

# Surat Edaran Kapolri Tentang Penanganan Ujaran Kebencian (*Hate Speech*) dalam Kerangka Hak Asasi Manusia

M. Choirul Anam dan Muhammad Hafiz

Deputy Executive Director dan Manager UN and OIC Advocacy HRWG  
(Human Rights Working Group)  
*e-mail*: anamjkt96@gmail.com

## Abstrak

*Tulisan ini mendiskusikan Ujaran Kebencian (Hate Speech) dalam Diskursus HAM. Hate speech merupakan konsep yang sangat rentan berhadapan dengan hak berpendapat dan berekspresi. Titik singgung ujaran kebencian dalam kerangka HAM berada pada dua diskursus hak, yaitu: a) kebebasan beragama atau keyakinan; dan b) kebebasan berekspresi dan berpendapat, c) perlindungan ras dan etnik. Secara konsep ataupun praktik, ujaran kebencian seringkali diterapkan secara berbeda-beda, baik di tingkat global ataupun praktik Negara-negara di dunia. Dengan pendekatan HAM, ada 6 (enam) hal yang harus dilihat di dalam Surat Edaran Kapolri tentang penanganan ujaran kebencian (Hate Speech), yaitu: 1) elemen kejahatan (element of crimes); 2) basis subyek tindakan kejahatan; 3) metode atau cara kejahatan dilakukan; 4) tujuan dari tindakan itu sendiri; 5) Potensi efek dari ujaran kebencian; 6) Pendekatan yang digunakan untuk menangani hate speech.*

**Kata kunci:** HAM, Ujaran Kebencian, Hukum, dan Kebebasan.

## Pendahuluan

Surat Edaran (SE) Kapolri tentang Penanganan Ujaran Kebencian (*Hate Speech*) menjadi perbincangan hangat di Indonesia. Seakan tak habis-habisnya pertanyaan tentang konsep ini, walaupun sejak dahulu kala, Indonesia sudah menganut pembatasan hak ekspresi ini di dalam Pasal 156 Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP). Lebih dari itu, SE Kapolri ini hanya menulis ulang apa yang telah tercantum di dalam KUHP, meskipun ada beberapa pasal yang diadopsi dari UU lain, seperti ITE. Menarik, setelah hampir satu abad KUHP diterapkan di Indonesia, *hate speech* baru menjadi perbincangan publik, dan itu ditengarai oleh Surat

Edaran Kapolri yang hendak menguatkan pelaksanaan pasal-pasal KUHP atau UU lain yang melarang ujaran, provokasi dan hasutan kebencian yang berdampak pada diskriminasi dan kekerasan.

Dalam sebuah tulisan yang “mendukung” SE Kapolri tersebut di salah satu website media internet, muncul sebuah pertanyaan dari salah seorang pembaca yang penulis amati. Pembaca ini bertanya, kira-kira, bagaimana kemudian dengan ayat-ayat suci keagamaan yang sejak awal, sejak teks tersebut ada, memang sudah menganjurkan peperangan kepada kelompok-kelompok yang dianggap berbeda keimanan? Apakah seorang pemuka keagamaan yang membacakan ayat suci tersebut dalam forum keagamaan dapat dijerat dengan pasal *hate speech*? Lalu, apakah hal itu tidak diskriminatif kepada umat beragama yang sejak awal teks keagamaannya memang demikian? Atau, apakah seorang pemuka agama tersebut harus meninggalkan ayat-ayat tersebut dalam pelajaran (ceramah agama) mereka dan menutup rapat halaman ayat yang mengandung unsur kebencian ini?

Menjawab pertanyaan-pertanyaan di atas tentu tak mudah, apalagi, SE sendiri tidak secara gamblang memberikan panduan bagaimana menyikapi kasus-kasus yang muncul dalam pertanyaan di atas. Hal ini pula yang kemudian menjadi pemicu perdebatan panjang di antara para pakar hukum internasional, termasuk pula di antara negara-negara yang mendukung penuh kebebasan berekspresi, seperti Amerika dan negara-negara yang menghendaki adanya pembatasan hak ekspresi, sebagaimana dimuat dalam Pasal 19.2 dan 20 ICCPR.<sup>1</sup>

Melampaui perdebatan yang terjadi, hukum internasional dan para pakar hak asasi manusia juga menyediakan sejumlah perangkat untuk menilai apakah suatu ucapan atau tindakan tersebut sebagai *hate speech* atau tidak. Sebagaimana diketahui, dalam diskursus linguistik, teks selalu terkait dengan konteks, sehingga keberadaan teks itu tidak bisa diartikan secara mandiri, bahkan pemahaman penuh atas teks itu tak akan bisa dipahami tanpa memahami lebih lanjut konteks kemunculannya. Merujuk pada keniscayaannya konteks, penilaian terhadap tindakan yang termasuk sebagai *hate speech* juga tidak berdiri sendiri. Ucapan atau tindakan harus dilihat secara menyeluruh dengan komponen yang mengitarinya, seperti intonasi, konteks, niat, pembicara atau pelaku, dan sebagainya. Indikator-indikator ini menjadi komponen penting untuk menilai apakah seseorang telah melakukan *hate speech* atau tidak.

---

<sup>1</sup> Perdebatan tentang hal ini dapat dilihat dalam Manfred Nowak, *UN Covenant on the Civil and Political Rights: CCPR Comentary*, (Germany: N.P. Engel Publisher, 2005), second edition, 468.

Dalam hal ini, penulis akan lebih lanjut menjelaskan tentang bagaimana memahami dan menilai suatu tindakan yang dapat termasuk ke dalam *hate speech* atau tidak, serta mengkerangkakan pendekatan hak asasi manusia dalam Surat Edaran Kapolri. Tujuannya agar konsepsi *hate speech* tidak disalahpahami, baik oleh penegak hukum ataupun oleh masyarakat luas, dan tentunya SE Kapolri Tentang Penanganan Ujaran Kebencian sendiri dapat diterapkan secara profesional oleh penegak hukum sesuai dengan prinsip-prinsip hak asasi manusia.

## Ujaran Kebencian (*Hate Speech*) dalam Diskursus HAM

Titik singgung ujaran kebencian dalam kerangka HAM berada pada dua diskursus hak, yaitu: a) kebebasan beragama atau berkeyakinan; dan b) kebebasan berekspresi dan berpendapat, c) perlindungan ras dan etnik. Melalui Kovenan Internasional Hak Sipil-Politik dan sejumlah dokumen internasional lainnya, komunitas global telah menyepakati batas-batas kedua hak tersebut, sehingga pembatasan terhadap suatu hak (ekspresi dan berpendapat) untuk melindungi hak tertentu (kebebasan beragama) tidak seharusnya dilihat dalam kerangka dikotomis.<sup>2</sup>

Hak beragama atau berkeyakinan (dalam bahasa Kovenan disebut dengan “hak berfikir, hati nurani dan agama”) merupakan kebebasan dasar yang kuat dilindungi keberadannya. Bahkan, termasuk sebagai salah satu hak yang tidak dapat dibatasi dalam situasi apapun, sebagaimana ditegaskan di dalam Pasal 4 Kovenan.<sup>3</sup> Hal ini menunjukkan betapa pentingnya hak tersebut dalam kehidupan umat manusia. Sebagai salah satu kerangka normatif yang sudah kuat berdiri dan diakui oleh komunitas global, rezim hak asasi manusia memandang penting hak tersebut, karena hanya dengan jaminan ini setiap orang, di manapun, kapanpun, dan dalam situasi apapun, dapat menjalankan haknya untuk beribadat dan melaksanakan keyakinannya tersebut secara bebas, tanpa ada paksaan.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> W. Cole Durham and Brett G. Scharffs, *Law and Religion: National, International, and Comparative Perspective*, (New York: Aspen Publisher, 2010), 202.

<sup>3</sup> Lihat lebih lanjut dalam Komentar Umum Komite HAM PBB No. 22 terhadap Pasal 18 Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik. Dokumen PBB No. HRI/GEN/1 at 35 (1994), diadopsi pada Sesi ke-48 tahun 1993.

<sup>4</sup> Lihat, Manfred Nowak, “Permissible Restriction on Freedom of Religion or Belief”, dalam Tore Lindholm, et.al., ed., *Facilitating Freedom of Religion or Belief: A Deskbook*, (USA: Martinus Nijhoff Publisher, 2004), 147.

Di pihak lain, hak berekspresi dan berpendapat merupakan hak dasar yang dijamin pula keberadaannya dalam skema HAM. Ratusan, bahkan ribuan, dokumen-dokumen di tingkat internasional, regional dan nasional yang menegaskan hal tersebut. Hanya saja, merujuk pada Kovenan Hak Sipil-Politik sendiri, terutama Pasal 19 ayat (3), hak ekspresi dari pendapat tersebut tidaklah bersifat mutlak.<sup>5</sup> Dengan kata lain, meskipun kebebasan berekspresi merupakan “hak yang diterima secara luas”, namun keberadaannya bukannya tanpa restriksi (pembatasan).<sup>6</sup> Pembatasan dalam hal ini bukan pada hak untuk berfikir atau berpendapat yang mutlak tidak bisa dikecualikan atau dibatasi, namun pada ekspresi dari pendapat tersebut, dengan ketentuan-ketentuan yang ketat dan detil. Komite HAM PBB menegaskan, bahwa restriksi hak berpendapat dapat dilakukan untuk menghormati dan menjaga reputasi orang lain, yaitu seseorang yang secara individu sebagai bagian atau anggota dari suatu komunitas, seperti agama atau etnik.<sup>7</sup>

Dalam konteks ujaran kebencian dan permusuhan, Kovenan Internasional Sipil-Politik (Sipol) menegaskan dalam Pasal 20, bahwa;

- (1) *Segala propaganda untuk perang harus dilarang oleh hukum*
- (2) *Segala tindakan yang menganjurkan kebencian atas dasar kebangsaan, ras atau agama yang merupakan hasutan untuk melakukan diskriminasi, permusuhan atau kekerasan harus dilarang oleh hukum.*<sup>8</sup>

Dilihat dari karakternya, Pasal 20 Kovenan Sipol ini berbeda dengan pasal-pasal Kovenan yang lain, karena ia bersifat membatasi dan tidak menegaskan suatu hak tertentu. Pembatasan dalam Pasal 20 ini juga berbeda dengan pembatasan di dalam Pasal 19 (3) yang dapat dilakukan Negara dalam situasi tertentu dan pada 19 (3) tersebut Negara harus menyampaikan informasi secara berkala, termasuk alasan-alasan, mengapa pembatasan tersebut dilakukan. Sementara Pasal 20 tidak

---

<sup>5</sup> Nazila Ghanea, “The Concept of Racist Hate Speech and Its Evolution Over Time”, artikel dipresentasikan pada Komite Anti Diskriminasi Ras PBB, pada Sesi ke-81 Komite, di Jenewa, 28 Agustus 2012.

<sup>6</sup> Dalam diskursus hak asasi manusia, harus dibedakan penggunaan kata pembatasan dengan pelbagai terma yang ada, seperti limitasi, restriksi, atau derogasi. Terma-terma tersebut memiliki makna dan implikasi yang berbeda-beda, sehingga harus pula ditempatkan secara proporsional dan tepat.

<sup>7</sup> Lebih lanjut tentang pembatasan ini lihat Komentar Umum Komite HAM PBB No. CCPR/C/CG/34, dirumuskan di Jenewa, 12 September 2011, Sesi ke-102 Komite, paragraf 9 dan 37.

<sup>8</sup> Pasal 20 Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik

mengharuskan Negara untuk berkorespondensi dengan Komite ketika melaksanakannya.<sup>9</sup>

Ayat (2) Pasal 20 di atas menegaskan bahwa untuk menghapuskan segala bentuk diskriminasi, Negara Pihak harus melarang segala bentuk dorongan kebencian di dalam hukum domestik,<sup>10</sup> termasuk pula hasutan untuk melakukan diskriminasi yang tidak berdampak pada kekerasan berdasarkan pada identitas kebangsaan, ras, atau agama. Pembatasan pada aspek-aspek identitas ini menentukan apakah suatu hasutan dapat dihukum atau tidak, seperti misalnya, hasutan terhadap perempuan, menurut Manfred Nowak, tidak termasuk dalam kategori ini, meskipun perkembangan mutakhir diskursus HAM juga memasukkan orientasi seksual yang berbeda dalam salah satu kategori hasutan yang patut dilarang. Hal ini menegaskan, hasutan untuk melakukan diskriminasi, permusuhan dan kekerasan berdasarkan pada tiga identitas tersebut bersifat sangat spesifik dan khusus dibandingkan dengan ekspresi diskriminatif secara umum.

Kata “*hate speech*” atau dalam bahasa Indonesia sering disebut “ujaran kebencian” adalah istilah yang berkaitan erat dengan minoritas dan masyarakat asli,<sup>11</sup> yang menimpa suatu komunitas tertentu dan dapat menyebabkan mereka sangat menderita, sementara (orang) yang lain tidak peduli. Ia dapat memunculkan penderitaan psikis maupun fisik, yang dalam praktiknya banyak menimpa kelompok minoritas dan masyarakat asli. Beberapa contoh terakhir menunjukkan bahwa ujaran kebencian telah menimbulkan kekerasan terhadap kelompok tertentu, seperti pada Kristen Koptik di Mesir, Muslim di Myanmar dan para imigran di Yunani,<sup>12</sup> serta peristiwa genosida di Rwanda yang hingga kini terus diperingati sebagai salah satu kejahatan kemanusiaan terpenting dalam sejarah dunia modern.<sup>13</sup>

<sup>9</sup> Lihat, Manfred Nowak, *UN Covenant on the Civil and Political Rights: CCPR Commentary*, (Germany: N.P. Engel Publisher, 2005), second edition, 468.

<sup>10</sup> Negara Pihak adalah penyebutan bagi Negara-negara yang telah meratifikasi suatu Kovenan/Konvensi internasional.

<sup>11</sup> Dalam beberapa diskursus, minoritas-mayoritas tidak cukup relevan untuk menjelaskan *hate speech*, karena dalam kasus tertentu, termasuk pula Rwanda, minoritas justru yang menjadi pelaku *hate speech*. Untuk itu, penulis lebih menyetujui untuk melihatnya dalam kerangka “relasi” yang tidak seimbang antar pelaku dan korban, dibandingkan menggunakan pendekatan mayoritas-minoritas.

<sup>12</sup> Susan Benesch, “*Defining and Diminishing Hate Speech*,” dalam Peter Grant, ed, *Freedom from hate, State of the World’s Minorities and Indigenous Peoples*, (London, Minority Rights Group International, July 2014), 19.

<sup>13</sup> Frans Viljoen, “Hate speech in Rwanda as a test case for international human rights law” dalam *The Comparative and International Law Journal of Southern Africa*, Vol. 38,

Latar belakang tersebut setidaknya mendorong komunitas internasional dan sejumlah negara untuk menerapkan larangan terhadap ujaran kebencian, walaupun pelarangan ini tidak serta merta harus dengan mengkriminalisasi. Beberapa negara berfokus pada pencegahan *hate speech* dan menggunakan cara-cara dialog, serta ada pula yang memasukkannya sebagai perbuatan melawan hukum (PMH) yang dapat digugat secara perdata.<sup>14</sup>

Secara istilah, ada dua hal yang seringkali digunakan dalam hukum internasional hak asasi manusia, yaitu "*incitement*" (hasutan kebencian) dan "*hate speech*". Komite HAM PBB seringkali lebih banyak menggunakan istilah yang pertama dibandingkan ujaran kebencian. Secara praktik, memang terdapat perbedaan di antara ahli dan sistem hukum negara; ada yang lebih mengutamakan perkataan itu sendiri, ada yang melihat dampaknya pada kemanusiaan dan eksistensi manusia, dan ada pula yang melihat dampaknya pada orang lain yang diserukan ujaran kebencian tersebut.<sup>15</sup> Memang, hingga saat ini, ada banyak pendapat yang muncul tentang pengertian ujaran atau hasutan kebencian ini, yang dalam banyak kasus justru digunakan oleh Negara untuk membatasi hak-hak berekspresi yang sebetulnya pembatasan itu dilakukan berlatar belakang politis, bukan untuk mencegah diskriminasi atau kekerasan karena ujaran kebencian.<sup>16</sup>

Dalam pada itu, ujaran atau hasutan kebencian berbeda dengan ujaran-ujaran (*speeches*) pada umumnya, walaupun di dalam ujaran tersebut mengandung kebencian, menyerang dan berkobar-kobar. Perbedaan ini terletak pada niat (*intention*) dari suatu ujaran yang memang dimaksudkan untuk menimbulkan dampak tertentu, baik secara langsung (aktual) ataupun tidak langsung (berhenti pada niat).<sup>17</sup> Jika ujaran yang disampaikan dengan berkobar-kobar dan bersemangat itu ternyata menginspirasi para audiennya untuk melakukan kekerasan atau menyakiti orang atau kelompok lain, maka pada posisi itu pula suatu hasutan kebencian itu

---

No. 1 (MARCH 2005), 1 - 14.

<sup>14</sup> Nazila Ghanea, "Intersectionality and the Spectrum of Racist Hate Speech: Proposals to the UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination", dalam *Human Rights Quarterly* (Volume 35, Number 4), November 2013, 939.

<sup>15</sup> Nazila Ghanea, "Intersectionality and the Spectrum of Racist Hate Speech", 940.

<sup>16</sup> Article 19, *Prohibition Incitement to Discrimination, Hostilities or Violence: Policy Brief*, (UK: Article 19, 2012), 5.

<sup>17</sup> Lihat praktik pengaturan ujaran kebencian di beberapa negara dalam Sandra Coliver, ed., *Striking Balance: Hate Speech, Freedom of Expression, and Non-Discrimination*, (UK: London HR Centre, dll., 1992).

berhasil dilakukan, demikian Susan Benesch mengidentifikasi apa yang dimaksud dengan hasutan kebencian.<sup>18</sup>

Hanya saja, terdapat pendapat lain yang berbeda dengan apa yang disampaikan oleh Benesch di atas. David O. Brink, sebagaimana dicatat oleh Nazila Ghanea, menegaskan bahwa ada banyak pernyataan atau ujaran yang bersifat diskriminatif namun tidak termasuk dalam kategori ujaran kebencian. Hal ini dapat dicontohkan pada stereotipe yang bias dan jahat, namun tidak sampai pada derajat stigmatisasi, merendahkan, sangat menyakiti ataupun melukai. *Hate speech*, demikian Brink menyatakan, lebih buruk lagi dari sekedar pernyataan yang diskriminatif. Ia menggunakan julukan atau simbol tradisional untuk melecehkan seseorang karena keterikatannya pada kelompok tertentu dan sebagai ekspresi dari penghinaan kepada targetnya agar menimbulkan efek kesengsaraan secara psikologis.<sup>19</sup>

Dari uraian di atas, nampak sebetulnya permasalahan ujaran kebencian bukanlah suatu hal mudah untuk dipahami, karena memang secara konsep ataupun praktik, seringkali diterapkan secara berbeda-beda, baik di tingkat global ataupun praktik di Negara-negara dunia. Namun demikian, suatu kesepakatan universal yang kemudian tidak bisa disangkal adalah bahwa setiap ujaran, pernyataan ataupun hasutan yang ditujukan untuk mendiskriminasi atau melakukan kekerasan kepada seseorang atau kelompok tertentu, karena latar belakang ras, etnis, atau agama, bahkan orientasi seksual, adalah suatu tindakan yang bertentangan dengan kemanusiaan dan hak asasi manusia. Maka itu, tindakan-tindakan tersebut perlu dilarang oleh Negara, bahkan bila diperlukan, ditegaskan di dalam hukum pidana nasional.

Hal ini memunculkan kepelikan kedua, yaitu bahwa *hate speech* sendiri sangat dekat dengan jaminan hak berpendapat dan berekspresi yang telah diakui secara luas oleh standard hak asasi manusia. Kesalahan dalam menilai dan meletakkan ukuran ucapan, ujaran atau pernyataan yang terkategori ke dalam *hate speech* justru akan berdampak pada pembatasan terhadap hak berpendapat dan ekspresi. Sebaliknya, membuka kran ekspresi seluas-luasnya, tanpa mengindahkan aspek-aspek pernyataan yang mengandung ujaran kebencian justru membiarkan masyarakat berada pada situasi saling membenci, saling curiga, intoleran, diskriminatif,

---

<sup>18</sup> Nazila Ghanea, "Intersectionality and the Spectrum of Racist Hate Speech", 940; Lihat pula, Susan Benesch, *Countering Dangerous Speech: New Ideas for Genocide Prevention, Working Paper*, (Disampaikan pada United States Holocaust Memorial Museum).

<sup>19</sup> Nazila Ghanea, "Intersectionality and the Spectrum of Racist Hate Speech", 940.

bahkan dapat menimbulkan kekerasan terhadap kelompok tertentu yang lebih lemah.

Untuk itu, adalah sangat penting untuk menjelaskan lebih rinci tentang apa yang termasuk di dalam *hate speech*, ukuran dan cakupannya, serta pendekatan apa yang harus dilakukan oleh negara dalam mencegah atau menangani ujaran kebencian tersebut. Dalam bagian selanjutnya tulisan ini, penulis akan lebih menguraikan permasalahan tersebut dan mengaitkannya dengan Surat Edaran Kapolri No. SE/6/X/2015 Tentang Penanganan Ujaran Kebencian (*Hate Speech*).

## Memperketat Ukuran Ujaran Kebencian

Sebagaimana di atas, *hate speech* merupakan konsep yang sangat rentan berhadapan dengan hak berpendapat dan berekspresi. Terburu-buru untuk menilai suatu tindakan sebagai ujaran kebencian yang awalnya ditujukan untuk melindungi hak asasi manusia justru terjadi sebaliknya melanggar hak asasi (baca: berpendapat dan berekspresi) itu sendiri. Dengan demikian, adalah sangat penting untuk memberikan batasan dan ukuran yang jelas, termasuk pula pedoman terperinci tentang ujaran atau tindakan seperti apa yang dapat dikategorikan sebagai ujaran kebencian dan mana yang tidak.

Mengidentifikasi suatu pernyataan sebagai *hate speech* memang menjadi lebih sulit karena setiap tindakan yang secara literal memiliki sebagai ungkapan kebencian yang disampaikan dengan ekspresi kebencian atau emosi tidak serta merta dapat dikategorikan sebagai *hate speech*. Sebaliknya, *hate speech* dapat saja tersembunyi di balik ujaran atau pernyataan yang secara sekilas terlihat rasional dan normal.<sup>20</sup> Rumitnya mengidentifikasi *hate speech* dan dekatnya larangan *hate speech* dengan pelanggaran hak berpendapat dan ekspresi, Prinsip-prinsip Camden, suatu dokumen yang disepakati oleh para ahli hak asasi manusia tentang pembatasan hak ekspresi dalam kaitannya dengan *hate speech*, menegaskan:

“...[P]enyebaran kebencian antar ras yang dilakukan secara sengaja, mengakibatkan dampak yang sangat merugikan terhadap kesetaraan sehingga harus dilarang. Regulasi yang melarang ungkapan-ungkapan seperti ini harus didefinisikan secara sempit agar pengecangan ini tidak disalahgunakan, termasuk untuk alasan kepentingan politis. Perlu ada langkah-langkah efektif untuk memastikan agar regulasi-regulasi ini

<sup>20</sup> Anne Weber, *Manual on Hate Speech*, (Perancis: Council of Europe Publishing, 2009), 5.



*diterapkan setara demi kepentingan semua kelompok yang mendapatkan perlindungan”.*

Dari pernyataan preambule Prinsip-prinsip Camden di atas sebetulnya dapat dipahami bagaimana kerumitan yang muncul ketika pembatasan terhadap ekspresi harus dilakukan untuk melindungi hak-hak dasar orang lain, namun di sisi yang lain juga harus tetap menjaga kesetaraan di antara individu dan kelompok, serta rentannya pengekangan tersebut untuk digunakan sebagai alasan politis. Untuk itu, pada bagian ini, penulis akan mengeksplorasi sejumlah upaya yang telah dilakukan oleh pelbagai pihak untuk lebih merigidkan kembali bagaimana pengaturan ujaran kebencian ini seharusnya dilakukan.

Prinsip-prinsip Camden mendorong pula setiap Negara untuk mengadopsi hukum (legislasi) yang melarang advokasi kebencian antar bangsa, ras atau agama yang mengandung penyebaran diskriminasi, kebencian dan kekerasan. Untuk menjaga penyalahgunaan pembatasan hak, legislasi ini seharusnya membuat secara rigit sejumlah definisi yang ketat, di antaranya adalah:

- a. Istilah ‘kebencian’ dan ‘kekerasan’ mengacu pada perasaan merendahkan, menghina, membenci yang kuat dan irasional yang ditujukan kepada kelompok sasaran tertentu.
- b. Istilah ‘advokasi’ mensyaratkan adanya maksud untuk mempromosikan kebencian secara terbuka terhadap kelompok sasaran tertentu.
- c. Istilah ‘penyebarluasan’ mengacu pada pengungkapan pernyataan terhadap kelompok kebangsaan, ras atau agama tertentu yang menciptakan resiko diskriminasi, kebencian dan kekerasan yang mendesak terhadap orang-orang yang termasuk dalam kelompok-kelompok tersebut.
- d. Mempromosikan identitas kelompok secara positif oleh komunitas-komunitas berbeda tidak termasuk dalam ungkapan kebencian.<sup>21</sup>

Dengan ketentuan yang ketat di atas, dengan melibatkan pelbagai pihak di dalam negeri, Negara memang menjadi penafsir dan penentu utama bagaimana ujaran kebencian itu harus ditegaskan di dalam hukum nasional. Rambu-rambu melalui klausul yang lebih definitif dan tidak multitafsir, yang menyoal bentuk-bentuk tindakan yang terkategori sebagai

---

<sup>21</sup> Prinsip 12 Candum Principle, paragraf 12.1. Dikutip dari Article 19, *Prinsip-prinsip Camden tentang Kebebasan Bereskrepsi dan Kesetaraan*, (UK: Article 19, April 2009), 11.

*hate speech* (kebencian, kekerasan, diskriminasi, advokasi atau dorongan, penyebarluasan, dan sebagainya) dapat memperketat pembatasan yang dilakukan oleh Negara agar tidak melanggar hak ekspresi itu sendiri.

Demi menjaga keseimbangan hak, antara hak beragama atau berkeyakinan di satu sisi, hak untuk berekspresi di sisi yang lain, serta mencegah terjadinya diskriminasi, permusuhan dan kekerasan dengan alasan ras, etnis, dan agama, pelaksanaan *hate speech* harus menyertakan, setidaknya, lima tahapan ujicoba atau tes. Uji coba ini bertujuan untuk menilai, apakah suatu tindakan dan/atau pernyataan termasuk dalam kategori *hate speech* atau tidak.

Kelima tahapan tes ini adalah: 1) Konteks; 2) Pembicara/pelaku; 3) Niat; 4) Konten atau isi; 5) Tatacara atau bentuk penyampaian pesan. Kelima hal ini harus diuji satu per satu terhadap suatu tindakan, sehingga bila kelima hal tersebut terpenuhi, barulah bisa dikatakan sebagai *hatespeech*. Sebaliknya, bila ternyata ada salah satu atau lebih komponen ujicoba ini tidak terpenuhi, maka tindakan itu tak dapat dikategorikan sebagai ujaran kebencian.<sup>22</sup>

## 1. Konteks

Analisa terhadap konteks mengharuskan penegak hukum—atau siapapun yang hendak menguji suatu tindakan sebagai *hate speech*—untuk melihat secara utuh setiap situasi yang melatarbelakangi sebuah tindakan atau pernyataan, mulai dari kondisi politik, sosial, budaya dan ekonomi di suatu komunitas atau wilayah.

Pendalaman terhadap situasi ini memberikan pedoman pada penegak hukum apakah situasi yang ada mengarah pada diskriminasi, eksklusi atau intoleransi terhadap kelompok yang menjadi sasaran. Secara lebih dalam, analisa terhadap konteks ini mencakup beberapa hal, yaitu:

- a. Apakah terdapat konflik antar kelompok di wilayah tersebut, terutama di antara provokator dan kelompok sasaran?
- b. Apakah ada sejarah diskriminasi yang kuat (terinstitusionalisasi) terhadap suatu kelompok?
- c. Sejarah perselisihan, konflik, di wilayah ini antara kelompok;

---

<sup>22</sup> Article 19, *Prohibition Incitement to Discrimination, Hostility, or Violence*, h. 31; lihat pula, Amnesty International, "Written contribution to the thematic discussion on Racist Hate Speech and Freedom of Opinion and Expression", disampaikan dalam acara UN Committee on Elimination of Racial Discrimination, pada 28 August 2012, di Jenewa.

- d. Apakah hukum telah ditegakkan secara adil, di antaranya misalkan melarang diskriminasi dan kebebasan berekspresi, bahkan adanya jaminan akses terhadap keadilan?
- e. Keberadaan mesia, apakah terdapat kebebasan media yang tergambar dari pluralitas dan keragaman media? Atau sebaliknya, media justru diredam, dibungkam dan tidak ada ruang bagi media untuk melaporkan situasi secara independen?

Kelima hal di atas harus diuji satu per satu dan dianalisa agar penegak hukum betul-betul dapat memahami situasi untuk kemudian menentukan apakah sebuah tindakan pernyataan masuk dalam kategori *hatespeech* atau tidak.<sup>23</sup>

## 2. Pembicara/pelaku

Siapa yang mengeluarkan pernyataan menjadi penting untuk dilihat, karena ia akan menentukan apakah ucapan tersebut berpotensi memprovokasi massa secara massif atau ia hanya ungkapan intoleransi yang seharusnya diselesaikan melalui jalur non-pidana. Menurut hemat penulis, penilaian terhadap siapa yang berbicara ini merupakan implikasi dari konsep *hate speech* itu sendiri, yang dikhawatirkan akan mengarah pada diskriminasi, kekerasan, bahkan genosida.

Hal yang juga penting untuk dilihat dalam konteks narasumber ini adalah intensitas sang pembicara atau pelaku ujaran tersebut dalam menyampaikan pesan-pesan yang mengandung ujaran kebencian, apakah setiap pernyataan, publikasi, ujaran, pidato atau hal lain yang dilakukannya selalu membawa dan menyatakan hal serupa atau tidak. Intensitas ini akan menunjukkan intensi seseorang, apakah betul-betul memiliki maksud untuk memunculkan efek dari advokasi yang ia lakukan tersebut.

Demikian bagaimana pelaku menjadi salah satu komponen penting untuk mengetahui konteks dari setiap ujaran kebencian. Keberadaan pelaku harus pula dikaitkan dengan konteks yang telah dijelaskan di atas, sehingga jahitan kasus sudah semakin lengkap dan aparat penegak hukum sudah memiliki separoh dari gambaran utuh tindakan ujaran kebencian ini.<sup>24</sup>

<sup>23</sup> Article 19, *Prohibition Incitement to Discrimination, Hostility, or Violence*, 29.

<sup>24</sup> Article 19, *Prohibition Incitement to Discrimination, Hostility, or Violence*, 30.

### 3. Niat

Aspek ketika yang tak dapat dipisahkan dari *hate speech* adalah niat pelaku dalam melakukan tindakan dan/atau ucapan yang mengandung kebencian ini. Identifikasi terhadap niat dibutuhkan untuk mengetahui tujuan dari tindakan pelaku yang dilarang oleh konsep *hate speech* itu sendiri, yaitu niat untuk melakukan diskriminasi, intoleransi, permusuhan, bahkan kekerasan dengan menggunakan alasan agama, ras, atau etnis.

Pertanyaan yang harus dijawab dalam hal ini adalah, apakah tindakan tersebut merupakan tindakan emosional sesaat, kealpaan atau keteledoran pelaku, atau memang sengaja dilakukan? Hal ini pula yang sangat terkait dengan hukum pidana dan pemidanaan yang menyertakan niat pelaku dalam melakukan tindakan kejahatan (*means rea*).

Merujuk pada Pasal 19 Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik, niat ini dapat ditafsirkan melalui tiga hal, yaitu:

- 1) Sengaja untuk mendorong kebencian;
- 2) Sengaja menyasar kelompok tertentu berdasarkan alasan-alasan yang dilarang;
- 3) Mengetahui akibat dari apa yang dia sampaikan, dampaknya, atau apa yang akan terjadi setelah tindakan dan/atau pernyataan itu dikeluarkan.

Karena bersifat immateri (*intangible*), niat agak sulit untuk dibuktikan secara konkret. Para pakar hukum atau yurisprudensi hukum internasional, termasuk pula praktik di beberapa negara, selalu mengaitkan niat ini dengan situasi yang melingkupi pelaku, dikaitkan dengan aspek-aspek lain, seperti konteks dan isi dari ujaran kebencian itu.

### 4. Konten atau isi pernyataan/ujaran

Analisa terhadap konten atau isi berfokus pada materi yang dinyatakan, bentuk, cara, dan apakah ekspresi tersebut mengandung seruan untuk melakukan diskriminasi secara langsung, kekerasan, atau di antara keduanya. Identifikasi pada tahapan ini mencakup sejumlah tahapan, yaitu:

- a. Apa yang disampaikan oleh pelaku?
- b. Siapa yang menjadi audien pelaku?
- c. Siapa korban yang disasar oleh pelaku dalam pernyataannya?
- d. Bagaimana ucapan atau pernyataan tersebut disampaikan (intonasi)?
- e. Bagaimana ekspresi yang dilakukan pelaku saat menyampaikan pernyataan?

Beberapa pertanyaan di atas adalah kunci bagaimana seorang penegak hukum menilai suatu tindakan dapat dikategorikan sebagai *hate speech* atau tidak, sehingga dari pertanyaan-pertanyaan tersebut akan mengindikasikan konten dari pembicaraan yang dimaksud.

## 5. Kecenderungan ucapan tersebut menjadi kejahatan dan potensial terjadi

Terakhir yang juga sangat penting untuk menilai *hate speech* adalah apakah ujaran tersebut dapat diprediksi secara kuat terjadi atau memunculkan efek pada audiennya. Ukuran kelima dalam *hate speech* ini tidak mengharuskan adanya efek terlebih dahulu dalam suatu ujaran, karena *hate speech* – termasuk di Indonesia – merupakan tindakan pidana materil yang dapat ditindak tanpa harus menunggu adanya akibat dari tindakan tersebut.

Meskipun demikian, bukan berarti *hate speech* harus dilaksanakan secara serampangan, tetapi sebaliknya aparat penegak hukum juga harus mengidentifikasi tingkat kerusakan atau potensi dampak yang akan dimunculkan dari ujaran kebencian tersebut, termasuk pula masuk akal tidaknya suatu ujaran tersebut untuk memunculkan efek yang hendak dihindari. Kembali penulis tegaskan, hal ini adalah upaya untuk membatasi agar *hate speech* tidak kemudian disalahgunakan untuk kepentingan politis dan akhirnya justru melanggar hak asasi itu sendiri.

Untuk lebih mengkonkretkan hal tersebut, terdapat beberapa pertanyaan panduan yang menjadi penting untuk dipertimbangkan, yaitu:

- a. Apakah audien memahami apa yang disampaikan oleh pelaku?
- b. Apakah pelaku atau pembicara dapat memengaruhi para audiennya?
- c. Apakah dari ujaran yang disampaikan tersebut audien terdorong untuk melakukan tindakan, berniat kuat untuk melakukan diskriminasi, kekerasan atau permusuhan?
- d. Apakah selama ini korban *hate speech* telah menjadi sasaran diskriminasi atau baru mendapatkan kekerasan?<sup>25</sup>

Serupa dengan apa yang dirumuskan oleh Article 19 di atas, Susan Benesch menegaskan pula sejumlah variabel untuk menilai apakah suatu tindakan dapat dikategorikan sebagai *hate speech* atau tidak. Hal ini meliputi: pembicara, audien, pernyataan atau ucapan itu sendiri, konteks

<sup>25</sup> Lebih lanjut tentang hal ini, lihat, Article 19, *Prohibition Incitement to Discrimination, Hostility, or Violence*, 30-40.

sosial dan historis, serta cara penyebarannya. Kelima variabel ini diperinci kembali pada lima poin berikut:

- a. Pembicara yang memang memiliki kemampuan (kekuasaan) tinggi untuk memengaruhi audiennya.
- b. Audien memiliki kepatuhan atau ketakutan terhadap apa yang dimiliki oleh pembicara.
- c. Pernyataan tersebut betul-betul dapat dipahami menganjurkan pada kekerasan, kebencian atau diskriminasi.
- d. Sejak awal memang adanya konflik, baik secara historis dan/ atau sosial, seperti adanya kompetisi di antara dua kelompok atau lebih, peristiwa kekerasan sebelumnya, atau hal lain yang menunjukkan adanya konflik tersebut.
- e. Ucapan atau ujaran yang disampaikan sendiri memiliki pengaruh pada audien, misalnya ucapan tersebut memang secara naruli dan hati nurani terikat dengan identitas audien.<sup>26</sup>

Demikian setidaknya bagaimana batasan-batasan yang telah diupayakan oleh para ahli dan organisasi-organisasi hak asasi manusia, termasuk pula PBB, untuk mengidentifikasi secara lebih rinci hate speech diterapkan. Sebagaimana telah ditegaskan beberapa kali di atas, batasan-batasan ini dibuat untuk memberikan *barrier* bagi aparat penegak hukum atau siapapun yang memantau pelaksanaan *hate speech* agar tidak disalahgunakan atau disalahgunakan untuk hal-hal yang justru dijamin oleh hak asasi manusia. Mengacu pada prinsip-prinsip dan ukuran-ukuran di atas, dalam bagian selanjutnya tulisan ini, penulis akan menilai Surat Edaran Kapolri tentang Penanganan Ujaran Kebencian untuk kemudian memaknai SE tersebut dalam pelaksanaan yang tidak bertentangan dengan hak asasi manusia itu sendiri.

## Memahami SE Kapolri tentang Ujaran Kebencian dalam Kerangka HAM

Secara sekilas, dapat diketahui bahwa Surat Edaran Kepala Kepolisian Republik Indonesia No. SE/6/X/2015 Tentang Penanganan Ujaran Kebencian (*Hate Speech*) ini merupakan kompilasi dari sejumlah peraturan perundang-undangan di Indonesia yang diidentifikasi mengandung unsur pelarangan ujaran kebencian. Secara menegaskan

---

<sup>26</sup> Susan Beneasch, "Dangerous Speech: A Proposal to Prevent Group Violence", January 12, 2012, artikel diakses dari <http://www.worldpolicy.org/>

sejumlah peraturan perundang-undangan sebagai rujukannya, seperti Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP), UU No. 39 Tahun 1999 Tentang HAM, UU No. 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, serta UU lain yang terkait dengan hak asasi manusia lainnya, Surat Edaran ini mengklasifikasikan sejumlah perbuatan yang termasuk dalam kategori *hate speech*, yang dalam kasus-kasus tertentu mendapatkan kritik dari pelbagai pihak karena dianggap tidak sesuai dengan konsep *hate speech* itu sendiri.

Menurut hemat penulis, pembacaan secara sekilas terhadap SE ini memang dapat memunculkan kesalahpahaman, karena selain memang sejumlah kejahatan yang dipandang tidak masuk dalam kategori *hate speech*, kurang tersosialisasinya SE ini sejak awal dan hingga diterbitkan juga menjadi riak awal kritik muncul terhadap SE itu sendiri.<sup>27</sup> Kekeliruan memandang SE tersebut – dan terhadap *hate speech* itu sendiri secara umum, baik di kalangan penegak hukum ataupun masyarakat, telah menjadi pemicu kesalahpahaman, baik dalam penerapan ataupun diskursus *hate speech* itu sendiri.<sup>28</sup> Dalam hal ini, penulis hendak mengkerangkakan SE tersebut dengan perspektif hak asasi manusia agar pemahaman terhadapnya tidak justru menjadi bumerang bagi perlindungan HAM di Indonesia. Penulis akan membagi pembahasan ini pada empat level, yaitu: 1) elemen kejahatan (*element of crimes*) yang ada di dalam SE; 2) basis subyek tindakan kejahatan itu; 3) metode atau cara kejahatan dilakukan; 4) tujuan dari tindakan itu sendiri; 5) Potensi efek dari ujaran kebencian. Kelima hal tersebut harus dilihat dalam kesatuan dan tidak terpisahkan; 6) Pendekatan yang digunakan untuk menangani *hate speech*.

## 1. Elemen-elemen Kejahatan

Terkait dengan *element of crimes* dari SE ini, disebutkan di dalam Butir 2 huruf f, bahwa ujaran kebencian dapat berupa tindak pidana yang diatur di dalam KUHP dan ketentuan pidana lainnya di luar KUHP, yang berbentuk antara lain:

- a. Penghinaan;

---

<sup>27</sup> “Pro Kontra Surat Edaran ‘Hate Speech’ dan Jawaban Kapolri”, *Kompas*, 6 November 2015; “Surat Edaran Kapolri yang Dicurigai”, *Forum Keadilan Cetak*, Edisi No. 26, 15 November 2015, 16; lihat, “SE Kapolri Soal Hate Speech Tuai Pujian dan Kritikan”, *Forum Keadilan Online*, edisi 2 November 2015, diakses dari <http://forumkeadilan.co/politik/se-kapolri-soal-hate-speech-tuai-pujian-dan-kritikan/>

<sup>28</sup> Hal ini tidak menafikan adanya pula kritik dari sejumlah masyarakat sipil yang bergerak di bidang hak asasi manusia yang secara kritis melihat SE sebagai upaya untuk mengekang kebebasan ekspresi itu sendiri.

- b. Pencemaran nama baik;
- c. Penistaan;
- d. Perbuatan tidak menyenangkan;
- e. Memprovokasi;
- f. Menghasut;
- g. Penyebaran berita bohong.<sup>29</sup>

Elemen-elemen kejahatan yang disebutkan di atas pada dasarnya hanya penyebutan ulang dari tindak pidana-tindak pidana yang diatur di dalam Pasal-pasal *hate speech*, sebagaimana ditegaskan di dalam Butir 3 huruf b SE ini. Yang terpenting dari elemen-elemen ini adalah bahwa keberadaannya tidak berdiri sendiri sebagai sebuah tindak pidana biasa, akan tetapi terkait dengan unsur-unsur lain di dalam *hate speech*.

Keterpaduan elemen kejahatan di atas dengan aspek *hate speech* lain di dalam SE ini dapat dilihat dari dua sisi: *pertama*, bahwa tindak pidana yang termasuk dalam elemen kejahatan di atas tidak dapat serta merta dilaksanakan dalam konteks *hate speech* bila tidak dilihat secara kumulatif dengan basis tindakan yang dilakukan, metode, serta tujuan dari sebuah perbuatan tersebut, sehingga penerapannya akan membedakannya dengan kejahatan-kejahatan biasa yang memang diancam dengan pasal-pasal tersebut. Hal ini akan penulis elaborasi lebih lanjut dalam bagian selanjutnya.

*Kedua*, yang penting untuk digarisbawahi dari keterpaduan ini adalah bahwa *hate speech* adalah kejahatan khusus yang berbeda dengan kejahatan-kejahatan lain. Hal ini memunculkan diskusi lebih lanjut sebenarnya, namun secara singkat dapat dipahami dengan pengertian, ujaran kebencian sendiri merupakan tindakan kejahatan yang memunculkan efek yang sangat besar dan fundamental terhadap kemanusiaan. Tindakan ini tidak hanya menyerang seseorang sebagai manusia yang harus dilindungi secara hukum (sebagaimana tujuan penerapan tindak pidana umum lainnya), namun sebagai perlindungan terhadap kemanusiaan itu sendiri.

Hal ini dapat dicontohkan pada seseorang yang menjadi korban *hate speech* karena identitas etnis atau ras yang diterimanya sejak lahir, tanpa ada pilihan untuk menerima atau menolak, bahkan untuk menggantinya. Karena identitasnya tersebut, seseorang yang memiliki identitas berbeda ini lantas dihina, dihujat, didiskriminasi, atau malah diserang. Lalu, apakah penyerangan ini harus disamakan dengan kejahatan biasa yang

---

<sup>29</sup> Butir 2 huruf f Surat Edaran Kepala Kepolisian Republik Indonesia No. SE/6/X/2015 Tentang Penanganan Ujaran Kebencian (*Hate Speech*).



dalam teori kriminologi kejahatan itu selalu terkait dengan sebab-akibat? Padahal, dalam *hate speech*, sebab-akibat itu tidak dapat dimunculkan, karena kejahatan itu terjadi bukan karena adanya sebab-akibat antara pelaku dan korban, namun pelaku sendiri tidak memerlukan hubungan dengan korban.

Berdasarkan pada dua hal di atas ini pula kemudian, penulis berpandangan, bahwa elemen kejahatan yang disebutkan di dalam Butir 2 huruf f SE tersebut harus dipahami berbeda dengan kejahatan-kejahatan yang diatur di dalam Pasal-pasal KUHP atau UU lainnya itu. Selain mengancam tatanan masyarakat, memandang elemen kejahatan tersebut dalam kerangka *hate speech* mengarahkan pada suatu kesimpulan bahwa kejahatan tersebut juga mengancam kemanusiaan itu sendiri, yang secara langsung ataupun tidak, manusia tidak memiliki pilihan untuk menerima atau menolaknya.

## 2. Basis Subyek Tindakan Kejahatan

Basis subyek tindak pidana yang dimaksud oleh penulis adalah alasan-alasan yang mengindikasikan terjadinya sebuah kejahatan yang termasuk dalam elemen pidana di atas. Dalam SE Kapolri ini, basis kejahatan disebutkan di dalam Butir 2 huruf g, yang berbunyi:

*"Bahwa ujaran kebencian sebagaimana dimaksud di atas ... dibedakan dari aspek:*

- 1) Suku;
- 2) Agama;
- 3) Aliran keagamaan;
- 4) Keyakinan/kepercayaan;
- 5) Ras;
- 6) Antargolongan;
- 7) Warna kulit;
- 8) Etnis;
- 9) Gender;
- 10) Kaum difabel (catat);
- 11) Orientasi seksual".<sup>30</sup>

Basis kejahatan di atas adalah dasar awal suatu kejahatan yang disebutkan di dalam *element of crimes* di atas dapat dikategorikan sebagai *hate speech*. Artinya, kejahatan-kejahatan yang diatur di dalam Butir 2

---

<sup>30</sup> Butir 2 huruf g SE Kapolri No. SE/6/X/2015.

huruf f di atas tidak dapat dilihat secara mandiri, namun harus dikaitkan dengan minimal 1 (satu) dari 11 (sebelas) dasar-dasar tindak pidana di atas. Misalnya, ketika seseorang melakukan penghasutan terhadap kelompok tertentu, harus dilihat apakah hasutan itu dilakukan berdasarkan salah satu basis di atas (suku, etnis, agama, hingga orientasi seksual). Bila tidak, maka suatu tindakan kejahatan yang dilakukan oleh pelaku tidak dapat dikategorikan sebagai *hate speech*, karena tidak terpenuhinya basis kejahatan yang dimaksud.

Hal ini berangkat dari kekhususan *hate speech* yang telah penulis sebutkan di atas, bahwa *hate speech* dilakukan oleh seseorang untuk menyerang identitas kemanusiaan yang dimilikinya dan dalam taraf tertentu identitas itu tidak dapat diganti atau secara hukum memang dilindungi. Butir 2 huruf b SE Kapolri menegaskan, "*bahwa perbuatan ujaran kebencian memiliki dampak yang merendahkan harkat, martabat manusia dan kemanusiaan seperti yang telah terjadi di Rwanda, Afrika Selatan, ataupun di Indonesia*".<sup>31</sup>

Pada titik ini pula kemudian penegak hukum dapat mengidentifikasi apakah suatu kejahatan termasuk sebagai kejahatan biasa atau dapat dimasukkan dalam kerangka SE Kapolri ini.

### 3. Metode atau cara kejahatan dilakukan

Aspek ketiga yang juga penting dalam SE ini adalah terkait dengan metode materi ucapan atau ujaran itu disampaikan, yang ditegaskan di dalam butir selanjutnya SE Kapolri. Disebutkan bahwa ujaran kebencian (*hate speech*) sebagaimana dimaksud di atas dapat dilakukan melalui berbagai media, antara lain:

- a. dalam orasi kegiatan kampanye;
- b. spanduk atau banner;
- c. jejaring media sosial;
- d. penyampaian pendapat di muka umum (demonstrasi);
- e. ceramah keagamaan;
- f. media massa cetak maupun elektronik;
- g. pamflet.<sup>32</sup>

Kembali penulis terangkan, bahwa aspek ketiga dari SE ini yang mengatur tentang metode-metode materi ujaran kebencian ini disampaikan

<sup>31</sup> Butir 2 huruf b SE Kapolri No. SE/6/X/2015.

<sup>32</sup> Butir 2 huruf g SE Kapolri No. SE/6/X/2015.

harus dilihat secara keseluruhan dengan dua aspek sebelumnya. Kesatuan ini mempertegas kembali batasan-batasan yang harus diperhatikan oleh aparat penegak hukum dalam melaksanakan aturan-aturan *hate speech* yang ada di dalam KUHP atau undang-undang lain.

Dari aspek ketiga yang diatur di dalam Butir 2 huruf h ini juga dapat dipahami secara cukup jelas bagaimana pengaruh dan potensi ujaran kebencian tersebut dapat memberikan efek kepada audien yang menerima pesan tersebut. Artinya, dalam situasi yang lebih khusus, misalnya dalam forum yang lebih privat dan terbatas, di mana tidak dimungkinkan adanya perkiraan efek yang konkret terhadap diskriminasi, kekerasan dan intoleransi, aparat penegak hukum dapat memilih langkah yang lebih persuasif dibandingkan pendekatan pidana.

#### 4. Tujuan dari tindakan (ujaran)

Hal terakhir yang sangat penting dari SE ini adalah tentang tujuan dilakukannya sebuah kejahatan yang telah disebutkan di atas. Dengan membaca kembali secara teliti SE Kapolri tersebut, diketahui bahwa ada tujuan-tujuan yang memang tidak dapat dipisahkan dari suatu perbuatan ujaran kebencian. Hal ini misalnya dapat ditelusuri di beberapa klausul SE, yaitu:

- a. Butir 2 huruf f SE: “[D]an semua tindakan di atas memiliki tujuan atau bisa berdampak pada tindak diskriminasi, kekerasan, penghilangan nyawa, dan/atau konflik sosial”.
- b. Butir 2 huruf g SE: “bahwa ujaran kebencian sebagaimana dimaksud di atas, bertujuan untuk menghasut dan menyulut kebencian terhadap individu dan/atau kelompok masyarakat dalam berbagai komunitas....”.

Dari dua klausul di atas, terlihat bahwa SE sangat ketat dalam menetapkan tujuan dari tindak pidana-tindak pidana yang dapat terkategori sebagai *hate speech*. Sebagaimana aspek-aspek sebelumnya, tujuan-tujuan di atas tidak dapat dilihat secara sendiri (berdiri sendiri), namun harus dikaitkan dengan aspek-aspek lain, sehingga elemen kejahatan, basis dari kejahatan, serta metode yang digunakan, harus dilihat dalam kerangka tujuan tindakan itu sendiri.

#### 5. Potensi Efek dari Ujaran Kebencian

Hal lain yang juga menjadi penting adalah tentang potensi dampak atau efek dari tindakan *hate speech* itu sendiri. Di atas telah disebutkan, bahwa Indonesia menganut mazhab yang berbeda dengan beberapa Negara, seperti Amerika, dalam hal *hate speech*, yaitu meletakkan *hate*

*speech* sebagai tindak pidana materil. Artinya, untuk dapat diproses secara hukum atau diintervensi melalui pendekatan non-hukum, suatu tindakan kejahatan tidak perlu menunggu adanya “dampak” dari tindakan tersebut, karena tindakan itu sendiri telah merupakan kejahatan. Hal ini yang ditegaskan di dalam SE dan telah disebutkan di atas, bahwa “perbuatan ujaran kebencian memiliki dampak yang merendahkan harkat martabat manusia dan kemanusiaan” atau bahwa secara inheren *hate speech* sendiri merupakan kejahatan yang patut dilarang.

Namun demikian, untuk memperkuat kehati-hatian penegak hukum dalam bertindak, adalah penting untuk menegaskan tentang potensi efek dari ujaran kebencian ini, baik efek yang akan muncul dari audien ataupun dampak negatif (berupa diskriminasi, intoleransi, bahkan kekerasan) kepada korban. Terkait dengan hal ini, SE Kapolri tentang Penanganan Ujaran Kebencian ini beberapa kali mengulangi buruknya dampak yang muncul dari perbuatan ujaran kebencian, yang tergambar dari beberapa klausul di dalam SE, yaitu:

- a. Butir 2 huruf c: “bahwa dari sejarah kemanusiaan di dunia maupun bangsa ini, ujaran kebencian bisa mendorong terjadinya kebencian kolektif, pengucilan, diskriminasi, kekerasan, dan bahkan pada tingkat yang paling mengerikan, pembantaian etnis atau genosida terhadap kelompok yang menjadi sasaran ujaran kebencian”.
- b. Butir 2 huruf i: “bahwa dengan memperhatikan pengertian ujaran kebencian di atas, perbuatan ujaran kebencian apabila tidak ditangani dengan efektif, efisien dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, akan berpotensi memunculkan konflik sosial yang meluas, dan berpotensi menimbulkan tindak diskriminasi, kekerasan, dan/atau penghilangan nyawa.”

Dengan demikian, aspek kelima dari *hate speech* yang diatur di dalam SE Kapolri menegaskan kembali tentang dampak yang dimungkinkan dan potensial muncul ketika *hate speech* tidak ditangani secara baik dan profesional. Konsisten dengan pilihan hukum yang diambil oleh Indonesia, meskipun tidak harus menunggu adanya dampak dari perbuatan ini, para aparat penegak hukum dapat mengidentifikasi kemungkinan dampak yang muncul dari suatu ujaran kebencian tersebut dan untuk kemudian menentukan langkah atau upaya pencegahan atau tindakan hukum lainnya menghentikan ujaran kebencian itu sendiri.

## 6. Menentukan Pendekatan Tindakan yang Tepat

Hal terakhir yang harus dipertimbangkan oleh penegak hukum dalam menangani *hate speech* adalah pendekatan yang harus diambil oleh

penegak hukum ketika adanya suatu tindakan yang terkategori sebagai *hate speech*. Pendekatan tindakan ini sangat ditentukan oleh analisa awal yang dilakukan sebagaimana kerangka analisa yang telah penulis uraikan dalam bagian [B] tulisan ini, dengan disandingkan kerangka normatif yang ditegaskan di dalam SE Kapolri tentang Penanganan Ujaran Kebencian (bagian C.1 hingga C.5) di atas.

Urgensi pendekatan dalam *hate speech* ini terkait dengan adagium mendasar dalam kebebasan beragama, bahwa tidak semua pelanggaran hak beragama atau berkeyakinan, termasuk *hate speech*, diskriminasi ataupun intoleransi, akan selesai bila diselesaikan dengan pendekatan hukum yang kaku. Dalam kasus ini, ada kalanya pendekatan, dialog, mediasi atau upaya preventif lainnya lebih penting dan tepat sasaran untuk mencegah terjadinya pelanggaran lanjutan. Sebaliknya, pendekatan yang represif justru dapat menyebabkan siklus kekerasan itu sendiri.

Pertanyaan yang muncul kemudian dan sebagai pertanyaan kunci adalah pada titik mana penegakan hukum harus diambil oleh penegak hukum dan pada titik mana pula pendekatan preventif dan dialog harus diambil?

Merujuk pada SE Kapolri Tentang Penanganan Ujaran Kebencian, langkah preventif lebih diutamakan dibandingkan dengan pendekatan penindakan. Diskusi yang penulis lakukan dengan sejumlah tim penyusun SE ini, baik dari pihak kepolisian maupun akademisi dan masyarakat sipil yang terlibat di dalamnya, bahwa tujuan dasar dari SE ini justru untuk mengutamakan pendekatan preventif tersebut dalam menangani *hate speech*, meskipun tidak melupakan pendekatan represif yang bersifat kepidanaan.<sup>33</sup>

Terkait dengan pelaku ujaran kebencian ini, selain mempertimbangan pendekatan dialog dan pemidanaan, adalah penting pula bagi penegak hukum untuk jeli melihat karakter kasus ujaran kebencian yang selama ini terjadi di Indonesia. Dalam banyak kasus, ujaran kebencian dilakukan oleh seseorang tidak secara langsung di depan publik, namun dilakukan oleh orang kedua atau ketiga. Sementara pelaku utama seringkali bersembunyi di balik layar, karena ujaran kebencian digunakan oleh individu tertentu untuk kepentingan politik atau lainnya. Maka dari itu, pendekatan hak asasi manusia yang menekankan pada "orang yang paling bertanggung jawab" harus pula dikedepankan oleh penegak hukum. Artinya, yang ditindak secara hukum bukan hanya mereka yang menjadi pelaku lapangan, namun juga pelaku intelektual di balik tindakan ujaran

---

<sup>33</sup> Upaya preventif ini ditegaskan di dalam Butir 3 huruf a SE Kapolri No. SE/6/X/2015.

kebencian itu sendiri, yang seringkali tidak muncul pada saat tindakan dilakukan.

Dari sini kemudian muncul permasalahan teknis yang dihadapi kepolisian, karena dalam banyak kasus pelaku utama tidak bisa dibuktikan di pengadilan, karena pembuktian masih menggunakan pendekatan tradisional. Maka itu, menurut hemat penulis, telah sepatutnya kepolisian kemudian menerapkan sistem pembuktian progresif, sebagaimana dimungkinkan di dalam hukum acara pidana Indonesia. Dengan pendekatan ini, setidaknya, kepolisian dapat memunculkan efek jera kepada pelaku ujaran kebencian, sehingga praktik kejahatan ini tidak diduplikasi oleh pihak lain yang memanfaatkan konflik di masyarakat untuk kepentingan pribadi atau kelompok.

## Penutup

Tulisan ini hendak menegaskan kembali pentingnya pengaturan *hate speech* atau ujaran kebencian dalam kerangka hukum nasional di Indonesia. Dalam banyak praktik di sejumlah Negara, pengaturan tersebut menjadi sangat sensitif, karena berhadap-hadapan dengan kepentingan hak lain, yaitu berekspresi dan berpendapat. Ketergesa-gesaan aparat penegak hukum dalam menilai dan menindak sebuah tindakan yang dikategorikan sebagai *hate speech* justru dapat mengekang hak ekspresi dan pendapat itu sendiri, padahal tujuan awal dari pelarangan *hate speech* adalah untuk melindungi martabat manusia dan kemanusiaan itu sendiri.

Para pakar dan hukum hak asasi manusia telah menyepakati sejumlah batasan-batasan penanganan tindakan yang diduga terkategori sebagai *hate speech* agar penanganannya tidak justru melampaui batas atau disalahgunakan untuk kepentingan tertentu. Secara sederhana analisa *hate speech* harus menguji beberapa aspek penting, yaitu: 1) Konteks; 2) Pembicara/pelaku; 3) Niat; 4) Konten atau isi; 5) Tatacara atau bentuk penyampaian pesan. Kelima hal ini harus diuji satu per satu terhadap suatu tindakan, sehingga bila kelima hal tersebut terpenuhi, barulah bisa dikatakan sebagai *hate speech*. Sebaliknya, bila ternyata ada salah satu atau lebih komponen ujicoba ini tidak terpenuhi, maka tindakan itu tak dapat dikategorikan sebagai ujaran kebencian.

Terkait dengan Surat Edaran Kapolri tentang Penanganan Ujaran Kebencian (*Hate Speech*), tulisan ini menyimpulkan bahwa ada 6 (enam) hal yang harus dilihat secara kesatuan dan keterpaduan di dalam SE tersebut agar penanganan *hate speech* justru tidak melanggar hak asasi

manusia, yaitu: 1) elemen kejahatan (*element of crimes*) yang ada di dalam SE; 2) basis subyek tindakan kejahatan itu; 3) metode atau cara kejahatan dilakukan; 4) tujuan dari tindakan itu sendiri; 5) Potensi efek dari ujaran kebencian. Kelima hal tersebut harus dilihat dalam kesatuan dan tidak terpisahkan; 6) Pendekatan yang digunakan untuk menangani *hate speech*. Keenam hal tersebut sangat jelas disebutkan di dalam SE Kapolri tersebut, sehingga para penegak hukum – terutama kepolisian – harus membaca SE tersebut dalam kerangka kesatuan. Bila tidak, maka pemahaman terhadap *hate speech* justru tidak sempurna, bahkan berpotensi menyalahi prinsip-prinsip hak asasi manusia itu sendiri.

### Daftar Pustaka

- Amnesty International, “Written contribution to the thematic discussion on Racist Hate Speech and Freedom of Opinion and Expression”, disampaikan dalam acara UN Committee on Elimination of Racial Discrimination, pada 28 August 2012, di Jenewa.
- Article 19, *Prinsip-prinsip Camden tentang Kebebasan Bereskrepsi dan Kesetaraan*. UK: Article 19, April 2009.
- \_\_\_\_\_, *Prohibition Incitement to Discrimination, Hostilities or Violence: Policy Brief*. UK: Article 19, 2012.
- Beneasch, Susan, “Dangerous Speech: A Proposal to Prevent Group Violence”, January 12, 2012, artikel diakses dari <http://www.worldpolicy.org/>
- \_\_\_\_\_, *Countering Dangerous Speech: New Ideas for Genocide Prevention, Working Paper*, (Disampaikan pada United States Holocaust Memorial Museum).
- \_\_\_\_\_, *Defining and Diminishing Hate Speech*, dalam Peter Grant, ed, *Freedom from hate, State of the World's Minorities and Indigenous Peoples*. London, Minority Rights Group International, July 2014.
- Coliver, Sandra, ed., *Striking Balance: Hate Speech, Freedom of Expression, and Non-Discrimination*. UK: London HR Centre, dll., 1992.
- Durham, W. Cole and Brett G. Scharffs, *Law and Religion: National, International, and Comparative Perspective*. New York: Aspen Publisher, 2010.
- Ghanea, Nazila, “Intersectionality and the Spectrum of Racist Hate Speech: Proposals to the UN Committee on the Elimination of

Racial Discrimination”, dalam *Human Rights Quarterly*, Volume 35, Number 4, November 2013.

\_\_\_\_\_, “The Concept of Racist Hate Speech and Its Evolution Over Time”, artikel dipresentasikan pada Komite Anti Diskriminasi Ras PBB, pada Sesi ke-81 Komite, di Jenewa, 28 Agustus 2012.

Komentar Umum Komite HAM PBB No. 22 terhadap Pasal 18 Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik. Dokumen PBB No. HRI/GEN/1 at 35 (1994), diadopsi pada Sesi ke-48 tahun 1993.

Komentar Umum Komite HAM PBB No. CCPR/C/CG/34, dirumuskan di Jenewa, 12 September 2011, Sesi ke-102 Komite.

Nowak, Manfred, “Permissible Restriction on Freedom of Religion or Belief”, dalam Tore Lindholm, et.al., ed., *Facilitating Freedom of Religion or Belief: A Deskbook*. USA: Martinus Nijhoff Publisher, 2004.

\_\_\_\_\_, *UN Covenant on the Civil and Political Rights: CCPR Comentary*. Germany: N.P. Engel Publisher, 2005, second edition.

“Pro Kontra Surat Edaran ‘Hate Speech’ dan Jawaban Kapolri”, *Kompas*, 6 November 2015

“SE Kapolri Soal Hate Speech Tuai Pujian dan Kritikan”, *Forum Keadilan Online*, edisi 2 November 2015, diakses dari <http://forumkeadilan.co/politik/se-kapolri-soal-hate-speech-tuai-pujian-dan-kritikan/>

“Surat Edaran Kapolri yang Dicurigai”, *Forum Keadilan Cetak*, Edisi No. 26, 15 November 2015

Surat Edaran Kepala Kepolisian Republik Indonesia No. SE/6/X/2015 Tentang Penanganan Ujaran Kebencian (*Hate Speech*)

UU No. 12 Tahun 2005 Tentang Ratifikasi Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik

Viljoen, Frans, “Hate speech in Rwanda as a test case for international human rights law” dalam *The Comparative and International Law Journal of Southern Africa*, Vol. 38, No. 1 (MARCH 2005).

Weber, Anne, *Manual on Hate Speech*. Perancis: Council of Europe Publishing, 2009.