Seri Internet dan HAM
April 2016

Policy Brief

Tata Kelola Konten Internet Berbasis Hak Asasi Manusia

Rekomendasi Bagi Perubahan UU No. 11/2008 Tentang Informasi dan Transaksi Elektronik



Tata Kelola Konten Internet Berbasis Hak Asasi Manusia

Rekomendasi Bagi Perubahan UU No. 11/2008 Tentang Informasi dan Transaksi Elektronik

A. PENGANTAR

Internet telah menjadi gaya hidup modern di mana jutaan informasi yang berlalu-lalang di dalamnya selalu dapat diakses, direproduksi dan disebar-luaskan ke siapapun dan di manapun. Tidak mengherankan internet akhirnya menjadi salah satu komponen penting dalam usaha pemajuan dan penegakan hak asasi manusia. Namun dengan semakin globalnya arus informasi yang masuk melalui internet dan munculnya kekhawatiran terhadap tidak terkontrolnya jenis informasi yang diakses oleh pengguna, praktik pemblokiran dan penyaringan konten internet menjadi semakin umum dilakukan oleh negara-negara di seluruh dunia. Pemblokiran dan penyaringan konten internet dilakukan melalui beberapa cara mencakup pencegahan pengguna mengakses laman tertentu, pemblokiran *Internet Protocol* (IP), ekstensi nama domain, penutupan suatulaman dari *server* yang ditempatinya, dan pemblokiran berdasarkan waktu (*just-in-time*). Bentuk-bentuk pemblokiran dan penyaringan juga beraneka ragam mulai dari pemblokiran laman situs internet, pemblokiran berbasis kata kunci hingga penggunaan jasa pihak ketiga melalui sistem penyaringan berbasis DNS (*domain name service*).

Saat praktik pemblokiran dan penyaringan konten internet mulai dapat ditolerir pada awalnya, tindakan yang dilakukan negara justru semakin mengkhawatirkan bagi kualitas penikmatan hak asasi manusia di internet. Cina dan Korea Selatan, misalnya, mewajibkan seluruh pengguna untuk melakukan registrasi dengan nama asli untuk mengakses laman situs internet. Cina bahkan bertindak lebih jauh dengan memasang teknologi penyaringan dalam jaringan komunikasi internet nasional mereka untuk menyaring kata-kata sensitif tertentu dan pembatasan penggunaan media sosial hanya dengan fitur yang diciptakan oleh pemerintah mereka sendiri. Sementara itu Iran memberlakukan kebijakan penyensoran yang masif hingga 50% terhadap situs-situs internet yang paling sering dikunjungi pada 2013 antara lain facebook, twitter, youtube dan google plus. Praktik penyaringan internet juga meningkat di sejumlah negara seperti Azerbaijan, Belarus, Kazakhstan dan Uzbekistan.

Di Indonesia, tindakan pemblokiran dan penyaringan konten internet dilakukan baik oleh provider atau melalui *self-filtering/blocking* dengan menggunapan IP address yang disediakan oleh penyedia jasa layanan, berdasarkan perintah yang dikeluarkan oleh Kementerian Komunikasi dan Informatika (Kemenkominfo). Sebagian kecil larangan mengenai konten yang melanggar kesusilaan diatur dalam UU Pornografi, larangan konten yang mengganggu kepentingan umum diatur dalam UU ITE, larangan konten dalam kegiatan jurnalistik diatur dalam UU Pers, serta larangan konten terkait hak kekayaan intelektual diatur dalam UU Hak Cipta. Di luar undang-undang, sebenarnya PermenkominfoNo. 19/2014 tentang Penanganan Situs Internet Bermuatan Negatif menguraikan sejumlah konten yang dianggap negatif yaitu konten yang berifat privasi, pornografi, pornografi anak, kekerasan, SARA serta muatan lainnya yang berdampak negatif yang menjadi keresahan masyarakat luas (Pasal 4 ayat (2) dan Pasal 10 huruf c). Dalam banyak hal, Permenkominfo justru memiliki area pengaturan yang jauh lebih luas dari UU ITE—dan ketentuan mengenai konten di UU lainnya—yang bahkan memberi otoritas baru bagi Kemenkominfo untuk memerintahkan penyedia jasa layanan melakukan pemblokiran atau penyaringan berdasarkan daftar yang disusun secara sepihak oleh kementerian. Belakangan Kemenkominfo menginisiasi sebuah Forum Penanganan Situs

Internet Bermuatan Negatif yang berfungsi tidak lebih sebagai pemberi rekomendasi bagi kementerian sebelum melakukan pemblokiran atau penyaringan. Forum itu terdiri dari empat panel yang diisi oleh lintas kalangan. Hingga kini tidak ada informasi yang cukup jelas mengenai bagaimana mekanisme kerja panel tersebut.

Beberapa situs pernah menjadi korban pemblokiran sewenang-wenang, sebagai dampak dari terjadinya *overblocking*, di antaranya situs International Gay Lesbian Human Rights Commission (IGLHRC.org), OurVoice (ourvoice.or.id), Vimeo, Youtube, MySpace, Multiply, Rapidshare, dan Metacafe. Teknik pemblokiran dilakukan dengan cara memblokir konten-konten internet berdasarkan kata-kata kunci yang dianggap mengandung muatan negatif. Alih-alih hanya memblokir konten yang bermuatan negatif, cara seperti justru mengakibatkan terblokirnya seluruh konten internet. Ditambah lagi praktik pemblokiran seperti ini kerapkali berujung pada tindakan pemblokiran salah sasaran (*overblocking*) akibat situs-situs tersebut mengandung kata kunci yang dilarang. Bukannya menjamin dan melindungi hak-hak asasi seseorang, tindakan pemblokiran dan penyaringan justru membatasi hak-hak seseorang untuk mengakses informasi di internet.

Berdasarkan studi yang dilakukan oleh Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM) (2014), permasalahan dalam praktik pemblokiran dan penyaringan konten internet di Indonesia muncul sebagai akibat:

1. Tidak adanya ketentuan yang secara detail mengatur mekanisme dan tata cara pemblokiran dan penyaringan konten internet.
2. Buruknya kualitas rumusan mengenai konten di sejumlah peraturan perundang-undangan khususnya UU Pornografi dan UU ITE. Rumusan pornografi yang tercantum dalam UU Pornografi memberikan ruang bagi praktik multitafsir akibat rumusannya yang bersifat karet dan lentur. Sementara itu pengaturan mengenai konten dalam UU ITE cenderung berfokus pada pemidanaan perbuatan materiil dari larangan penyebaran konten ilegal, tanpa mengatur prosedur tindakan terhadap kontennya.
3. Tidak adanya badan khusus yang independen, yang diberikan mandat untuk melakukan identifikasi dan memutuskan pemblokiran dan penyaringan konten internet.

B. DIMENSI PENGATURAN PEMBATASAN KONTEN INTERNET

Pemblokiran dan penyaringankonten internet dimaknai sebagai bentuk pengaturan melalui arsitektur teknologi yang dianggap sangat efektif dalam meregulasi informasi yang sifatnya lintas-batas. Penyaringan adalah istilah yang mengacu pada teknik kontrol yang dikenakan kepada akses informasi di internet melalui dua teknik terpisah yaitu (i) teknik alamat, dan (ii) teknik analisis konten. Pemblokiran dilakukan dengan cara melihat konfigurasi *router* tertentu yang digunakan untuk menolak akses ke protokol internet tertentu (IP), alamat dan/atau nama domain, atau layanan yang berjalan pada nomor *port* tertentu.

Secara garis besar, tindakan pemblokiran dan penyaringan dapat dikategorikan menjadi tiga:

1. Penyaringan terbuka (inklusi) yaitu model penyaringan yang mengijinkan pengguna untuk mengakses daftar pendek situs yang disetujui, dikenal sebagai ‘daftar putih’, sedangkan konten lainnya diblokir.
2. Penyaringan dengan pengecualian yaitu model yang membatasi akses pengguna dengan memblokir situs yang terdaftar pada ‘daftar hitam’, sedangkan semua konten lainnya diijinkan.

3. Analisis isi yaitu model yang membatasi akses pengguna dengan melakukan analisis secara dinamis terhadap konten laman situs dan memblokir situs-situs yang mengandung kata kunci dilarang, grafis, atau kriteria tertentu lainnya.

Pesatnya perkembangan teknologi dan informatika dalam penyebarluasan informasi telah menjadikan internet sebagai medium yang penting bagi individu dalam menggunakan haknya untuk bebas berpendapat dan berekspresi, sebagaimana dijamin oleh Pasal 19 Kovenan. Oleh karena itu, pembatasan terhadap konten internet harus memperhatikan esensi perlindungan hak yang dijamin oleh Kovenan. Pasal 19 ayat (3) Kovenan memberlakukan syarat mutlak bagi praktik pembatasan hak yaitu harus dengan dasar hukum dan kebutuhan untuk (i) menghormati hak dan reputasi orang lain, serta (ii) melindungi keamanan nasional atau ketertiban umum serta kesehatan atau moral publik.

Merujuk pada Pasal 19 dan Pasal 20 Kovenan mengenai larangan propaganda perang, Pelapor Khusus PBB, Frank La Rue menyusun laporan di mana pembatasan konten internet harus melalui tiga bagian pengujian yang sifatnya kumulatif, yaitu: (1) pembatasan harus diatur oleh hukum, yang jelas dan dapat diakses oleh semua orang (prinsip-prinsip prediktabilitas dan transparansi); (2) pembatasan tersebut harus memenuhi salah satu tujuan yang diatur pada Pasal 19 ayat (3) Konvenan (prinsip legitimasi); dan (3) pembatasan itu harus dapat dibuktikan bahwa penting dilakukan dan cara-cara pembatasan seminimal mungkin diperlukan untuk mencapai tujuan utama (prinsip kepentingan dan keberimbangan/proporsionalitas). Selain itu, yang terpenting, legislasi apa pun yang membatasi hak atas kebebasan berekspresi harus diaplikasikan oleh badan yang independen, tidak sewenang-wenang ataupun diskriminatif.

Karena karakteristik teknologi internet yang khas, pembatasan konten merupakan hal yang dimungkinkan untuk mencegah penyalahgunaan internet oleh pihak-pihak tertentu. Akan tetapi, hanya terhadap konten-konten internet tertentu pembatasan dapat diterapkan. La Rue menyebutkan bahwa pembatasan dapat dilakukan terhadap informasi yang memuat pornografi anak, penyebaran kebencian (untuk melindungi hak-hak komunitas yang terpengaruh oleh hal itu), pencemaran nama baik (untuk menjaga hak dan reputasi orang lain dari serangan pihak-pihak yang tidak bertanggungjawab), hasutan publik untuk melakukan genosida, dan advokasi nasional, ras atau agama yang bisa memicu hasutan diskriminasi, kekerasan, atau permusuhan.

Mengacu pada ketentuan-ketentuan tersebut di atas, tindakan pemblokiran dan penyaringan konten internet masuk dalam kategori pelanggaran jika tindakan dilakukan dalam empat situasi berikut. *Pertama*, kondisi khusus yang membenarkan pemblokiran tidak terdapat dalam hukum, atau diatur oleh hukum namun pengaturannya sangat luas dan tidak langsung sehingga menyebabkan pemblokiran konten secara luas dan semena-mena. *Kedua*, pemblokiran tidak dilakukan untuk memenuhi tujuan yang dijelaskan Pasal 19 ayat (3) Kovenan dan daftar pemblokiran secara umum dirahasiakan sehingga sulit untuk ditentukan apakah pembatasan dilakukan demi tujuan yang benar. *Ketiga*, bahkan ketika pembenaran terhadap pemblokiran dilakukan, tindakan pemblokiran telah menciptakan alat-alat yang tidak perlu dan tidak sesuai untuk mencapai tujuan. *Keempat*, pemblokiran dan penyaringan dilakukan tanpa adanya intervensi atau kemungkinan pengujian kembali oleh sebuah badan pengadilan atau badan independen yang ditunjuk untuk itu.

Di sejumlah kasus yang terjadi, tindakan pemblokiran dan penyaringan konten internet didasarkan oleh alasan-alasan yang bervariasi mulai dari alasan politik, sosial, keamanan atau konflik, hingga ekonomi. Akan tetapi, pembatasan, pengawasan, dan sensor konten internet kerapkali dilakukan oleh negara tanpa dasar hukum, atau meski berdasarkan hukum namun

aturannya terlalu luas dan ambigu. Tindakan pemblokiran dan penyaringan konten internet dengan menggunakan teknologi tertentu adalah suatu tindakan pelanggaran terhadap hak atas kebebasan berekspresi. Tindakan tersebut seringkali menciptakan *"chillingeffect"* atau efek ketakutan yang besar terhadap kebebasan berpendapat dan berekspresi.

C. TATA KELOLA KONTEN INTERNET DAN PERLINDUNGAN HAK ATAS INFORMASI

Secara umum, kebijakan konten internet lebih berfokus pada kategorisasi tentang konten yang baik dan buruk, penindakannya, serta lembaga yang berwenang untuk mengatur serta mengawasi konten. Australia memiliki kerangka regulasi mengenai konten internet yang lebih baik dibandingkan negara-negara Asia Tenggara-Pasifik lainnya. Australia pada dasarnya cenderung menerapkan kebijakan konten yang menumbuhkan wawasan bagi produsen sehingga konten-konten yang dilarang tidak akan serta-merta diblokir melainkan diawasi secara ketat. Pada umumnya pornografi anak dan *game online* merupakan konten internet yang paling sering menjadi sasaran pemblokiran di Australia.

Australian Communications and Media Authority (ACMA) merupakan lembaga independen yang berwenang melakukan pemblokiran dan penyaringan konten internet di Australia. Lembaga ini terbentuk pada 1 Juli 2005 yang tanggungjawabnya diatur dalam *The Broadcasting Services Act* 1992, *TheTelecommunications Act* 1997, *TheTelecommunications (Consumer Protection and Service Standards) Act* 1999 dan *The Radio communications Act* 1992. Salah satu gugus-tugas ACMA yaitu menetapkan kebijakan terkait pengawasan dan penindakan konten-konten internet yang dilarang. Berdasarkan *Commonwealth Classification* (*Publications, Films, and Computer Games*) *Act* 1995, konten-konten yang terlarang meliputi: (i) pelarangan isi konten yang tidak baik untuk perkembangan anak di bawah 18 tahun kecuali telah mendapatkan verifikasi usia dari ACMA; (ii) konten seksual yang mengandung kekerasan dan interaksi seksual tidak berdasarkan kesepakatan; dan (iii) konten seperti pornografi anak, fetisisme, deskripsi detail atas kejahatan, dan sejenisnya.

Kebijakan pemblokiran dan penyaringan yang diterapkan oleh ACMA utamanya bertujuan untuk melindungi anak-anak dari konten yang dianggap ofensif dan tidak layak bagi mereka. Selain menerima laporan dari masyarakat, ACMA berwenang untuk melakukan investigasi terhadap dugaan konten terlarang berdasarkan *The Broadcasting Services Amendment (Online Services) Bill* 1999. Australia menerapkan mekanisme "opt-in" di mana pengguna secara sukarela melakukan *selffiltering* atas konten-konten terlarang. Ada juga mekanisme "opt-out" yang bertujuan untuk memperluas jangkauan konten-konten yang harus diblokir. Selain itu proses klasifikasi konten-konten juga melibatkan perwakilan anggota masyarakat yang akan menjalankan peran ganda, yaitu sebagai ahli dan sebagai representasi masyarakat secara keseluruhan.

Beberapa negara di Asia Tenggara juga telah memiliki badan independen yang berwenang dalam hal pengaturan konten. Filipina, misalnya, mengacu pada Cybercrime Prevention Act 2012 dan Anti-Child Pornography Act of 2009, Departemen Kehakiman dapat melakukan pembatasan atau pemblokiran konten internet berdasarkan putusan/perintah peradilan. Proses pemblokiran dilakukan oleh ISP berdasarkan 'permintaan' Departemen Kehakiman. Singapura memiliki Media Development Authority (MDA) yang berwenang sebagai otoritas pengatur informasi dan teknologi di negara itu.

Sementara di Eropa, sebagai contoh Estonia, berdasarkan pada Estonian Internet Foundation Domain Regulation, sebuah badan independen yang bernama Estonian Internet Foundation (EIF), dapat mengeluarkan kebijakan yang mewajibkan pendaftaran nama domain dengan

biaya registrasi yang rendah. *Domain* yang tidak memenuhi peraturan tersebut akan diblokir. Pemblokiran dan penghapusan konten (misalnya komen dalam situs) dilakukan melalui proses pengadilan dengan melibatkan *European Court of Human Rights*. Proses hukum masuk ranah perdata, sehingga bentuk sanksi adalah ganti rugi.

Dalam konteks Indonesia, pembentukan UU ITE sebenarnya diharapkan mampu memberikan kerangka regulasi bagi praktik pemblokiran dan penyaringan konten internet di Indonesia. Akan tetapi, orientasi pengaturan dalam UU ITE rupanya lebih menekankan pada pemidanaan perbuatan materil (Pasal 27, 28, dan 29 UU ITE) dari keberadaan konten-konten yang dilarang ketimbang memberikan kerangka bagi penindakan konten-konten bermuatan negatif. Apalagi seluruh wewenang untuk melakukan pemblokiran, penyaringan, dan pengklasifikasian konten terpusat hanya pada Kemenkominfo tanpa melibatkan kelompok-kelompok independen yang memiliki kapasitas khusus. Kategori, standar, dan mekanisme penindakan konten-konten yang dianggap negatif juga tidak pernah jelas dan transparan sehingga menimbulkan pemblokiran sewenang-wenang terhadap situs-situs internet tertentu.

D. PENUTUP DAN REKOMENDASI

UU ITE semestinya menjadi payung regulasi dalam penerapan pengelolaan teknologi dan informasi yang menjamin dan melindungi kebebasan untuk mengakses sistem informasi elektronik. Akan tetapi, alih-alih meregulasi aktivitas dunia maya untuk melindungi hak asasi manusia, UU ITE justru menjadi ancaman bagi terlaksananya hak-hak asasi seseorang. Sebagai undang-undang yang menjadi dasar pengaturan pemanfaatan tekonologi internet, UU ITE bisa dikatakan belum berhasil menjadi pedoman yang komprehensif bagi lalu lintas konten internet. Hal-hal seperti penindakan terhadap konten yang dinilai bermuatan negatif belum diakomodasi oleh undang-undang yang bersangkutan meskipun muncul kebutuhan atas hal itu. Akibtanya muncul aturan teknis yang bisa dikatakan tidak selayaknya menanggung muatan norma hukum yang demikian.Berdasarkan landasan pemikiran yang telah dipaparkan di atas, Lembaga Studi dan Advokasi (ELSAM) merumuskan rekomendasi sebagai berikut:

Pertama, melakukan evaluasi terhadap UU Informasi dan Transaksi Elektronik terutama yang mengarah pada pembentukan kerangka regulasi yang dapat melindungi hak-hak publik dalam mengakses sistem informasi elektronik yang menumbuhkan wawasan sekaligus perspektif keberagaman bagi pengguna.

Kedua, kaitannya dengan praktik pemblokiran konten internet, banyak kalangan menilai praktik ini secara teknis telah cacat semenjak awal, dikarenakan selalu memiliki dampak yang lebih luas, daripada sasaran yang hendak dituju. Oleh karena itu, untuk memastikan tujuan perlindungan hak asasi, perubahan UU ITE harus secara khusus menyediakan ruang pengaturan konten yang memerhatikan tiga elemen pengujian ini: (i) tindakan pemblokiran konten harus diatur oleh hukum yang jelas dan dapat diakses oleh semua orang (prinsip-prinsip prediktabilitas dan transparansi); (ii) tindakan tersebut harus memenuhi salah satu tujuan yang diatur pada Pasal 19 ayat (3) ICCPR, yaitu untuk melindunging hak-hak dan reputasi orang lain; keamanan nasional atau ketertiban umum, atau kesehatan atau moral publik (prinsip legitimasi); dan (iii) tindakan itu harus dapat dibuktikan urgensinya dan seminimal mungkin dilakukan (mekanisme terkahir) untuk mencapai tujuan utama (prinsip-prinsip kepentingan dan proporsionalitas). Selain itu, kewenangan untuk melakukan seluruh tindakan tersebut harus diberikan pada badan yang independen dari pengaruh politik, komersial atau pihak yang tidak berwenang, tidak secara semena-mena ataupun diskriminatif. Harus ada pula perlindungan untuk menghadapi penyalahgunaan termasuk kemungkinan terhadap komplain dan pemulihan atas praktik pemblokiran yang disalahgunakan.

Ketiga, perlunya wacana dan rencana strategis dari negara (pemerintah dan DPR) untuk mendorong lahirnya suatu badan independen, yang isinya terdiri dari berbagai macam pemangku kepentingan, sebagai sebuah lembaga khusus yang menangani konten internet secara independen dan imparsial.

Keempat, pentingnya mendorong aparat penegak hukum untuk memiliki pemahaman dan pengetahuan yang memadai tentang seluk-beluk perangkat sistem informasi elektronik sehingga ada ketepatan dalam setiap tindakan terkait dengan penegakan hukum yang melibatkan sarana teknologi informasi.

Kelima, perlunya memastikan reformasi Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) sejalan dengan arah dan maksud perlindungan hak atas informasi, terutama dalam hal pengaturan ancaman pidana yang proporsional terkait dengan penyebaran konten yang diimbangi dengan ketersediaan untuk mengakses perlindungan dan bantuan hukum yang memadai.

Keenam, penggunaan standar-standar hak asasi manusia dalam menyusun kebijakan sebagai respon atas berbagai persoalan yang terkait dengan tata kelola internet. Dalam konteks ini, pemerintah memiliki kewajiban positif dalam implementasi hak asasi manusia yang harus dipertimbangkan dalam menyusun respon atas persoalan terkait, dalam hal ini penyaringan dan pemblokiran konten.

***

PROFIL ELSAM

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

Kegiatan utama ELSAM adalah: (1) studi kebijakan dan hukum yang berdampak pada hak asasi manusia; (2) advokasi hak asasi manusia dalam berbagai bentuknya; (3) pendidikan dan pelatihan hak asasi manusia; dan (4) penerbitan dan penyebaran informasi hak asasi manusia.

Program kerja ELSAM yaitu: (1) pengintegrasian prinsip dan norma hak asasi manusia dalam kebijakan dan hukum negara; (2) pengintegrasian prinsip dan norma hak asasi manusia dalam kebijakan tentang operasi korporasi yang berhubungan dengan masyarakat lokal; dan (3) penguatan kapasitas masyarakat sipil dalam memajukan hak asasi manusia;

Alamat:

Jl. Siaga II No.31, Pejaten Barat, Pasar Minggu
Jakarta-INDONESIA 12510
Tel. +62 21 7972662, 79192564, Fax. +62 21 79192519
Surel: office@elsam.or.id, laman: www.elsam.or.id,
Twitter: @elsamnews - @ElsamLibrary