

## **PENANGGULANGAN TINDAK PIDANA TERKAIT UJARAN KEBENCIAN**

1

Prianter Jaya Hairi

### Abstrak

*Data tiga tahun terakhir (2016-2018) menunjukkan peningkatan signifikan kasus-kasus terkait ujaran kebencian. Hal ini menandakan bahwa penanggulangan tindak pidana ujaran kebencian belum begitu berhasil, karena efektivitas hukum pidana memang tidak bisa diukur dari banyaknya pelaku yang tertangkap. Penanggulangan tindak pidana ujaran kebencian ke depan harus dilakukan secara lebih komprehensif, tidak hanya menggunakan sarana penal secara represif, melainkan perlu langkah-langkah baru yang lebih bersifat preventif melalui sarana non penal. Tulisan ini mengkaji langkah ideal yang dapat dilakukan dalam upaya penanggulangan tindak pidana terkait ujaran kebencian. Indonesia dapat mencontoh Masyarakat Uni Eropa (EU) yang telah melakukan kerja sama dengan platform media sosial, agar dapat berkomitmen membantu pemerintah dalam menanggulangi masalah konten ilegal di media sosial. Selain itu, kerja sama perlu terus dibangun oleh pemerintah dengan tokoh-tokoh masyarakat dan agama, termasuk sosialisasi ke lembaga pendidikan untuk menekan potensi terjadinya tindak pidana ini.*

### Pendahuluan

Data dari Kepolisian RI (Polri) menunjukkan tingginya kasus terkait ujaran kebencian (*hate speech*). Hingga Desember 2017, Polri telah menangani 3.325 kasus kejahatan ujaran kebencian, angka tersebut naik 44,99% dari tahun sebelumnya (2016), yang berjumlah 1.829 kasus (detik.com, 29 Desember 2017). Polri juga menyebutkan bahwa sejak pertengahan 2017 hingga Desember 2018, khususnya konten ujaran

kebencian yang tersebar di media sosial saja sudah ada temuan berjumlah 3.884 konten. (news.okezone.com, 15 Januari 2019).

Belum lama ini, kasus ujaran kebencian berupa penghinaan yang ramai menjadi perhatian publik melibatkan seorang *public figure* Ahmad Dhani. Pada 28 Januari 2019 Pengadilan Negeri (PN) Jakarta Selatan menjatuhkan vonis penjara selama satu tahun enam bulan kepadanya dengan dakwaan melanggar Pasal 45A ayat (2) jo



Pasal 28 ayat (2) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2016 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik (UU ITE). Pasal 28 ayat (2) jo Pasal 45A ayat (2) UU ITE, pada pokoknya menentukan bahwa: "Setiap Orang yang dengan sengaja dan tanpa hak menyebarkan informasi yang ditujukan untuk menimbulkan rasa kebencian atau permusuhan individu dan/atau kelompok masyarakat tertentu berdasarkan atas suku, agama, ras, dan antargolongan (SARA) dipidana dengan pidana penjara paling lama 6 (enam) tahun dan/atau denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah)".

Pada era teknologi informasi saat ini, fenomena tingginya kasus terkait ujaran kebencian sebenarnya tidak begitu mengejutkan. Banyak kalangan yang sudah memperkirakan terjadinya fenomena ini. Hampir semua negara bahkan telah mengantisipasi hal ini dengan mengatur larangan perbuatan tersebut di negaranya. Meskipun secara pengaturan hukumnya mungkin berbeda di setiap negara, baik dalam hal lingkup perbuatannya, siapa yang melakukan, dan siapa yang menjadi target ujaran tersebut. Tercatat hanya ada tiga negara di dunia yang tidak membuat kebijakan kriminalisasi ujaran kebencian atau perbuatan hasutan untuk membenci, yakni Amerika Serikat, San Marino, dan Tahta Suci (*Holy See*) (Alexander Verkhovsky, 2016: 37).

Dalam logika penegakan hukum, banyaknya pelaku tindak pidana yang terkena hukuman tentu bukanlah suatu prestasi,

melainkan kegagalan negara dalam melakukan penanggulangan tindak pidana tersebut. Penanggulangan tindak pidana semestinya tercermin dari tingginya kesadaran hukum masyarakat dan menurunnya realitas peristiwa kejahatan di masyarakat itu sendiri.

Romli Atmasasmita mengatakan, "sesungguhnya semakin banyak perkara yang masuk dan diputus pengadilan serta semakin banyak manusia yang dimasukkan ke bui, itu suatu pertanda bahwa pembangunan hukum dan penegakan hukum itu telah mengalami kegagalan". Lebih lanjut dinyatakan "sukses dalam penegakan hukum adalah jika perkembangan kejahatan semakin menurun dan mereka yang dibui semakin berkurang sehingga merupakan bukti bahwa kehidupan masyarakat telah tertib dan aman" (tokoh.id, 15 Desember 2009).

Oleh karena itu, dalam konteks ini, secara logika hukum ketika kasus-kasus ujaran kebencian semakin marak dan banyak masyarakat yang terjerat hukum dan akhirnya masuk penjara, maka sebenarnya tidak dapat dikatakan bahwa penanggulangan tindak pidana tersebut telah berhasil dilaksanakan. Sebaliknya, perlu dilakukan upaya lain agar penanggulangan tindak pidana ujaran kebencian dapat ditekan hingga berkurang dan bahkan tidak lagi dilanggar oleh masyarakat.

Terkait persoalan tersebut, perlu dilakukan kajian secara terus menerus tentang bagaimana semestinya tindak pidana terkait ujaran kebencian dapat ditanggulangi, sekaligus mengurangi kemungkinan munculnya atau menambah persoalan dalam penegakan hukum nasional. Salah

satunya yakni masalah *overcrowded* lembaga pemasyarakatan. Tulisan ini secara khusus mengkaji mengenai bagaimana upaya yang dapat dilakukan dalam penanggulangan tindak pidana ujaran kebencian dari paradigma penanggulangan tindak pidana secara lebih luas.

### **Upaya Penal dalam Penanggulangan Tindak Pidana Ujaran Kebencian**

Berangkat dari tujuan penanggulangan kejahatan yakni untuk melindungi kepentingan masyarakat, maka penegakan hukum pidana idealnya harus dilaksanakan secara lebih efektif. Menurut Barda Nawawi Arief, "suatu pidana dikatakan efektif apabila pidana itu sejauh mungkin dapat mencegah dan mengurangi kejahatan". Jadi, kriteria efektivitas dilihat dari seberapa jauh frekuensi kejahatan dapat ditekan" (Barda Nawawi Arief, 2002: 1).

Lalu bagaimana menekan angka kejahatan? Menurut G P. Hoefnagels, upaya penanggulangan kejahatan dapat ditempuh dengan: 1) penerapan hukum pidana; 2) pencegahan tanpa pidana; dan 3) mempengaruhi pandangan masyarakat tentang kejahatan dan pemidanaan melalui media massa (Barda Nawawi Arief, 2002: 225). Jika dicermati, pendapat Hoefnagels ini pada dasarnya menitikberatkan pada dua cara, yakni cara penal dan cara non penal, sementara langkah mempengaruhi pandangan masyarakat melalui media massa dapat digolongkan sebagai bagian dari cara non penal.

Mengenai hal tersebut, Soedarto mengatakan bahwa upaya penanggulangan kejahatan melalui jalur "penal" lebih menitikberatkan

pada sifat *repressive* (penindasan/pemberantasan/penumpasan), sesudah kejahatan terjadi. Sedangkan jalur non penal lebih menitikberatkan pada sifat *preventive* (pencegahan/penangkalan) sebelum kejahatan terjadi (Soedarto, 1986: 188).

Apabila dianalisis dalam konteks penanggulangan tindak pidana terkait ujaran kebencian, secara penal dapat dikatakan sebenarnya sudah terbangun dalam sistem peradilan pidana terpadu (SPPT) dengan kerangka hukum positif yang diatur dalam beberapa undang-undang, antara lain dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), UU ITE, dan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis.

UU ITE mengaturnya dalam Pasal 28 ayat (2) yang pada pokoknya memuat larangan menyebarkan informasi yang ditujukan untuk menimbulkan rasa kebencian atau permusuhan individu dan/atau kelompok masyarakat tertentu berdasarkan atas suku, agama, ras, dan antargolongan (SARA). Sedangkan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis mengaturnya dalam Pasal 4 dan Pasal 16 yang memuat larangan menunjukkan kebencian atau rasa benci kepada orang karena perbedaan ras dan etnis. Selanjutnya KUHP mengaturnya dalam Pasal 156, Pasal 157, Pasal 310, dan Pasal 311 yang pada pokoknya juga mengatur tentang larangan menyatakan perasaan permusuhan, kebencian, atau penghinaan terhadap suatu atau beberapa golongan rakyat Indonesia, menyerang kehormatan atau nama baik seseorang, serta melakukan fitnah.

Terkait dengan UU ITE, pada tahun 2017, melalui Putusan Nomor 76/PUU-XV/2017 Mahkamah Konstitusi memperluas makna istilah “antargolongan” yang terdapat dalam Pasal 28 ayat (2) UU ITE, menjadi tidak hanya meliputi suku, agama, dan ras, melainkan meliputi semua entitas yang tidak terwakili atau terwadahi oleh istilah suku, agama, dan ras. Hal ini berimplikasi pada semakin luasnya lingkup target dari ujaran kebencian sehingga semakin membuka peluang penyelesaian pidana tindak pidana ini melalui jalur penal.

Selain itu, sejak tahun 2015, sudah ada Surat Edaran Kapolri Nomor SE/6/X/2015 yang khusus mengatur mengenai penanganan ujaran kebencian. Surat Edaran Kapolri ini antara lain mengatur tentang langkah penanganan yang akan dilaksanakan oleh Polri, yakni melalui cara preventif dan kemudian represif dengan dasar hukum yang ada, yakni KUHP dan UU ITE.

Dengan demikian, dipahami bahwa melalui jalur penal, penanggulangan perbuatan pidana ujaran kebencian sudah terimplementasi selama ini oleh aparat penegak hukum, terlepas dari berbagai kontroversi dalam pelaksanaannya. Namun upaya pemerintah dalam hal penanggulangan secara non penal dirasakan masih sangat minim. Masih ada ruang untuk memaksimalkan penanggulangan tindak pidana terkait ujaran kebencian secara non penal atau yang bersifat preventif. Dalam konsep kebijakan hukum pidana, upaya penanggulangan tindak pidana secara non penal pada hakikatnya jauh lebih strategis

karena sifatnya yang mencegah sebelum terjadinya kejahatan.

### **Upaya Nonpenal dalam Penanggulangan Tindak Pidana Ujaran Kebencian**

Pada dasarnya, upaya nonpenal sudah termuat dalam Surat Edaran Kapolri Nomor SE/6/X/2015, antara lain melakukan tindakan dengan mengedepankan fungsi Binmas dan Polmas untuk melakukan penyuluhan atau sosialisasi kepada masyarakat mengenai ujaran kebencian dan dampak negatif yang akan terjadi. Namun langkah preventif ini tentu masih perlu ditingkatkan.

Indonesia dapat mencontoh upaya yang dilakukan Masyarakat Uni Eropa (*European Union/ EU*), yaitu dengan membuat kerja sama dengan media daring internasional untuk mengawasi dan memblokir segala berita terkait ujaran kebencian. EU dalam hal ini bekerja sama dengan *Facebook, Twitter, Youtube dan Microsoft* meluncurkan "pedoman perilaku" (*code of conduct*) di internet. Pedoman perilaku itu diumumkan 31 Mei 2016 dalam sebuah pernyataan yang disampaikan oleh Komisi Eropa (*European Commission*) yang pada pokoknya berbunyi: "Dengan menandatangani pedoman perilaku ini, perusahaan-perusahaan teknologi informasi berkomitmen untuk terus berupaya menangani persoalan ujaran kebencian yang melawan hukum secara daring. Upaya ini mencakup pengembangan prosedur internal dan pelatihan staf yang terus-menerus guna menjamin bahwa mereka mempelajari sebagian

besar notifikasi yang valid untuk menghapus ujaran kebencian dalam kurun waktu kurang dari 24 jam” (gatestoneinstitute.org, 3 Juni 2016).

Langkah ini bahkan dilanjutkan oleh Pemerintah Jerman dengan menerapkan undang-undang baru yang mulai berlaku 1 Januari 2018 mengenai ujaran kebencian dengan ancaman denda hingga US\$ 60 juta atau setara Rp805 miliar (nilai mata uang saat ini) yang ditujukan terhadap platform media sosial seperti *Facebook, Twitter, Google, YouTube, Snapchat, dan Instagram* yang tidak berupaya menyelidiki atau menghapus konten ilegal dalam waktu tertentu setelah ada keluhan (katadata.co.id, 5 Januari 2018).

Langkah preventif lainnya yang dapat dilakukan oleh pemerintah yakni terus membangun kerja sama dengan tokoh-tokoh masyarakat dan agama, termasuk sosialiasi di lembaga pendidikan. Penyuluhan terkait informasi larangan ujaran kebencian perlu dilakukan secara lebih masif kepada masyarakat untuk menumbuhkan dan meningkatkan kesadaran hukum masyarakat serta budaya masyarakat, hal ini penting untuk dilakukan agar dapat menekan potensi terjadinya tindak pidana ini.

Memprioritaskan upaya pencegahan dalam penanggulangan tindak pidana ujaran kebencian akan memberikan efek positif lainnya. Selain mengurangi kejahatan tersebut, juga mengurangi beban negara yang masih terus berupaya mengatasi persoalan *overcrowded* lembaga pemasyarakatan. *Institute for Criminal and Justice Reform (ICJR)* mencatat bahwa data per September 2018, jumlah penghuni rumah tahanan (Rutan) dan lembaga pemasyarakatan (Lapas) yakni sebanyak 248.340 orang, padahal kapasitas total rutan dan lapas yang

ada hanya 125.159 orang (Kompas.com, 17 Oktober 2018).

## Penutup

Penanggulangan tindak pidana terkait ujaran kebencian secara lebih komprehensif dapat dilakukan dengan cara menggabungkan upaya dengan sarana penal dan nonpenal. Hal itu tentu perlu dilakukan agar tujuan penanggulangan tindak pidana yang ideal, yakni yang benar-benar melindungi kepentingan masyarakat dapat tercapai. Penegakan hukum secara berangsur-angsur akan semakin efektif seiring dengan tumbuhnya kesadaran masyarakat dan budaya masyarakat terkait larangan ujaran kebencian.

## Referensi

- Arief, Barda Nawawi. (2002). *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- “Berapa Jumlah Hoaks & Ujaran Kebencian dari 2017-2018? Berikut Datanya”, 15 Januari 2019, <https://news.okezone.com/read/2019/01/15/337/2004711/berapa-jumlah-hoaks-ujaran-kebencian-dari-2017-2018-berikut-datanya>, diakses 11 Februari 2019.
- “European Union Declares War on Internet Free Speech”, 3 Juni 2016, <https://www.gatestoneinstitute.org/8189/social-media-censorship>, diakses 6 Februari 2019.
- “ICJR: Rutan dan Lapas di Indonesia Sudah "Extreme Overcrowding", 17 Oktober 2018, <https://nasional.kompas.com/read/2018/10/17/23242421/icjr-rutan-dan-lapas-di-indonesia-sudah-extreme-overcrowding>, diakses 6 Februari 2019.

“Realitas Hukum”, 15 Desember 2015, <https://tokoh.id/publikasi/opini/realitas-hukum/>, diakses 6 Februari 2019.

“RI Bakal Sulit Ikuti Jerman”, 5 Januari 2018, <https://katadata.co.id/berita/2018/01/05/ri-bakal-sulit-ikuti-jerman-atasi-ujaran-kebencian-lewat-denda-tinggi>, diakses 6 Februari 2019.

“Selama 2017 Polri Tangani 3.325 Kasus Ujaran Kebencian”, 29 Desember 2017, <https://news.detik.com/berita/d-3790973/selama-2017-polri-tangani-3325-kasus-ujaran-kebencian>, diakses 6 Februari 2019.

Soedarto. (1986). *Kapita Selekta Hukum Pidana*. Bandung: Alumni.

Verkhovsky, Alexander. (2016). *Criminal Law on Hate Crime, Incitement to Hatred and Hate Speech in OSCE Participating States*. The Hague: SOVA Center.



Prianter Jaya Hairi  
[prianter.hairi@dpr.go.id](mailto:prianter.hairi@dpr.go.id)

Prianter Jaya Hairi, S.H., LL.M., menyelesaikan pendidikan S1 Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Palembang tahun 2006 dan S2 Program Pascasarjana di Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada Yogyakarta pada tahun 2009. Saat ini bekerja sebagai Peneliti Muda Bidang Hukum pada Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI. Beberapa karya tulis ilmiah yang telah dipublikasikan melalui jurnal dan buku antara lain: “Kebijakan Kriminalisasi terhadap Tindakan Hakim dalam RUU tentang Mahkamah Agung” (2014), “Urgensi Penguatan Kewenangan Komnas HAM” (2014), “Penegakan Hukum di Laut oleh Pemerintah Daerah” (2015).

#### Info Singkat

© 2009, Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI  
<http://puslit.dpr.go.id>  
ISSN 2088-2351

Hak cipta dilindungi oleh undang-undang. Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi tulisan ini tanpa izin penerbit.