



SURAT EDARAN KAPOLRI TENTANG UJARAN KEBENCIAN: MENJAGA KEBEBASAN BERPENDAPAT DAN HARMONISASI KEMAJEMUKAN

Sulasi Rongiyati*)

Abstrak

Kebebasan menyampaikan pendapat adalah hak yang dijamin oleh konstitusi negara Republik Indonesia. Namun demikian, untuk menjaga keharmonisan dan keberagaman kehidupan bermasyarakat, negara membatasi hak tersebut, misalnya melalui larangan melakukan ujaran kebencian dan peraturan perundang-undangan lainnya. Regulasi mengenai ujaran kebencian penting untuk ditegakkan demi keperluan menjaga keharmonisan dan keberagaman tersebut serta melindungi hak-hak masyarakat. Keberadaan SE Ujaran Kebencian yang merupakan pedoman bagi anggota kepolisian dalam melaksanakan tugasnya, tidak mempengaruhi kedudukan KUHP dan UU ITE sebagai dasar hukum penanganan kasus ujaran kebencian. Penguatan sosialisasi terhadap masyarakat maupun anggota kepolisian diperlukan untuk memperoleh persamaan persepsi SE tersebut. Pada tataran implementasi Polri perlu mengedepankan penanganan preventif-persuasif sebelum membawa kasus ujaran kebencian ke ranah hukum.

Pendahuluan

Kebebasan berpendapat dan berekspresi menjadi ciri negara demokratis dan merupakan hak setiap orang dan menjadi salah satu hak yang dijamin Negara dalam konstitusi. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Pasal 28E ayat (2) dan ayat (3) menjamin hak setiap orang dalam menyatakan pikiran dan sikap sesuai dengan hati nuraninya serta hak untuk mengeluarkan pendapat. Hak tersebut juga mencerminkan penyelenggaraan negara yang menganut demokrasi. Namun begitu, implementasi hak berpendapat dan berekspresi tersebut bagaimana pun tetap dibatasi oleh

hak asasi orang lain. Hal ini dimaksudkan agar tercipta keselarasan bagi negara dalam memberikan perlindungan terhadap setiap warganya. Terlebih bagi Indonesia sebagai negara yang memiliki keberagaman budaya, adat istiadat, dan keyakinan.

Sebuah editorial harian ibukota menegaskan bahwa salah satu tantangan terbesar negara demokratis ialah mengelola ujaran kebencian (*hate speech*). Alasannya, di negara demokratis, setiap warga negara memiliki kebebasan berpendapat dan berekspresi yang wajib dihormati dan dibela

*) Peneliti Madya Hukum Ekonomi, pada Bidang Hukum, Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI), Sekretariat Jenderal DPR RI. E-mail: susidhan@yahoo.com.



pemerintah. Tujuan utama mengelola ujaran kebencian adalah untuk menjaga dan mengawal kehidupan sosial yang harmonis dalam masyarakat yang majemuk. Di samping itu, pengelolaan ini juga ditujukan untuk mencegah sejak dini setiap potensi kerusakan horizontal.

Seiring dengan perkembangan teknologi, dewasa ini penggunaan teknologi informasi banyak dimanfaatkan untuk mengekspresikan pendapat dan pemikiran seseorang. Pada sisi lain, belum semua pengguna teknologi informasi tersebut mengetahui batasan etika dan hukum dalam menyampaikan pendapat mereka di ruang publik. Dalam dialog “Etika Sosial Media” yang diadakan oleh Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada disimpulkan bahwa norma dan etika sosial dalam dunia nyata berlaku pula dalam berinteraksi di sosial media. Oleh karena itu, pengguna sosial media harus dapat menghormati dan menjaga perasaan orang lain.

Tidak dapat dipungkiri, kasus penyebaran berita yang berisi kebencian atau penghinaan menggunakan sosial media sebagai suatu wilayah yang masuk dalam kategori publik, sering terjadi. Dari sisi regulasi, hukum telah mengatur batasan menyampaikan pendapat dan pemikiran di wilayah publik melalui KUHP dan UU No. 11 Tahun 2008 tentang Informasi Elektronik (UU ITE). Beberapa kasus terkait dengan ujaran kebencian yang dijerat KUHP, seperti kasus tabloid *Obor Rakyat* yang dituding melakukan fitnah kepada calon presiden Jokowi selama kampanye Pilpres 2014. Begitu juga kasus lain seperti kasus Prita Mulya Sari yang mengungkapkan kegundahannya di media sosial atas pelayanan kesehatan yang diberikan oleh salah satu RS Swasta di Jakarta dan kasus Florence yang dianggap telah menghina masyarakat Yogyakarta.

Menyikapi hal tersebut, pada tanggal 8 Oktober 2015 Kepala Kepolisian Republik Indonesia telah mengeluarkan Surat Edaran No. 06/X/2015 tentang Penanganan Ujaran Kebencian/*Hate Speech* (SE Ujaran Kebencian). Dikeluarkannya SE tersebut dilatarbelakangi oleh pertimbangan bahwa ujaran kebencian semakin mendapatkan perhatian masyarakat baik nasional maupun internasional seiring dengan meningkatnya kepedulian terhadap perlindungan hak asasi manusia (HAM). Ujaran kebencian juga dianggap berpotensi memiliki dampak merendahkan harkat martabat manusia dan kemanusiaan serta dapat mendorong terjadinya kebencian

kolektif, pengucilan, diskriminasi, kekerasan, dan bahkan pembantaian etnis (genosida) terhadap kelompok yang menjadi sasaran. Oleh karena itu, hal tersebut harus dapat ditangani dengan baik supaya tidak berpotensi semakin merongrong prinsip kebhinekatunggalikaan dalam berbangsa dan bernegara.

Pasca-pemberlakuan SE Ujaran Kebencian, polemik bermunculan di masyarakat. Pihak yang mendukung menyambut positif SE tersebut dengan alasan sudah saatnya penegakan hukum terhadap pelaku ujaran kebencian yang berpotensi merugikan masyarakat ditindak secara tegas. Sebaliknya, pihak yang keberatan menghawatirkan bahwa implementasi SE ini berpotensi membelenggu hak kebebasan mengemukakan pendapat di depan umum yang telah dijamin oleh konstitusi, khususnya pendapat yang bertujuan mengkritisi kebijakan pemerintah. Terlepas dari pro dan kontra ini, tidak sedikit publik yang mengapresiasi upaya Polri menangkal konflik akibat ungkapan kebencian pihak-pihak yang tidak bertanggung jawab di ruang publik. Namun demikian, apresiasi publik tersebut juga tetap diwarnai kekhawatiran terhadap penyalahgunaan praktik SE tersebut oleh oknum tertentu untuk melakukan kriminalisasi yang sebenarnya berujung pada langkah “pembungkaman” kebebasan” berpendapat.

Regulasi Ujaran Kebencian

Ujaran kebencian yang disasar dalam SE tersebut adalah ujaran kebencian yang dilakukan melalui berbagai media, seperti dalam orasi kegiatan kampanye, spanduk atau *banner*, jejaring media sosial, penyampaian pendapat di muka umum (demonstrasi), ceramah keagamaan, media massa cetak maupun elektronik, dan pamflet (angka 2 huruf h). Sedangkan bentuknya mencakup penghinaan, pencemaran nama baik, penistaan, perbuatan tidak menyenangkan, memprovokasi, menghasut, dan penyebaran berita bohong yang memiliki tujuan atau bisa berdampak pada tindak diskriminasi, kekerasan, penghilangan nyawa, dan/atau konflik sosial (angka 2 huruf f). Selanjutnya dalam huruf g ditegaskan bahwa ujaran kebencian tersebut bertujuan untuk menghasut dan menyulut kebencian terhadap individu dan/atau kelompok masyarakat dalam berbagai komunitas yang dibedakan dari aspek: 1) suku; 2) agama; 3) aliran keagamaan; 4) keyakinan/kepercayaan; 5) ras; 6) antar

golongan; 7) warna kulit; 8) etnis; 9) gender; 10) kaum difabel (cacat); dan 11) orientasi seksual.

Kapolri Jenderal (Pol) Badrodin Haiti mengatakan bahwa masyarakat tidak perlu mengkhawatirkan pemberlakuan SE tersebut karena ditujukan sebagai pedoman bagi anggota Polri dalam menangani kasus di lapangan. Melalui SE itu, anggota Polri didorong untuk tidak ragu-ragu dalam mengambil keputusan dalam penyelesaian perkara ujaran kebencian pimpinan Polri, khususnya di daerah-daerah yang rawan konflik. SE tersebut juga diharapkan mampu memberikan efek jera bagi kelompok atau individu masyarakat yang aktif melontarkan pernyataan-pernyataan yang mengandung kebencian dan berpotensi menimbulkan konflik horizontal.

Jika ditilik dari sisi regulasi, sedikitnya ada dua peraturan perundang-undangan yang secara limitatif mengatur norma ujaran kebencian, yaitu KUHP dan UU ITE, disamping ada UU terkait lainnya seperti UU Nomor 40 Tahun 2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis dan UU No. 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial.

Pasal 156-157 dan Pasal 130-131 KUHP pada intinya mengatur larangan:

- a. menyatakan perasaan permusuhan, kebencian atau merendahkan terhadap satu atau lebih suku bangsa Indonesia di depan umum;
- b. menyiarkan, mempertunjukkan atau menempelkan tulisan atau lukisan di muka umum, yang isinya mengandung pernyataan perasaan permusuhan, kebencian atau penghinaan di antara atau terhadap golongan-golongan rakyat Indonesia, dengan maksud supaya isinya diketahui atau lebih diketahui oleh umum; dan
- c. sengaja menyerang kehormatan atau nama baik seseorang dengan menuduhkan sesuatu hal, yang maksudnya terang supaya hal itu diketahui umum;

Secara lebih khusus UU ITE Pasal 28 mengatur larangan ujaran kebencian dalam kaitan kegiatan transaksi elektronik sebagai berikut.

- a. dengan sengaja dan tanpa hak menyebarkan berita bohong dan menyesatkan yang mengakibatkan kerugian konsumen dalam Transaksi Elektronik.
- b. 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).

Kedua peraturan perundang-undangan tersebut mengancam perbuatan tersebut dengan sanksi pidana. Namun demikian, UU ITE mengaturnya lebih spesifik terutama mengenai ujaran kebencian dalam kaitannya dengan penggunaan media elektronik.

Dalam perspektif pembentukan peraturan perundang-undangan, surat edaran tidak termasuk dalam katagori jenis peraturan perundang-undangan, sehingga keberadaan SE Ujaran Kebencian tidak mempengaruhi pemberlakuan ketentuan ujaran kebencian yang terdapat dalam KUHP dan UU ITE. Terlebih norma ujaran kebencian termasuk delik aduan yang baru dapat diproses hukum jika ada pengaduan dari pihak yang dirugikan. Namun demikian, pemberlakuan SE Ujaran Kebencian sebagai pedoman bagi kepolisian dalam menindak orang yang diduga menyebarkan ujaran kebencian, perlu disikapi dengan bijaksana. Oleh karenanya, pemahaman yang sama mengenai hukum yang berlaku bagi penyebar kebencian dan tidak semata-mata berpedoman pada SE tersebut kiranya diperlukan. Masyarakat juga perlu mendapatkan sosialisasi dan edukasi mengenai norma-norma hukum yang berlaku bagi penyebar kebencian.

Penegakan Hukum

Efektifitas hukum dipengaruhi oleh lima faktor, yaitu faktor hukum itu sendiri; penegak hukum; sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum; masyarakat, yaitu lingkungan tempat hukum tersebut berlaku atau diterapkan; dan faktor kebudayaan (Soekanto: 2008). Dengan demikian, terkait dengan ujaran kebencian sebenarnya tidak hanya norma peraturan perundang-undangannya yang harus mencerminkan sebagai norma yang ideal, SE Ujaran kebencian juga harus didukung dengan faktor kesiapan masyarakat, ketersediaan sarana dan prasarana yang menunjang penerapan norma tersebut, dan budaya masyarakat yang kondusif dalam pelaksanaan SE tersebut. Hal penting lainnya yang harus disasar adalah faktor penegak hukum itu sendiri. Dalam konteks ini penegak hukum harus memiliki persepsi yang sama

terhadap dasar hukum dan langkah-langkah yang digunakan dalam menangani kasus ujaran kebencian.

SE Ujaran Kebencian hanya merupakan aturan internal dan pedoman bagi kepolisian dalam menentukan langkah-langkah yang ditempuh dalam menangani kasus dugaan ujaran kebencian, sedangkan ketentuan hukum yang nantinya akan diterapkan tetaplah peraturan perundang-undangan, yaitu KUHP dan UU ITE. Oleh karenanya, dalam menangani kasus ini penegak hukum perlu mengutamakan tindakan preventif. Tindakan hukum dengan menerapkan ketentuan pidana hendaknya menjadi upaya terakhir dalam hal penegakan hukum (*ultimum remedium*). Pendek kata, upaya-upaya seperti musyawarah, negosiasi, mediasi, perdamaian, ataupun hukum administrasi hendaknya terlebih dahulu ditempuh dalam penyelesaian masalah ini.

Dosen hukum Universitas Trisakti, Jakarta, Abdul Fickar Hadjar, berpendapat, menempatkan surat edaran sebagai imbauan kepada polisi sebagai penanggung jawab keamanan dalam negeri agar melakukan upaya preventif berkait ujaran kebencian cukup tepat. Namun demikian, tanpa pemahaman yang tepat, surat edaran bisa menjadi alat membungkam orang berpendapat atau pihak-pihak yang bersikap kritis terhadap kebijakan pemerintah. Hal senada diungkapkan oleh Ketua Setara Institute, Hendardi yang berharap polisi di daerah dapat memanfaatkan dan menjalankan edaran ini sebagai sikap untuk tidak menoleransi berbagai bentuk provokasi satu pihak yang memicu kebencian dan perpecahan terhadap pihak lain, bukan dalam rangka menghambat hak kebebasan berpendapat.

Penutup

Regulasi mengenai ujaran kebencian penting untuk ditegakkan untuk menjaga keharmonisan keberagaman kehidupan berbangsa dan bernegara serta melindungi hak-hak masyarakat. Keberadaan SE Polri tentang ujaran kebencian tidak mempengaruhi kedudukan KUHP dan UU ITE sebagai dasar hukum penanganan kasus ujaran kebencian. Dengan demikian, untuk mengantisipasi penyalahgunaan dalam tataran implementasinya, sosialisasi baik bagi masyarakat agar mengetahui hak dan kewajibannya, maupun anggota kepolisian untuk memperoleh persamaan persepsi tentang

ketentuan peraturan perundang-undangan perlu dilakukan. Penanganan yang preventif-persuasif selayaknya lebih dikedepankan sebelum Polri sebagai garda terdepan penegakan hukum membawa kasus ini ke ranah pidana. Penegakan hukum hendaknya menjadi pilihan terakhir, dan harus dilakukan dengan sangat hati-hati agar tidak salah sasaran dan tidak muncul tafsiran bahwa hal itu dilakukan untuk membungkam kebebasan rakyat dalam menyampaikan pendapat di muka umum khususnya yang ditujukan terhadap pemerintah.

Larangan ujaran kebencian perlu disempurnakan pengaturannya dalam RUU KUHP dan revisi UU ITE, khususnya berkaitan dengan mencantumkan adanya “niat jahat” pada norma yang berkaitan dengan ketentuan ujaran kebencian. DPR melalui alat kelengkapan terkait, juga perlu mengawasi implementasi penegakan hukum atas ujaran kebencian agar tidak menyimpang dari ketentuan peraturan perundang-undangan dan HAM.

Referensi

- Soerjono Soekanto. *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta: Rajawali Pers, 2008.
- “Agar Ujaran Kebencian tak Merajalela”, *Media Indonesia*, 3 November 2015.
- “Surat Edaran Ujaran Kebencian Bersifat Imbauan”, *Media Indonesia*, 3 November 2015.
- “Polri Antisipasi Ujaran Kebencian”, *Kompas*, 29 Oktober 2015.
- “Surat Edaran Kapolri Jerat Pidana Penyebar Kebencian, <http://halopolisi.com/2015/11/01/>, diakses 2 November 2015.
- “Komnas HAM Pertanyakan SE Penyebar Kebencian” <http://portalkbr.com/nasional/11-2015/>, diakses 2 November 2015.
- “Berbagai Hal yang Perlu Diketahui Soal Surat Edaran Kapolri Tentang Hate Speech/Ujaran Kebencian <http://nasional.kompas.com/read/2015/10/30/>, diakses tanggal 3 November 2015.
- Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.
- UU No. 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik.
- Surat Edaran Kapolri No. 06/X/2015 tentang Penanganan Ujaran Kebencian/Hate Speech.