

Menghubungkan tata kelola internet dan hak asasi manusia¹

Oleh: Wahyudi Djafar²

“In the opinion of many actors and commentators, the subject of internet governance tastes like an old wine in a new bottle”.

(Marsden, 2010)

Apakah tata kelola internet?

Berbicara mengenai tata kelola internet adalah membicarakan suatu topik yang besar, kompleks, dan ambigu.³ Namun demikian, mengingat kompleksitas permasalahan yang melingkupi dunia internet, pendekatan tata kelola menjadi suatu cara yang dianggap paling tepat untuk melakukan pengaturan terhadap internet. Pendekatan ini merupakan jalan tengah antara pendekatan hukum negara (*public law*) dan hukum yang sifatnya keperdataan (*civic law*). Pendekatan ini mendorong adanya kerjasama dalam pengaturan yang mencakup seluruh masyarakat, serta adanya pembagian tanggungjawab antara aktor-aktor publik dan swasta yang terlibat di dalamnya. Lebih jauh, tujuan tata kelola internet adalah untuk memberikan pengaturan konseptual yang menggambarkan kombinasi sistem pembuatan peraturan, koordinasi politik dan pemecahan masalah. Wajar dengan tujuan sebesar itu bila tata kelola internet dikatakan sebagai usaha yang sangat ambisius dan kompleks.⁴

Dengan kompleksitas yang sedemikian besar, dalam merumuskan suatu mekanisme tata kelola internet musti menempatkan keragaman sebagai pertimbangan yang utama. Berangkat dari pertimbangan ini, harapannya dengan begitu model tata kelola internet akan memberikan konsekuensi politik yang jelas bagi para pemangku kepentingannya. Harus diingat, tidak akan ada badan tata kelola internet yang akan dapat mengumpulkan cukup legitimasi atas dunia internet yang sangat heterogen, selain itu juga tidak akan ada negara bangsa—pemerintah nasional yang mampu berkuasa atas dunia internet. Oleh karenanya pertimbangan keragaman musti menjadi titik pijak dalam perumusan model tata kelola ini.⁵

Melihat kompleksitas tersebut Brousseau dan Marzouki (2012) bahkan mengatakan bahwa masalah tata kelola internet adalah jauh lebih besar dari sekadar masalah kebijakan public. Membicarakan hal ini harus merefleksikan empat karakteristik yang menangkap esensi dari internet: (i) interkoneksi adalah global; (ii) manajemen didistribusikan; (iii) secara historis, telah dikoordinasikan dan dioperasikan swasta; dan (iv) memang ditujukan untuk pertukaran informasi dan berbagi kemampuan. Sementara jaringan lain, termasuk jaringan telekomunikasi, dapat memiliki satu atau lebih dari

¹ Bahan diskusi organisasi masyarakat sipil, “Tata Kelola Internet Indonesia Pasca IGF 2013”, yang diselenggarakan oleh ICT Watch, ID-Config dan ELSAM, di Jakarta, 10 April 2014.

² Peneliti Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), Jakarta | <http://elsam.or.id/> | t. @wahyudidjafar | e. wahyudi@elsam.or.id | w. <http://wahyudidjafar.web.id/>

³ Lawrence B. Solum, **Models of Internet Governance**, dalam Lee A. Bygrave and Jon Bing, *Internet Governance Infrastructure and Institutions*, (Oxford: Oxford University Press, 2009), hal. 48.

⁴ Rolf H. Weber, *Shaping Internet Governance: Regulatory Challenges*, (Dordrecht: Springer, 2010), hal. 5-7.

⁵ Pierre Mounier, **Internet governance and the question of legitimacy**, dalam Eric Brousseau, Meryem Marzouki, Ce'cile Me'adel (eds.), *Governance, Regulations and Powers on the Internet*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2012), hal. 185.

karakteristik ini, akan tetapi tidak menunjukkan semua dari mereka pada waktu yang sama. Fakta itulah yang menganugerahkan sifat unik pada proses tata kelola internet.⁶

Lalu berangkat dari kompleksitas masalah yang diatur, serta keunikan yang dimilikinya, apa sesungguhnya tata kelola internet? Secara sempit tata kelola internet dapat ditafsirkan sebagai regulasi infrastruktur Internet yang sedang berjalan saat ini, dan proses yang berkembang, serta berubah dari waktu ke waktu. Dengan kata lain, fokus sempit tata kelola Internet adalah tentang proses, sistem, dan lembaga-lembaga yang mengatur hal-hal seperti TCP/IP, DNS, dan nomor IP. Sistem ini merupakan dasar untuk menentukan kapasitas internet.⁷

Sedangkan dalam arti luas, tata kelola internet dimaknai sebagai infrastruktur teknis Internet berinteraksi dengan kemampuan pemerintah untuk mengatur aplikasi, konten, dan kegiatan manusia yang diaktifkan dan difasilitasi oleh penggunaan Internet. Dengan kata lain, infrastruktur teknis internet terhubung ke berbagai peraturan perundang-undangan (hukum), seperti perjudian dan pornografi anak, kebebasan berbicara, dan berbagai isu hak asasi manusia yang lain.

Perkembangan gagasan tata kelola internet

Gagasan tentang tata kelola internet sesungguhnya bukanlah sesuatu hal yang baru. Pembahasan dan perkembangan awal mengenai model tata kelola yang terkait dengan internet dapat dirunut semenjak tahun tujuh puluhan. Isu tata kelola internet bermula dari inisiatif pemerintah Amerika Serikat, dalam pengembangan proyek penelitian untuk kepentingan pertahanan, yang dikenal sebagai *Defense Advanced Research Project Agency Network* (DARPA Net). Melalui proyek ini ditemukanlah *Transmission Control Protocol/Internet Protocol* (TCP/IP), yang kemudian melahirkan gagasan mengenai tata kelola—sebagai satu istilah dari ‘governance’.⁸

Gagasan mengenai model pengaturan ini terus berkembang dan mulai menjadi agenda diplomatik antara negara secara resmi di awal tahun 2003 dalam *World Summit on the Information Society* (WSIS), yang berlangsung di Jenewa. Rencana Aksi yang disepakati di dalam pertemuan WSIS 2003 selanjutnya ditindaklanjuti dengan pembentukan *The Working Group on Internet Governance* (WGIG), yang rekomendasinya kemudian dibawa dalam pertemuan tingkat tinggi dunia masyarakat informasi (WSIS) tahun 2005, di Tunisia.⁹

Di dalam proposal untuk pertemuan WSIS di Tunisia, WGIG mengajukan definisi mengenai tata kelola internet untuk yang pertama kalinya. Menurut proposal ini, definisi tata kelola internet adalah, “*the development and application by governments, the private sector and civil society, in their respective roles, of shared principles, norms, rules, decision-making procedures, and programmes that shape the evolution and use of the internet*”.¹⁰ Definisi tersebut kemudian disepakati di dalam pertemuan WSIS 2005.

⁶ Eric Brousseau dan Meryem Marzouki, **Internet governance: old issues, new framings, uncertain implications**, dalam Eric Brousseau, Meryem Marzouki, Ce'cile Me'adel (eds.), *Governance ... Ibid.*, hal. 368.

⁷ Lawrence B. Solum, **Models of Internet Governance**, dalam Lee A. Bygrave and Jon Bing, *Internet ... Op.Cit.*, hal. 50-51.

⁸ Ketika berbicara mengenai regulasi internet, kita mengenal lembaga-lembaga yang dapat dikatakan berfungsi untuk mengatur infrastruktur teknis dan arsitektur Internet, seperti the Internet Engineering Task Force (IETF) dan the Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN). Pembahasan lebih lanjut mengenai perkembangan penatakelolaan internet, lihat Jeremy Malcolm, *Multi Stake Holder Governance and The Internet Governance Forum*, (Perth: Terminus Press, 2008).

⁹ Lihat, Jovan Kurbalija, *An Introduction to Internet Governance, 4th edition*, (Jenewa: Diplo Foundation, 2010), hal 8-15.

¹⁰ Lihat John Mathiason, *Internet Governance The New Frontier of Global Institutions*, (London: Routledge, 2009), hal. 18.

Sebagaimana disebutkan di atas, proyek tata kelola internet merupakan suatu proyek yang ambisius, merujuk pada Solum (2009), dikenal adanya beberapa model tata kelola internet, yang meliputi:¹¹

- Model dunia maya dan pemesanan spontan yang didasarkan pada gagasan bahwa internet adalah sebuah dunia berpemerintahan sendiri yang menekankan pada kebebasan individu, dan di luar jangkauan kontrol pemerintah.
- Model lembaga transnasional dan organisasi internasional yang didasarkan pada gagasan bahwa tata kelola internet melampaui batas-batas nasional dan karenanya bahwa lembaga-lembaga yang paling tepat adalah kerjasama transnasional kuasi-swasta atau organisasi internasional pengaturannya berdasarkan perjanjian antara pemerintah nasional.
- Model kode dan internet arsitektur yang didasarkan pada gagasan bahwa banyak keputusan regulasi yang dibuat oleh protokol komunikasi dan perangkat lunak lain yang menentukan bagaimana internet beroperasi.
- Model pemerintah nasional dan hukum yang didasarkan pada gagasan bahwa pertumbuhan internet perlu didasari oleh suatu keputusan atau peraturan yang akan dibuat oleh pemerintah nasional melalui undang-undang.
- Model regulasi pasar dan ekonomi yang mengasumsikan bahwa kekuatan pasar mendorong keputusan mendasar tentang sifat internet.

Tata kelola internet dan HAM

Perkembangan di dunia maya telah menyebabkan pergeseran progresif terhadap individualisasi dan bahkan 'privatisasi' hukum internasional HAM. Dalam periode sebelumnya, HAM sering disebut 'missing link' antara teknologi yang berorientasi hasil oleh pikir dan garis nilai. Akan tetapi dalam perkembangan berikutnya, mengingat tingginya kebutuhan panduan yang berkaitan dengan urusan isu-isu publik, pendekatan HAM harus merebut karakteristik multi-stakeholderism dari dunia online.¹²

Dalam pertemuan WSIS 2005 hubungan antara tata kelola internet dan HAM mulai mendapatkan sorotan dari Pelapor Khusus PBB untuk Kebebasan Berpendapat dan Berekspresi, Ambeyi Lagabo. Pada kesempatan tersebut, dia mengatakan, bahwa internet adalah kesempatan yang unik untuk membuka semua bangsa guna meningkatkan tukar-menukar informasi, pendapat dan gagasan. Besarnya sumberdaya yang tersedia di internet, akan sangat berkontribusi bagi pemajuan ekonomi, sosial dan budaya, khususnya di negara-negara berkembang. Oleh karena itu dikatakannya perlu ada kerjasama antara sektor swasta—yang memiliki peranan penting dalam promosi teknologi, dengan PBB dan masyarakat sipil. Kerjasama ini penting dalam rangka memastikan bahwa HAM adalah komponen paling fundamental dan tak mungkin bisa dihindari bagi masa depan tata kelola internet.¹³

Khusus mengenai tata kelola internet diingatkan perihal perlunya pembentukan unit khusus di tiap negara guna menangani kejahatan dunia maya. Unit ini dibutuhkan dalam rangka pencegahan dan meminimalisir risiko negatif dari internet, seperti pornografi anak dan penyebaran kebencian, dengan menggunakan sarana hukum, tanpa membatasi kebebasan berpendapat dan berekspresi.¹⁴ Dalam laporan tahun 2007, Pelapor Khusus kembali mengemukakan kegelisahannya terkait dengan tindakan

¹¹ Lawrence B. Solum, *Models of ... dalam Op. Cit.*, hal. 56-57.

¹² Lihat Rolf H. Weber, *Shaping Internet ... Op.Cit.*, hal. 224-229.

¹³ Lihat E/CN.4/2006/55, para. 37, dapat diakses di <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G06/100/26/PDF/G0610026.pdf?OpenElement>.

¹⁴ *Ibid.*, paragraf 38.

pembatasan ekspresi di internet yang mulai gencar dilakukan oleh beberapa negara. Pelapor Khusus mengatakan sejumlah negara bekerjasama dengan sektor swasta telah melakukan pemantauan terhadap laman untuk mengidentifikasi dan menghentikan berbagai bentuk oposisi dan kritik. Akibatnya sejumlah orang ditangkap dikarenakan mengungkapkan pendapat pribadinya melalui surat elektronik atau laman tertentu.¹⁵

Dalam pertemuan WSIS 2005 juga mengemuka usulan mengenai urgensi pembentukan suatu badan antar pemerintah yang dapat mengatur dan mengembangkan lalu lintas dan pengelolaan pemanfaatan internet. Badan antar pemerintah ini diharapkan dapat melakukan pengaturan secara global untuk tujuan yang bersifat *non-profit* guna pengembangan pemanfaatan internet dan teknologi informasi lainnya untuk kepentingan seperti pendidikan, penyebaran informasi dan penyebaran pengetahuan.¹⁶

Menurut Pelapor Khusus, pembentukan badan yang akan mengatur internet dengan pendekatan HAM tersebut, harus menjadi prioritas bagi PBB dan masyarakat internasional pada umumnya. Aturan global untuk memastikan Internet yang dapat dikembangkan secara berkelanjutan, sebagai media ekspresi demokratis sangat penting bagi komunitas internasional. Di dalamnya termasuk menyertakan juga upaya promosi dan perlindungan HAM.¹⁷ Pelapor Khusus juga mengingatkan bahwa tata kelola internet harus menjamin sektor swasta yang berorientasi pada keuntungan, supaya bisa hidup berdampingan dengan proyek-proyek sosial dan budaya.¹⁸ Berbagai macam permasalahan internet, seperti pornografi anak dan intervensi terhadap privasi, hanya bisa diatasi melalui diskusi serius dan terfokus dalam forum tata kelola.¹⁹ Termasuk juga bagaimana intervensi yang musti dilakukan guna memastikan dukungan keuangan yang diperlukan bagi negara-negara berkembang dalam perluasan akses internet.²⁰

Bermula dari gagasan di forum-forum inilah suatu eksperimen pembentukan standar dalam tata kelola internet multi pihak, multi negara dimulai, melalui penyelenggaraan forum pertemuan internasional tentang tata kelola internet (IGF). Forum multi pihak yang diselenggarakan secara rutin setiap tahun ini dimaksudkan untuk mendiskusikan berbagai isu terkait dengan tata kelola internet. Isi dan cakupan isu terkait dengan internet berkembang dari waktu ke waktu, sebagai contoh, isu-isu yang terkait teknis pengembangan sumber daya internet, netralitas jaringan, kesenjangan digital (*digital-divide*), isu privasi, dan perlindungan data (*data protection*).

Pembahasan mengenai tata kelola internet sejak awal memang lebih banyak digagas sebagai suatu perbincangan di ranah regulasi teknis bidang teknologi informasi. Minimnya perbincangan mengenai aspek hak asasi manusia dalam pengembangan konsep peraturan tata kelola ini seperti diuraikan dalam laporan Pelapor Khusus tahun 2006, yang antara lain disebabkan karena International Telecommunication Union (ITU), sebagai organisasi penyelenggara, kurang menyediakan iklim yang kondusif dalam memperbincangkan hak asasi manusia dalam seluruh agenda pertemuan. Sebaliknya gagasan dan diskusi mengenai urgensi pengelolaan berbasis hak justru muncul dalam hampir seluruh kegiatan paralel yang diorganisir masyarakat sipil bersamaan dengan pertemuan-pertemuan antar negara tersebut.²¹

¹⁵ Lihat A/HRC/4/27, para. 39, dapat diakses di <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G07/101/81/PDF/G0710181.pdf?OpenElement>.

¹⁶ Lihat E/CN.4/2006/55, para. 36.

¹⁷ Lihat A/HRC/4/27, para. 38.

¹⁸ Lihat A/HRC/4/27, para. 41.

¹⁹ Lihat A/HRC/7/14 30, dapat diakses di <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G08/112/10/PDF/G0811210.pdf?OpenElement>.

²⁰ Lihat A/HRC/4/27, para. 43.

²¹ Lihat E/CN.4/2006/55, para. 30-34.

Meskipun demikian, eksperimen penyusunan standar dan regulasi melalui forum multi pihak yang bersifat internasional seperti IGF membuka ruang untuk mendiskusikan hak asasi dalam pengembangan konsep tata kelola yang berlaku secara internasional dengan makin aktifnya peran masyarakat sipil di dalam proses dan pertemuan tersebut. Forum ini memperoleh dukungan dari PBB melalui resolusi Majelis Umum di tahun 2010 untuk memperpanjang mandat IGF selama lima tahun dan menekankan beberapa langkah perbaikan dalam proses dialog melalui forum tersebut.²² Langkah perbaikan ini menyangkut, antara lain, partisipasi yang lebih baik dari negara-negara berkembang baik pemerintah maupun 'stakeholder' lainnya.

Perkembangan tersebut juga memperlihatkan bahwa pengembangan gagasan tata kelola masih jauh dari akhir, dan masih akan terus berlangsung, setidaknya sampai tahun 2015 ketika evaluasi atas capaian IGF akan kembali dilakukan. Dalam konteks ini, urgensi untuk terus mempertajam masukan-masukan, merespon implikasi dari perkembangan teknologi, khususnya internet terhadap hak asasi manusia dan keterkaitan antara internet dan HAM merupakan agenda penting. Dalam pembicaraan awal tata kelola internet, tiga isu utama HAM dan tata kelola internet, adalah: isu privasi, isu konten, dan isu mengenai kebebasan berekspresi.²³ Ketiganya tentunya terus mengalami perkembangan baik cakupan maupun detail permasalahannya, seiring dengan massifnya penggunaan teknologi internet. []

Bahan bacaan

- Eric Brousseau, Meryem Marzouki, Ce'cile Me'adel (eds.), *Governance, Regulations and Powers on the Internet*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2012).
- Jeremy Malcolm, *Multi Stake Holder Governance and The Internet Governance Forum*, (Perth: Terminus Press, 2008).
- John Mathiason, *Internet Governance The New Frontier of Global Institutions*, (London: Routledge, 2009).
- Jovan Kurbalija, *An Introduction to Internet Governance, 4th edition*, (Jenewa: Diplo Foundation, 2010).
- Lee A. Bygrave and Jon Bing, *Internet Governance Infrastructure and Institutions*, (Oxford: Oxford University Press, 2009).
- Rolf H. Weber, *Shaping Internet Governance: Regulatory Challenges*, (Dordrecht: Springer, 2010).

²² Lihat A/RES/65/141, dapat diunduh pada <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan045268.pdf>

²³ Lihat John Mathiason, *Internet Governance ... Op.Cit.*, hal. 20.