

BAB IV

ANALISIS TERHADAP IMPLEMENTASI PERATURAN MENTERI KOMUNIKASI DAN INFORMATIKA NOMOR 19 TAHUN 2014

A. Analisis Mekanisme

Kementerian Komunikasi dan Informatika (Kemenkominfo) merupakan lembaga pemerintah mempunyai tugas untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang komunikasi dan informatika, untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara (sesuai dengan Pasal 2 Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2015 Tentang Kementerian Komunikasi dan Informatika). Kementerian ini pada akhir Maret 2015 telah memblokir 22 situs yang dianggap bermuatan radikal dan simpatisan radikalisme. Kemenkominfo memblokir situs-situs tersebut atas dasar permintaan Badan Nasional Penanggulangan Terorisme (BNPT), yang secara resmi melayangkan surat permintaan pemblokiran dengan nomor surat 149/K.BNPT/3/2015. Permintaan pemblokiran tersebut dilakukan karena adanya asumsi bahwa terorisme berawal dari radikalisme.

Permintaan pemblokiran terhadap situs-situs yang dianggap memiliki muatan radikal kepada Kemenkominfo memang sudah selayaknya demikian. Hal ini karena selain Kemenkominfo sebagai lembaga yang membidangi urusan komunikasi dan informatika, yang berkaitan dengan tata kelola internet adalah menjadi salah satu dari sekian banyak tugasnya, Kemenkominfo telah memiliki kekuatan hukum yang sah untuk melaksanakan pemblokiran. Kekuatan hukum tersebut ialah “Peraturan Menteri Komunikasi Dan Informatika (Permenkominfo) Nomor 19 Tahun 2014 Tentang Penanganan Situs Internet Bermuatan Negatif”.

Dalam Perkominfo tersebut yang dimaksud pemblokiran situs internet bermuatan negatif, yang selanjutnya disebut pemblokiran adalah upaya yang dilakukan agar situs internet bermuatan negatif tidak dapat diakses (Pasal 1 ayat (1)). Itu artinya, jika suatu situs sudah diblokir, maka situs tersebut tidak dapat dibuka oleh siapa pun termasuk pengelola situs. Situs tersebut akan bisa dibuka kembali oleh siapa pun termasuk pengelola situs jika sudah dilakukan normalisasi. Normalisasi adalah proses upaya yang dilakukan untuk mengeluarkan suatu situs internet dari daftar pemblokiran (Pasal 1 ayat (2)).

Pada Pasal 4 ayat 1 dijelaskan bahwa jenis situs internet bermuatan negatif yang ditangani yaitu: poin a: pornografi, dan poin b: kegiatan ilegal lainnya berdasarkan ketentuan

peraturan perundang-undangan. Dalam hal poin b, yang dimaksud kegiatan ilegal lainnya tersebut ialah kegiatan ilegal yang pelaporannya berasal dari Kementerian atau Lembaga Pemerintah yang berwenang sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan (Pasal 4 ayat 2). Itu artinya, jika dalam suatu situs tidak mengandung kedua unsur yang disebutkan di atas, maka situs tersebut tidak dianggap situs radikal.

Unsur pertama ialah pornografi dengan beragam manifestasinya, dan unsur kedua ialah kegiatan ilegal yang dilaporkan oleh suatu lembaga pemerintah. Jika muatan kedua unsur itu terdapat pada suatu situs, dan Kemenkominfo mendapatkan laporan dari masyarakat atau lembaga pemerintah terkait hal itu, maka Kemenkominfo akan menindaklanjutinya mulai dengan memperingatkan pengelola situs—bahwa dalam situs yang dikelolanya ada unsur pornografi dan/atau radikalisme—hingga melakukan pemblokiran terhadap situs tersebut, yang didasarkan pada mekanisme yang berlaku sesuai dengan Permenkominfo Nomor 19 Tahun 2014.

Untuk mempersempit ruang gerak situs internet bermuatan negatif, dalam Permenkominfo tersebut dijelaskan bahwa ada dua elemen yang dapat mengajukan pemblokiran atas suatu situs internet bermuatan negatif. Ini dijelaskan dalam Bab IV. Dua elemen tersebut ialah masyarakat dan pemerintah. Masyarakat diartikan sebagai kalangan luas, sedangkan Pemerintah diartikan sebagai Kementerian atau Lembaga Pemerintah serta Lembaga Penegak Hukum dan/atau Lembaga Peradilan. (Lihat Pasal 5 Permenkominfo Nomor 19 Tahun 2014).

Dalam kasus pemblokiran situs yang dianggap radikal berdasarkan studi kasus yang diangkat, seperti sudah disinggung di muka, pihak yang meminta ialah BNPT. BNPT ialah bagian dari lembaga pemerintah. Hanya saja BNPT bukan lembaga non-kementerian. Ini dapat dilihat dalam Pasal 2 Peraturan Presiden Nomor 46 Tahun 2010, yang menyatakan bahwa BNPT merupakan Lembaga Pemerintah Non-Kementerian (LPNK) di Indonesia yang mempunyai tugas untuk melakukan penanggulangan terorisme.

Pelaporan terhadap adanya suatu situs yang dianggap radikal kepada Kemenkominfo, baik itu yang berasal dari masyarakat maupun lembaga pemerintah, Kemenkominfo memiliki mekanisme-mekanisme tersendiri yang tidak sama untuk menindaklanjutinya. Pada studi kasus yang diangkat adalah adanya pemblokiran suatu situs-situs radikal itu atas permintaan BNPT, maka kajian ini berfokus pada mekanisme yang seharusnya dilakukan Kemenkominfo

sesuai dengan peraturan yang berlaku, yakni Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika Nomor 19 Tahun 2014.

Mekanisme yang berlaku tersebut ialah langkah-langkah yang secara prosedural harus dilakukan oleh pelapor permintaan pemblokiran, dalam hal ini BNPT, maupun langkah-langkah yang harus dilakukan oleh Kemenkominfo untuk menindaklanjuti permintaan tersebut. Langkah-langkah prosedural tersebut selanjutnya menjadi parameter apakah dalam persoalan pemblokiran situs-situs internet bermuatan negatif, Kemenkominfo telah menegakkan dan mengimplementasikan peraturan yang dimaksud atau tidak.

Mekanisme tersebut termaktub dalam Pasal 11, yang menyebutkan, permintaan pemblokiran dari Kementerian atau Lembaga Pemerintah harus sebagaimana berikut:

1. Telah melalui penilaian di kementerian atau lembaga terkait dengan memuat alamat situs, jenis muatan negatif, jenis pelanggaran dan keterangan (ayat 1).

Pada poin ini, Kemenkominfo melakukan pemblokiran atas permintaan BNPT. BNPT merupakan Lembaga Pemerintah Non-Kementerian (LPNK) di Indonesia yang mempunyai tugas untuk melakukan penanggulangan terorisme (sesuai dengan Pasal 2 Peraturan Presiden Nomor 46 Tahun 2010).

Pada permintaan ini, selain telah melalui penilaian, BNPT juga harus menyertakan alamat situs, mencantumkan jenis muatan negatif, jenis pelanggaran dan keterangan terkait situs tersebut. Sayangnya peneliti tidak bisa mendapatkan surat BNPT dan/atau lampiran-lampiran yang dilayangkan kepada Kemenkominfo tersebut, baik itu berupa *hardfile* maupun *softfile*nya. Hal tersebut peneliti tidak bisa melakukan penilaian lebih mendalam terhadap penilaian yang dilakukan oleh BNPT, bagaimana penilaian, situs apa saja, muatannya seperti apa dan sejenisnya. Peneliti tidak mendapatkan surat yang dimaksud karena, sebagaimana telah disinggung pada saat wawancara, saat peneliti meminta kepada pihak Kemenkominfo, pihak Kemenkominfo mengatakan bahwa surat tersebut bersifat rahasia, sehingga tidak bisa diakses oleh publik. (Wawancara dengan Pak Bahtiar, 24 Oktober 2016 di Lantai 4 Gedung Kemenkominfo)

Bersamaan dengan itu pemahaman terhadap isi surat itu masih sebatas sesuai dengan berita-berita yang mengemuka di media massa, yang di antaranya menyebutkan bahwa surat itu bernomor 149/K.BNPT/3/2015. Di berbagai pemberitaan media termasuk berdasarkan berita dari website Kemenkominfo, bahwa ada 22 situs internet yang diminta

BNPT untuk diblokir. Akan tetapi setelah melihat kronologis penanganan situs radikalisme dan yang terkait sebagaimana data yang diperoleh dari Kemenkominfo, ada 26 situs internet yang diminta BNPT untuk dilakukan pemblokiran oleh Kemenkominfo, sebagaimana yang ada pada kronologis penanganan situs radikal yang peneliti dapatkan dari Kemenkominfo.

2. Permintaan pemblokiran tersebut juga harus disampaikan oleh Pejabat berwenang kepada Direktur Jenderal, dengan dilampiri daftar alamat situs dan hasil penilaian (ayat 2). Sebagaimana yang telah dipaparkan pada poin satu, permintaan tersebut disampaikan langsung oleh BNPT. Sebelumnya telah dijelaskan, karena peneliti tidak bisa mendapatkan surat tersebut, maka peneliti tidak bisa memberikan penilaian lebih lanjut, disertai dengan implikasi-implikasi yang dilahirkan.
3. Terhadap permintaan pemblokiran tersebut Direktur Jenderal melakukan pemantauan terhadap situs yang dimintakan pemblokirannya. Pada poin ketiga ini, tentu sudah dilaksanakan oleh kemenkominfo dengan penjelasan lebih lanjut di poin berikutnya.

Kemudian pada bagian kedua berisi tentang tindak lanjut pelaporan. Tindak lanjut atas pelaporan terhadap situs internet bermuatan negatif ialah kegiatan pengelolaan laporan. Secara umum kegiatan pengelolaan laporan, sesuai Pasal 12, meliputi sebagaimana berikut:

1. Penyimpanan laporan asli ke dalam berkas dan database elektronik.

Pada poin ini, berdasarkan hasil wawancara yang telah peneliti lakukan dengan pihak Kemenkominfo, laporan asli sudah dikelola sebagaimana mestinya. Dalam konteks ini sudah disimpan ke dalam berkas dan *database* elektronik. Oleh karena sifatnya yang, sesuai penjelasan Pak Bahtiar, adalah rahasia dan tidak boleh dikonsumsi publik. Dengan demikian peneliti tidak bisa bertindak lebih jauh untuk bisa melakukan penilaian lebih lanjut terkait dengan hal tersebut. Sebetulnya hal ini agak peneliti sayangkan, sebab laporan asli ini menjadi salah satu kunci utama untuk memperoleh titik terang terhadap kasus yang sempat menjadi pusat perhatian sebagai masyarakat itu. Meskipun demikian, nampaknya terlalu dini untuk mencurigai bahwa surat yang ada hanyalah fiktif atau sejenisnya. Dengan melihat berbagai fakta yang mengemuka, peneliti menganggap bahwa surat itu benar adanya dan dikelola sebagaimana mestinya. Untuk buktinya akan bisa dipahami setelah pahami persoalan ini tidak secara terpotong-potong.

2. Peninjauan dan pengambilan sampel ke situs internet yang dituju.

Terkait dengan peninjauan, sebagaimana yang tertera pada pasal 11 poin 3, sudah dilakukan oleh Kemenkominfo. Ini berbanding lurus dengan pengambilan sampel situs-situs yang dianggap bermuatan negatif. Kemudian ini juga akan menjawab poin berikutnya, yakni Pasal 12 poin 3, tentang penyimpanan ke dalam berkas dan database elektronik. Tanpa meninjau, melakukan pengambilan sampel, dan penyimpanan ke dalam berkas dan *database* elektronik, tentu agaknya peneliti tidak akan bisa mencantumkan gambar-gambar yang sekaligus sebagai bukti pada poin ini. Contoh beberapa gambar dari situs yang dianggap bermuatan negatif yang diambil dan disimpan Kemenkominfo tersebut telah peneliti cantumkan sebagaimana pada Bab III bagian implementasi Permenkominfo tersebut.

3. Penyimpanan sampel gambar situs internet ke dalam berkas dan data base elektronik. Ini sudah peneliti paparkan pada poin kedua di atas.

Setelah menerima laporan dan melakukan pengelolaan laporan, Kemenkominfo kemudian melakukan tindak lanjut laporan. Dalam hal tata cara tindak lanjut laporan dari kementerian/Lembaga, berdasarkan berdasarkan Pasal 14 meliputi:

1. Direktur Jenderal memberikan peringatan melalui e-mail kepada penyedia situs untuk menyampaikan adanya muatan negatif.
2. Dalam hal penyedia situs tidak mengindahkan peringatan sebagaimana angka 1 dalam waktu 2 x 24 (dua kali dua puluh empat) jam, maka dilakukan tindak lanjut pengelolaan laporan.
3. Dalam hal tidak ada alat komunikasi yang dapat dihubungi maka langsung dilakukan tindak lanjut pelaporan.
4. Direktur Jenderal menyelesaikan pengelolaan laporan dalam waktu paling lambat 5 (lima) hari kerja sejak pelaporan diterima.
5. Apabila situs internet dimaksud merupakan situs bermuatan negatif, maka:
 - a. Direktur Jenderal menempatkan situs tersebut ke dalam TRUST+Positif apabila situs berupa domain.
 - b. Direktur Jenderal meminta kepada penyedia atau pemilik situs untuk melakukan pemblokiran atau menghapus muatan negatif apabila situs berupa selain nama domain.

- c. Apabila merupakan kondisi mendesak, Direktur Jenderal menempatkan alamat situs tersebut dalam TRUST+Positif dalam periode 24 (dua puluh empat) jam sejak laporan diterima dan dilakukan komunikasi kepada Penyelenggara Jasa Akses Internet.

Dalam hal tindak lanjut laporan, seperti telah disinggung pada Bab III yang berkaitan erat dengan wawancara yang peneliti lakukan, Pak Bahtiar mengemukakan bahwa situs-situs yang dilaporkan oleh BNPT langsung ditempatkan pada TRUST+Positif. Lanjut Bahtiar, setelah itu Kemenkominfo meminta *Internet Service Provider* (ISP) /Penyelenggara Jasa Internet untuk melakukan pemblokiran.

Bahtiar mengungkapkan bahwa kementerian tidak memiliki kemampuan teknis untuk melakukan penilaian terhadap situs radikal. Sementara pada situs pornografi, Kemenkominfo masih bisa melakukan penilaian. Dilihat dari permintaan langsung Kemenkominfo kepada ISP untuk melakukan pemblokiran, dalam kaitannya dengan Pasal 14 di atas, Kemenkominfo menganggap bahwa situs-situs yang dimintakan pemblokiran oleh BNPT tersebut dalam keadaan mendesak. Ini tertuang pada Pasal 14 ayat 5 poin c, yang menyatakan apabila dalam kondisi mendesak, Direktur Jenderal menempatkan alamat situs tersebut dalam TRUST+Positif dalam periode 24 (dua puluh empat) jam sejak laporan diterima dan dilakukan komunikasi kepada Penyelenggara Jasa Akses Internet.

Namun yang dimaksud dengan pelaporan mendesak tersebut tidak ada kejelasan lebih lanjut yang diungkapkan dalam Permenkominfo tersebut. Pada Permenkominfo tersebut yang menyinggung tentang suatu pelaporan dikatakan mendesak, yakni Pasal 10. Akan tetapi, dalam pasal tersebut ditujukan atas pelaporan yang berasal dari masyarakat, bukan kementerian atau lembaga pemerintah lainnya. Dalam pasal 10 tersebut pada poin c dijelaskan, pelaporan dari masyarakat dapat dikategorikan sebagai pelaporan mendesak apabila menyangkut: 1) privasi, 2) pornografi anak, 3) kekerasan, 4) suku, agama, ras, dan antargolongan (SARA); dan/atau 5) muatan lainnya yang berdampak negatif yang menjadi keresahan masyarakat luas.

Nampaknya itulah yang kemudian melahirkan polemik di masyarakat. Belum ada kejelasan seperti apa dan bagaimana yang dimaksud dengan mendesak itu. Apalagi indikator-indikatornya yang lebih terperinci. Dengan menempatkan pelaporan itu sebagai pelaporan mendesak, secara otomatis situs-situs yang dilaporkan itu langsung diblokir. Lain halnya jika

tidak ditempatkan pada pelaporan yang sifatnya mendesak, ada mekanisme-mekanisme lain yang tidak mengarah langsung pada pemblokiran.

Penempatan pelaporan yang sifatnya mendesak dapat pula dilihat pada kronologis penanganan situs radikalisme dan yang terkait, yang diberikan Kemenkominfo kepada peneliti. Dalam kronologis tersebut dijelaskan bahwa BNPT meminta pemblokiran situs radikal tertanggal 24 Maret 2015, namun (nampaknya) baru diterima Kemenkominfo pada 27 Maret 2015. Setelah surat itu diterima, pada 30 Maret 2015, Kemenkominfo sudah memblokir situs-situs yang dianggap radikal sesuai yang dikehendaki oleh BNPT.

Dari tenggang waktu tersebut terlihat bahwa Kemenkominfo butuh waktu tiga hari terhitung sejak 27 Maret-30 Maret, untuk bisa melakukan pemblokiran. Padahal dalam kondisi mendesak, sesuai dengan mekanisme yang berlaku, Direktur Jenderal menempatkan alamat situs tersebut dalam TRUST+Positif dalam periode 24 (dua puluh empat) jam sejak laporan diterima dan dilakukan komunikasi kepada Penyelenggara Jasa Akses Internet. Itu artinya, dalam konteks ini Kemenkominfo belum menegakkan peraturan tersebut.

Dengan menempatkan situs-situs yang dianggap radikal tersebut dalam kondisi mendesak, Kemenkominfo secara langsung telah mengabaikan ayat-ayat lain pada Pasal 14. Ayat-ayat tersebut tidak berlaku pada kasus pemblokiran situs yang dianggap radikal. Hal ini dikarenakan bahwa sebagaimana yang dijelaskan Bahtiar, dalam kaitannya dengan situs radikal sudah dilakukan penilaian oleh BNPT. Kemenkominfo tidak memiliki kemampuan teknis untuk melakukan penilaian karena bukan domainnya (Wawancara pada 24 Oktober 2016 di Lantai 4 Gedung Kemenkominfo III). Dengan demikian, Kemenkominfo tidak melakukan, misalnya: memberikan peringatan melalui e-mail kepada penyedia situs untuk menyampaikan adanya muatan negatif (sesuai dengan ayat 1 Pasal 14 Permenkominfo tersebut).

Seperti yang dikemukakan Bahtiar lebih lanjut, bahwa lain halnya dengan situs pornografi Kemenkominfo memiliki kemampuan teknis untuk menilainya. Dengan begitu Kemenkominfo baru akan menerapkan, misalnya: memberikan peringatan melalui *e-mail* kepada penyedia situs untuk menyampaikan adanya muatan negatif (sesuai dengan ayat 1 Pasal 14 Permenkominfo tersebut). Tentu juga dengan tindak lanjut berdasarkan mekanisme-mekanisme lainnya sesuai dengan Pasal 14.

Ketidakmampuan secara teknis Kemenkominfo untuk melakukan penilaian terhadap situs yang dianggap radikal, tentu wajar jika tindakan pemblokirannya menuai pro-kontra masyarakat. Terlebih lagi oleh para pengelola situs-situs tersebut, sebab penilaian terkait muatan radikal belum ada kriteria-kriteria pasti. Dengan kata lain, Kemenkominfo memblokir situs-situs yang dianggap radikal hanya berlandaskan penilaian BNPT secara sepihak. Wajar saja jika para pemilik situs itu kemudian memprotes dan bahkan mendatangi Kemenkominfo sesaat setelah pemblokiran situs dilakukan, di samping protes-protes yang mengemuka di masyarakat. Hal ini terjadi karena adanya ketidakjelasan standar yang ada, antara BNPT dengan masyarakat lainnya terutama pada para pengelola situs.

Oleh karena polemik yang mengemuka itu, jika dilihat dari perkembangan kasus yang ada, Kemenkominfo kemudian membentuk tim panel pada 31 Maret 2015. Setelah tim panel bertemu dengan para pemilik situs, tim panel kemudian merekomendasikan normalisasi. Tim panel merekomendasikan untuk melakukan normalisasi (pembukaan kembali) dengan melakukan pengawasan terhadap 12 situs dari 19 situs yang telah diblokir pada 9 April 2015. Hal tersebut dapat diketahui berdasarkan gambar berikut:



Gambar 5. Rekomendasi Tim Panel terhadap Situs yang Diblokir

Adanya normalisasi terhadap 12 situs dari 22 situs yang dimintakan dan telah diblokir menandakan bahwa memang tidak semua situs yang dimintakan untuk diblokir ialah situs radikal. Adapun indikatornya sesuai dengan yang telah disepakati oleh Tim Panel Terorisme, SARA, dan kebencian adalah, *pertama*, menyebarkan berita bohong terhadap kelompok tertentu, masih merupakan kategori hijau. *Kedua*, ajakan pada sikap tertentu, provokasi, merupakan kategori kuning. *Ketiga*, ajakan pada tindakan tertentu, mobilisasi dana, orang, merupakan kategori merah. Selanjutnya untuk situs yang termasuk *emergency* adalah situs yang masuk kategori merah.

Bagi peneliti, indikator-indikator yang dibuat sudah memadai untuk menyatakan suatu situs disebut sebagai situs radikal. Terlebih lagi ada tingkatan-tingkatannya. Dengan demikian Kemenkominfo dapat lebih berperan aktif dalam melakukan pengelolaan internet, yang salah satunya ialah meminimalisir adanya situs internet bermuatan radikal. Penutupan yang seolah “membabi buta” seperti yang dilakukan pada waktu lalu tentu bisa dihindari. Dengan demikian Kemenkominfo dalam melakukan tugas dan tanggung jawabnya akan semakin mendekati kepada peraturannya.

Bahwa dalam Permenkominfo tersebut pelaporan dikatakan mendesak baru yang berkaitan dari laporan masyarakat. Pada Pasal 10 ayat c dijelaskan pelaporan dari masyarakat dapat dikategorikan sebagai pelaporan mendesak apabila menyangkut: 1) privasi; 2) pornografi anak; 3) kekerasan; 4) suku, agama, ras, dan antargolongan (SARA); dan/atau 5) muatan lainnya yang berdampak negatif yang menjadi keresahan masyarakat luas. Namun itu baru dalam konteks laporan dari masyarakat, sedang laporan dari lembaga pemerintah tidak ada.

Kiranya perlu dipertegas apakah laporan mendesak yang berasal dari masyarakat dan lembaga pemerintah memiliki kriteria sama. Ini perlu ditindaklanjuti oleh Kemenkominfo. Tingkatan indikator suatu situs dikatakan negatif sesuai yang telah disepakati oleh tim panel nampaknya juga cocok untuk dijadikan alasan menggodok ulang Permenkominfo tersebut dalam rangka untuk perbaikan.

B. Analisis terhadap Implementasi Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika Nomor 19 Tahun 2014

Dilihat dari segi implementasi kebijakan publik khususnya yang ditawarkan oleh Van Meter dan Van Horn, implemtasi peraturan yang kemudian melahirkan pro-kontra

masyarakat, *pertama*, karena tidak diimbangi dengan ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan. Padahal identifikasi indikator-indikator kinerja merupakan tahap yang krusial dalam analisis implementasi kebijakan. Indikator-indikator kinerja ini menilai sejauh mana ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan telah direalisasikan. Ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan berguna dalam menguraikan tujuan-tujuan keputusan secara menyeluruh. Hal itu sekaligus merupakan bukti itu sendiri yang dapat diukur dengan mudah.

Sebagaimana diungkapkan Van Meter dan Van Horn pula bahwa dalam banyak kasus ada kesulitan-kesulitan untuk mengidentifikasi dan mengukur kinerja. Penyebabnya di antaranya ialah: *pertama*, disebabkan oleh bidang program yang terlalu luas dan sifatnya yang kompleks. *Kedua*, akibat dari keaburan-keaburan dan kontradiksi-kontradiksi dalam pernyataan ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan.

Perlu diakui bahwa kajian mengenai radikalisme begitu luas. Untuk menentukan ukuran-ukuran dasar bahwa suatu situs dikatakan radikal tidaklah mudah. Apalagi dikategorikan dalam keadaan mendesak. Kesulitan-kesulitan tersebut melahirkan tidak adanya ukuran-ukuran pasti yang dirancang oleh Kemenkominfo. Hal ini terjadi karena Kemenkominfo tidak memiliki kemampuan teknis menilai suatu situs. Ketidakkampuan itu membuat Kemenkominfo mengambil jalan termudah yakni menempatkan pelaporan BNPT sebagai pelaporan mendesak. Dengan begitu tidak lama kemudian situs akan diblokir. Jika Kemenkominfo telah memiliki ukuran-ukuran dasarnya, tentu akan lebih mudah menghadapi persoalan yang ada, dengan demikian pro-kontra dapat diminimalisir.

Seperti diketahui, setelah melakukan pemblokiran terhadap situs-situs internet yang dianggap bermuatan negatif, yang berakibat lahirnya pro-kontra masyarakat mengemuka, termasuk oleh pengelola situs-situs. Setelah itu Kemenkominfo baru membentuk tim panel Penanganan Situs Internet Bermuatan Negatif (PSIBN), yang bertugas memberikan penilaian dan rekomendasi kepada Kementerian Komunikasi dan Informatika agar sebuah website/situs diblokir atau tidak diblokir. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa tim inilah yang akan merumuskan ukuran-ukuran dasar penetapan suatu situs dikatakan radikal. Tidak saja yang radikal, tetapi juga yang lainnya, seperti SARA dan lainnya. Adapun indikatornya telah disinggung di muka. Ukuran-ukuran yang telah disepakati oleh tim panel tentu dapat dijadikan sebagai landasan utama pertimbangan penindaklanjutan laporan-laporan terkait adanya situs bermuatan negatif.

Kedua, berkaitan sumber-sumber kebijakan. Sumber-sumber kebijakan layak mendapat perhatian karena menunjang keberhasilan implementasi. Sumber-sumber yang dimaksud adalah sumber daya waktu, sumber daya manusia, sumber dana atau perangkat lain yang mendorong dan memperlancar implementasi yang aktif. Dalam hal dana nampaknya tidak begitu perlu dirisaukan. Namun dalam hal waktu, dari hasil analisis bahwa pada penempatan laporan permintaan pemblokiran dari BNPT yang dikategorikan atau dimasukkan dalam keadaan mendesak, namun tindak lanjutnya melebihi waktu yang seharusnya ditentukan, maka sama halnya amanat peraturan tidak dijalankan sebagaimana mestinya. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Van Metter dan Van Horn, bahwa saat sumber daya manusia giat bekerja dan kucuran dana berjalan dengan baik, tetapi terbentur waktu yang tidak tepat, maka hal ini pun dapat menjadi penyebab ketidakberhasilan implementasi kebijakan publik.

Selanjutnya yang menjadi penunjang keberhasilan proses implementasi ialah Sumber Daya Manusia (SDM). Dilihat dari SDMnya, SDM yang dimiliki Kemenkominfo tidak mampu melakukan penilaian secara teknis terhadap situs radikal. Dengan begitu alternatif termudah yang dilakukan untuk menanggapi laporan dari BNPT ialah menggolongkan bahwa situs tersebut masuk dalam kategori mendesak. Dengan begitu situs tersebut akan langsung diblokir.

Ternyata setelah pemblokiran, tim panel PSIBN merekomendasikan untuk menormalisasi 12 situs internet yang telah diblokir dan tetap menutup situs-situs lainnya. Itu artinya, tidak semua situs yang direkomendasikan BNPT bermuatan radikal. Dengan begitu bisa dikatakan Kemenkominfo memang tidak selektif dalam melakukan pemblokiran. Hal itu akan melahirkan kesan bahwa tindakan yang diambil Kemenkominfo tanpa dasar, atau hanya berdasar pada pihak-pihak tertentu saja, belum ada kesepakatan umum yang semua pihak menerimanya.

Untuk memperoleh kesepakatan umum itu dibentuklah tim panel PSBIN sesaat setelah Kemenkominfo melakukan pemblokiran. Alasannya ialah pihak Kemenkominfo tidak berkompeten dalam bidang ini, maka tim panel tersebut tidak hanya terdiri dari pihak Kemenkominfo saja. Akan tetapi banyak pihak lain yang diminta Kemenkominfo untuk membantu merumuskan persoalan yang dihadapi.

Komposisi tim PSIBN tersebut, sebagaimana yang dikemukakan dalam berita Kemenkominfo yang ditulis oleh Yura, bahwa berdasarkan SK Memkominfo Nomor 290/2015 tentang Susunan Forum Penanganan Situs Internet Bermuatan Negatif, terdiri dari pengarah, Ketua, Wakil Ketua, Sekretaris. Dalam aspek penilai ada 4 Panel Penilai yaitu: *Pertama*, Panel yang menyangkut masalah Pornografi, Kekerasan Pada Anak dan keamanan Internet. *Kedua*, Panel Terorisme, Sara dan Kebencian. *Ketiga*, Panel Investasi Ilegal, Penipuan, Perjudian, Obat dan Makanan, dan Narkoba, *Keempat*, panel Hak Kekayaan Intelektual.

Dalam susunan disebutkan sebagai Pengarah yaitu, Menkopolkam, Menkominfo, Jaksa Agung RI, Kepala BNPT, Kepala BNN, Ketua Umum Masyarakat Telematika Indonesia, Tokoh Agama H. Ahmad Syafi'i Ma'arif, H. Salahuddin Wahid, Imam B Prosodjo, dan Romo Benny Susetyo.

Sebagai Ketua Forum, yaitu Dirjen Aptika Kemkominfo, Wakil Ketua Deputi Bidang Koordinasi Komunikasi Informasi dan Aparat Kemenkopolkam, dibantu Sekretaris sebanyak 6 orang, yaitu Staf Khusus Menkominfo Danrivanto Budhijanto, Direktur E-Business Ditjen Aptika, Kabiro Hukum Kemkominfo, Kapus Informasi dan Humas Kemkominfo, Direktur Pengelolaan Media Publik Ditjen IKP, dan Sigit Widodo dari Akademisi.

Terkait dengan Panel masalah Terorisme, Sara dan Kebencian terdapat 17 Anggota, yaitu Ketua Dewan Pers, Din Syamsuddin Ketum Muhammadiyah, KH. Marsudi Syuhud dari PBNU, Ignatius Suharyo USKUP Agung, Henriette TH Lebang dari PGI, Alim Sudio dari Walubi, KS Arsana dari Parisada Hindu Dharma Indonesia. Uung Cendana dari MATAKIM, Tjita Lesmana dari Akademisi, Thamrin Amal Tomagola Sosiolog, Asdep Koordinasi Telekomunikasi dan Informatika Kemenkopolkam, Direktur Keamanan Informasi Ditjen Aptika Kemkominfo, Shita Laksmi dari ID-CONFIG, Irwin Day dari Nawala dan FTII, Asep Saefullah dari Aliansi Jurnalis Independen, Sonny Hendra Sudaryana dari Ditjen Aptika.

Seharusnya pembentukan tim ini sesaat setelah peraturan tersebut diberlakukan. Dengan demikian, fenomena pemblokiran situs internet yang kemudian melahirkan pro-kontra masyarakat dapat dicegah. Akan tetapi pembentukan tim panel yang terkesan terlambat dalam keadaan sosial-politik mampu peneliti pahami. Sebab peraturan tersebut baru

diberlakukan pada 17 Juli 2014. Pada saat itu negara Indonesia sedang melaksanakan hajatan akbar, yakni Pemilihan Presiden (Pilpres).

Secara kalkulatif, masa kabinet pemerintahan sudah habis. Tentu belum bisa mengerjakan hal-hal yang sifatnya belum terprogramkan, atau sudah terprogramkan tetapi belum dilaksanakan. Kemudian setelah Pilres selesai dengan Jokowi-JK sebagai Presiden dan Wakil Presiden Indonesia terpilih secara definitif, Menteri Komunikasi dan Informatika juga mendapatkan menteri baru, yakni Rudiantara yang menjabat mulai 27 Oktober hingga sekarang. Selain membuat program kerja kementerian, pada waktu itu tentu masih ada pekerjaan rumah “warisan” dari kementerian sebelumnya untuk dilaksanakan.

Kondisi yang demikian itu tidak bisa dinafikan, sebab ini berhubungan dengan faktor implementasi kebijakan model Van Meter dan Van Horn selanjutnya, yang itu sekaligus faktor *ketiga*, yakni Kondisi-kondisi Ekonomi, Sosial, dan Politik yang Mempengaruhi Yuridiksi atau Organisasi. Tidak saja saat itu, kondisi-kondisi ekonomi, sosial, dan politik yang terjadi saat ini juga turut mempengaruhi kebijakan tersebut. Sebagai ilustratif, Van Meter dan Van Horn mengemukakan pertimbangan pertanyaan-pertanyaan berikut mengenai lingkungan kondisi-kondisi ekonomi, sosial, dan politik yang mempengaruhi yuridiksi atau organisasi di mana implementasi dilaksanakan. Salah satu pertanyaan yang perlu dikemukakan di antaranya adalah: Sejauh mana atau bagaimana kondisi-kondisi ekonomi dan sosial yang berlaku akan dipengaruhi oleh implementasi kebijakan yang bersangkutan?

Pada pertanyaan tersebut di atas, barangkali efek yang paling kentara yang saat itu dilahirkan ialah aspek sosial. Seperti dijelaskan di muka, pemblokiran tersebut telah melahirkan pro-kontra masyarakat, disertai dengan aksi demo oleh sebagian pihak, seperti demo yang dilakukan oleh mahasiswa yang tergabung dalam Aliansi Mahasiswa Muslim se-Aceh. Pada Senin (6/4/2015), pukul 10.20 WIB, mereka melakukan aksi di Bundaran Simpang Lima, Banda Aceh. Mereka mengancam pemblokiran situs Islam dengan membawa spanduk dan poster bertuliskan kecaman langsung sember berorasi di bawah pengawalan Aparat Polresta Banda Aceh. Pemblokiran ke-22 situs Islam tersebut, menurut mereka, merupakan upaya pihak tertentu untuk mendeskreditkan Islam di mata masyarakat nasional dan internasional. (Bakri: 2015)

Pelibatan beberapa pihak terkait dengan persoalan yang mengemuka, jika dilihat dari model implementasi kebijakan Van Meter dan Van Horn yang *empat*, ialah Komunikasi antar

Organisasi dan Kegiatan-kegiatan Pelaksanaan. Bahwa implementasi akan berjalan efektif jika ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan dipahami oleh individu-individu yang bertanggung jawab dalam kinerja kebijakan (Winarno: 161). Ukuran-ukuran yang dimaksudkan berkaitan erat dengan radikal hingga saat ini masih belum jelas. Padahal tanpa kejelasan ukuran-ukuran tersebut, jika Permenkominfo Nomor 19 Tahun 2014 Tentang Penanganan Situs Interne Bermuatan Negatif masih dibuat payung hukum untuk memblokir situs-situs, besar kemungkinan efek yang akan lahir sama seperti yang telah terjadi.

Bahwa menjadi hal yang wajar jika pada saat itu Kemenkominfo memberi perhatian besar terhadap ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan kebijakan, yakni dengan berkomunikasi kepada para pelaksana dan konsistensi atau keseragaman dari ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan yang dikomunikasikan dengan berbagai sumber informasi. Hal tersebut agar ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan kebijakan dapat dilaksanakan sesuai yang diharapkan.

Komunikasi yang dilaksanakan oleh Kemenkominfo dalam kaitannya dengan pembentukan tim panel PSBIN, yang melibatkan banyak elemen masyarakat untuk menyelesaikan persoalan yang mengemuka, dalam Van Meter dan Van Horn, adalah hubungan-hubungan antarorganisasi maupun antarpemerintah, yang disebut perlunya nasihat dan bantuan teknis yang dapat diberikan. Pejabat-pejabat tinggi seperti: Menkopolkam, Menkominfo, Jaksa Agung RI, Kepala BNPT, Kepala BNN, Ketua Umum Masyarakat Telematika Indonesia, Tokoh Agama H. Ahmad Syafi'i Ma'arif, H. Salahuddin Wahid, Imam B Prosodjo, dan Romo Benny Susetyo, dan yang lainnya dilibatkan agar dapat melakukan banyak hal untuk memperlancar implementasi kebijakan. Kegiatan tersebut utamanya untuk membantu pejabat-pejabat bawahan menginterpretasikan peraturan-peraturan dan garis-garis pedoman pemerintah, menstruktur tanggapan-tanggapan terhadap inisiatif-inisiatif dan memperoleh sumber-sumber fisik dan teknis yang diperlukan yang berguna dalam melaksanakan kebijakan.

Unsur kelima yang mempengaruhi implementasi suatu kenijakan publik, menurut Van Meter dan Van Horn adalah karakteristik-karakteristik badan-badan pelaksana. Dalam menyatakan karakteristik ini, Van Meter dan Van Horn menyatakan bahwa hal tersebut tidak bisa lepas dari struktur birokrasi. Struktur birokrasi diartikan sebagai karakteristik-karakteristik, norma-norma dan pola-pola hubungan yang terjadi berulang-ulang dalam badan eksekutif yang mempunyai hubungan baik potensial maupun nyata dengan apa yang mereka

miliki dengan menjalankan kebijakan. Berkaitan dengan ini, Van Meter dan Van Horn menyetujui beberapa unsur yang berpengaruh terhadap suatu organisasi dalam mengimplementasikan kebijakan, yang salah satu di antaranya ialah: Sumber-sumber politik suatu organisasi (misalnya dukungan di antara anggota-anggota legislatif dan eksekutif).

Dalam hal sumber-sumber politik suatu organisasi, sejauh yang peneliti amati terkait dengan pemblokiran situs yang dianggap radikal tersebut terbagi dalam dua kubu. Kubu pertama ialah kubu yang pro, sedangkan kubu yang lain ialah kubu yang kontra. Jadi dilihat dari dukungan politik, tindakan Kemenkominfo saat itu hanya melahirkan gejolak publik, selama belum ada kesepakatan di antara berbagai pihak.

Sedangkan unsur terakhir yang mempengaruhi kebijakan implementasi ialah kecenderungan para pelaksana (*Implementators*). Van Meter dan Van Horn mengidentifikasi tiga unsur tanggapan pelaksana yang mungkin mempengaruhi kemampuan dan keinginan untuk melaksanakan kebijakan, yakni: kognisi (komprehensi, pemahaman) tentang kebijakan, macam tanggapan terhadapnya (penerimaan, netralitas, penolakan), dan intensitas tanggapan itu. Dilihat dari pemahaman tentang kebijakan misalnya, pihak pelaksana cenderung memahami Permenkominfo tersebut khususnya yang berkaitan erat dengan mekanisme yang bekerja. Ini dapat dilihat saat peneliti berwawancara dengan Bahtiar.

Pada wawancara itu terlihat Bahtiar menguasai betul terkait mekanisme yang berlaku pada Permenkominfo tersebut. Hanya saja persoalannya mengenai penilaian secara teknis untuk menentukan suatu situs dikatakan radikal atau tidak, karena itu bukan domain Kemenkominfo, maka pada kasus yang diangkat, Kemenkominfo hanya mendasarkan pada penilaian yang dilakukan oleh BNPT. Tentu ini tidak baik bagi semua pihak di kemudian hari. Sebab jika hanya masih mendasarkan satu penilaian pihak dalam melakukan tindakan, bisa jadi hal serupa yakni tindakan yang melahirkan pro-kontra yang cukup kuat di masyarakat akan terulang kembali. Karena itu, membentuk tim panel PSBIN yang terdiri dari berbagai pihak yang kompeten, untuk menilai dan merekomendasikan apakah suatu situs itu bermuatan radikal atau tidak ialah alternatif terbaik bagi peneliti.

Memang tidak mudah untuk menilai bahwa suatu situs itu radikal atau tidak. Apalagi untuk membuat aturan itu secara detail. Barangkali yang ada ialah hanyalah permainan kata, yang besar kemungkinan akan terus melahirkan pro-kontra. Ibarat kata sama halnya seperti

undang-undang, tidak semua yang sifatnya teknis akan diterangkan. Namun bagaimanapun juga membuat rambu-rambu dasar tentang suatu situs dikatakan radikal memang perlu.

Sejauh yang peneliti amati, radikalisme dengan beragam turunannya memiliki banyak definisi yang antara satu pihak dengan pihak yang lain berkecenderungan sama secara substansi tetapi penekanannya berbeda-beda. Bagi peneliti, ada definisi yang lebih representatif terkait radikalisme. Definisi tersebut dapat dipahami dari prinsip-prinsip pokok para penganjur radikalisme yang dikemukakan oleh Imadudin Rahmat, sebagaimana yang telah dikemukakan di BAB II. Meminjam pendapat Hrair Dekmejian, Rahmat mengemukakan bahwa prinsip-prinsip tersebut adalah: *Pertama, din wa daulah*. Kelompok ini menganggap, Islam merupakan sistem kehidupan yang total, yang secara total dapat diterapkan pada semua keadaan, tempat dan waktu. Pemisahan antara agama (*din*) dan negara (*daulah*) tidak dikenal dalam Islam. Hukum syar'ah dalam Islam bersifat inheren. Alqur'an memberikan syari'ah dan negara menegakkannya.

Kedua, fondasi Islam adalah al-Qur'an dan Sunah Nabi dan tradisi para sahabatnya. Umat Islam diperintahkan untuk kembali kepada akar-akar Islam yang awal dan praktek-praktek Nabi yang puritan. Bagi kelompok ini, teks ditempatkan pada posisi sentral yang senantiasa rujukan utama bagi perilaku keagamaan, bahkan teks sebagai hakim bagi problematika yang dihadapi.

Ketiga, puritanisme dan keadilan sosial. Umat Islam diminta untuk menjaga nilai-nilai Islam dalam segala aspek kehidupan. Umat Islam wajib membentengi diri dari budaya asing. Hal lain yang penting untuk dilakukan ialah menegakkan keadilan sosial-ekonomi. Dengan ini maka konsekuensinya adalah meninggalkan sistem riba, serta memutus ketergantungan dengan Barat dan kroni-kroninya.

Keempat, kedaulatan dan hukum Allah berdasarkan syari'at. Tujuan utama manusia ialah menegakkan kedaulatan Tuhan di muka bumi. Hal ini hanya dapat ditegakkan jika menerapkan syari'ah sebagai undang-undang tertinggi. Karena itu, gerakan ini bercorak konfrontatif terhadap sistem sosial dan politik yang ada. Gerakan ini menghendaki perubahan mendasar terhadap ideologi yang ada saat ini, sebagaimana yang diungkapkan pada poin sebelumnya, yang disebut ideologi sekuler atau jahiliyah modern, dan kemudian menggantinya dengan ideologi yang mereka anggap sangat memadai, yaitu ideologi Islam.

Kelima, jihad sebagai pilar utama menuju nizam Islam, untuk mewujudkan tatanan Islami, diperlukan upaya sungguh-sungguh. Sebab untuk menghancurkan tatanan jahiliah dan menakhlukan kekuasaan-kekuasaan duniawi yang telah ada diperlukan jihad perang suci. Tujuan jihad adalah menakhlukan semua halangan yang mungkin akan menghambat penyiaran Islam ke seluruh dunia, apakah halangan itu berupa negara, ideologi sosial, dan tradisi-tradisi asing. Jihad harus dilakukan secara komprehensif, termasuk dengan cara kekerasan.

Bagi kelompok ini, Barat adalah setan besar. Barat yang lazim didefinisikan oleh kelompok ini adalah Amerika dan para anteknya. Kelompok ini menganggap bahwa Amerika dan sekutu-sekutunya ialah musuh Islam. Amerika dan para anteknya dianggap biang keladi terhadap segala permasalahan dan kehancuran umat Islam. Juga dinilai yang telah memecah belah dunia muslim, pendukung kebijakan zionisme Israel yang meluluhlantahkan kemanusiaan di bumi Palestina yang telah dihuni oleh etnis Arab-Muslim Palestina. Karena itu, Bombing dan terorisme merupakan ekspresi keagamaan kelompok ini sebagai bentuk perlawanan mereka terhadap kelompok yang mereka definisikan sebagai “musuh”. Perilaku kekerasan yang dilakukan kelompok ini diyakini sebagai jihad *fi sabīli allāh* melawan teroris, yakni Amerika dan sekutunya. Prinsip-prinsip seperti itulah yang kemudian dijadikan ideologi oleh kelompok ini dalam menjalankan segala aktivitasnya. Barangkali prinsip-prinsip tersebut juga bisa dijadikan tolok ukur untuk mengatakan suatu situs dikatakan radikal, khususnya terkait dengan konten-kontennya.