang bermuatan penyebaran ujaran kebencian.

Materi selanjutnya yang perlu diatur adalah terkait dengan prosedur dan mekanisme di dalam melakukan tindakan pembatasan terhadap konten internet. Pembatasan baik dalam bentuk pemblokiran maupun penapisan harus senantiasa mengacu pada prinsip-prinsip pembatasan sebagaimana diatur oleh hukum hak asasi manusia. Selain harus terlebih dahulu melewati *three part test*, prosedurnya juga harus transparan dan akuntabel, tidak boleh dilakukan secara semena-mena. Guna memastikan kejelasan di dalam prosedur tersebut, prosesnya musti dikendalikan dan diawasi oleh sebuah lembaga independen yang bebas dari kepentingan politik dan ekonomi, yang keputusannya tunduk pada pengujian pengadilan (*subject to judicial oversight*). Oleh karenanya, meski UU ITE memberikan wewenang bagi pemerintah untuk melakukan pemutusan terhadap konten internet yang dianggap melanggar hukum, akan sangat baik jika pemerintah berinisiatif untuk membentuk sebuah badan khusus yang independen untuk mengelola hal ini.

PROFIL ELSAM



Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM) atau *Institute for Policy Research and Advocacy*, sebuah organisasi hak asasi manusia, yang berdiri di Jakarta, sejak Agustus 1993. Tujuannya turut berpartisipasi dalam usaha menumbuhkembangkan, memajukan dan melindungi hak-hak sipil dan politik serta hak-hak asasi manusia pada umumnya –sebagaimana diamanatkan oleh UUD 1945 dan Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia. Sejak awal, semangat perjuangan ELSAM adalah membangun tatanan politik demokratis di Indonesia melalui pemberdayaan masyarakat sipil melalui advokasi dan promosi hak asasi manusia.

Apa yang Kami Lakukan?

1. Pengarusutamaan Hak Asasi Manusia dalam Pengambilan Kebijakan

Mendorong pengintegrasian prinsip-prinsip hak asasi manusia dalam setiap proses pembentukan kebijakan, seperti:

- Memberikan masukan dan rekomendasi bagi lembaga legislatif dan pemerintah.
- Menyusun catatan kritis melalui berbagai policy brief atas suatu rancangan kebijakan.
- Monitoring pelaksanaan fungsi legislasi.
- Menyediakan pendampingan teknis keahlian bagi lembaga-lembaga pemerintah.
- Melakukan berbagai kemitraan strategis dengan berbagai lembaga.

2. Studi dan Produksi Pengetahuan Hak Asasi untuk Mendukung Advokasi Kebijakan

ELSAM melakukan berbagai penelitian dan produksi pengetahuan untuk mendorong berbagai pembentukan kebijakan hak asasi manusia berbasis bukti (*evidence based policies*). Fokus-fokus studi ELSAM antara lain:

- Bisnis dan hak asasi manusia: Mengkaji dampak operasi korporasi terhadap hak asasi, termasuk mendorong lahirnya rencana aksi nasional bisnis dan hak asasi manusia.
- Internet dan hak asasi manusia: Meneliti mengenai implikasi kemajuan teknologi terhadap perlindungan hak asasi, termasuk isu tata kelola konten internet, perlindungan data pribadi, surveilans komunikasi, dan keamanan dunia maya.
- Pengembangan kabupaten/kota hak asasi manusia (*human rights city*): ELSAM secara aktif terlibat dalam pengembangan Kabupaten/Kota HAM, dengan mendampingi pemerintah daerah dalam menjalankan mandat pemenuhan hak asasi. Sebagai contoh di Sanggau, Palu, Wonosobo, dan Sikka.

Selain aktivitas riset, ELSAM juga rutin menerbitkan Laporan Situasi Hak Asasi Manusia, Jurnal Hak Asasi Manusia “DIGNITAS”, dan Analisis Dokumentasi Hak Asasi Manusia “ASASI”.

3. Mendorong Penyelesaian Pelanggaran Hak Asasi Manusia di Masa Lalu Secara Adil dan Bermartabat

ELSAM secara intensif mempromosikan pengadopsian pendekatan keadilan transisional untuk menyelesaikan berbagai kasus pelanggaran HAM yang berat di masa lalu. Tujuannya untuk memastikan keadilan dan pemulihan bagi korbannya, serta mencegah keberulangan, caranya:

- Mempromosikan kebijakan pengungkapan kebenaran dan pemulihan.
- Mendukung reformasi kelembagaan, khususnya penegak hukum dan institusi keamanan.
- Pendampingan organisasi korban untuk memperkuat kapasitas advokasi.
- Mewakili korban dalam proses litigasi kasus-kasus pelanggaran HAM masa lalu.

4. Pendidikan Hak Asasi Manusia

Sebagai bagian dari upaya promosi dan penguatan kapasitas para aktor, ELSAM terus menyelenggarakan pendidikan HAM, seperti:

- Kursus HAM untuk Pengacara, diselenggarakan setiap tahun. Total alumni tidak kurang dari 450 orang, yang telah menempati posisi strategis di berbagai organisasi masyarakat sipil, lembaga negara, maupun kantor-kantor hukum di seluruh penjuru Indonesia.
- Penyelenggaraan pelatihan dengan topik-topik khusus, seperti penanganan kasus HAM yang berat, HAM di wilayah konflik, kebebasan beragama/berkeyakinan, dan penguatan kapasitas aparat penegak hukum.
- Pelatihan untuk mempromosikan penggunaan pendekatan berbasis hak, bagi pengambil kebijakan, termasuk pemerintah daerah, dan sektor bisnis.

