

**Surat Edaran Kapolri Tentang Ujaran Kebencian (*Hate Speech*),
Akankah Membelenggu Kebebasan Berpendapat ?**

Oleh:

Zaqiu Rahman *

Naskah diterima: 23 November 2015; disetujui: 7 Desember 2015

Di era kebebasan informasi dan kemerdekaan mengemukakan pendapat yang sedang dialami bangsa Indonesia saat ini, sangat mudah ditemukan ujaran kebencian berupa tindakan-tindakan penghinaan; pencemaran nama baik; penistaan; perbuatan tidak menyenangkan; memprovokasi; menghasut; dan penyebaran berita bohong yang dapat kita temui dalam kehidupan sehari-hari, baik diucapkan atau dilakukan secara langsung maupun melalui media terutama media sosial. Ujaran kebencian marak terjadi pada saat Pilpres 2014, yang oleh banyak kalangan disebut sebagai masa kampanye paling brutal dalam sejarah demokrasi Indonesia. Belum lagi penyebaran berita-berita yang bernada menghujat, kebohongan, memecah belah, menebar kebencian, dan permusuhan sudah

merupakan hal lazim yang dapat ditemui di media sosial.

Sudah banyak kasus terkait dengan ujaran kebencian yang dijerat KUHP. Salah satunya adalah kasus Tabloid Obor Rakyat yang dituding melakukan fitnah kepada salah satu calon presiden semasa kampanye Pilpres 2014. Begitu juga UU ITE yang sudah banyak memakan korban, sedikitnya 116 (seratus enam belas) orang telah terjerat oleh UU yang penerapannya dinilai terlalu eksekutif, khususnya menyangkut kasus pencemaran nama baik (Media Indonesia, Selasa, 3 November 2015). Tindakan-tindakan tersebut apabila dibiarkan secara terus-menerus lama-kelamaan dapat menjadi penyebab timbulnya kebencian kolektif, pengucilan, diskriminasi, kekerasan, dan bahkan pada tingkat yang paling mengerikan, pembantaian etnis atau

genosida terhadap kelompok yang menjadi sasaran ujaran kebencian. Selain itu, apabila ujaran kebencian tidak ditangani secara baik dan segera, dapat merongrong prinsip berbangsa dan bernegara Indonesia yang Berbhineka Tunggal Ika serta melindungi keragaman kelompok dalam bangsa ini, terlebih pada era masyarakat yang belum sepenuhnya matang memahami demokrasi dan perbedaan.

Untuk itu, pada tanggal 8 Oktober 2015, Kapolri Jendral Badrodin Haiti menandatangani Surat Edaran Nomor SE/06/X/2015 tentang Penanganan Ujaran Kebencian (*Hate Speech*) (SE Kapolri) yang ditujukan untuk Kepala Satuan Wilayah (Kasatwil) di seluruh Indonesia. Surat edaran itu menjelaskan cara penanganan sebuah pernyataan yang dinilai menyebar kebencian agar tidak meluas dan berpotensi menimbulkan konflik sosial (Media Indonesia, Senin, 2 November 2015). Hal ini dilakukan Kapolri untuk mengantisipasi maraknya ujaran kebencian yang selama ini semakin tumbuh subur, misalnya dengan terjadi pembakaran masjid di Tolikara Papua dan gereja di Aceh Singkil yang

kesemuanya berawal dari provokasi massa. Belum lagi pada tanggal 9 Desember 2015 akan diadakan pilkada secara serentak, di mana pada peristiwa politik ini, ujaran kebencian diprediksi akan semakin marak terjadi antara pihak-pihak pendukung suatu pasangan kepala daerah dengan pendukung kepala daerah yang lain. Berdasarkan SE Kapolri ini pun, Kepolisian telah mendeteksi 180.000 (seratus delapan puluh ribu) akun di media sosial yang diduga menyebar ujaran kebencian dan tengah dilakukan penyelidikan (Media Indonesia, Rabu, 4 November 2015).

Kebebasan Berpendapat dan Ujaran Kebencian

Di Indonesia, kebebasan berpendapat dan mengutarakan pikiran dengan cara lisan dan tulisan telah di atur dan dijamin dalam konstitusi. Pasal 28 dan UUD NRI Tahun 1945 menyatakan: *“Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang.”* Kemudian di dalam Pasal 28E ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, hal

tersebut kembali ditegaskan, dengan menyatakan *“setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat”*.

Hal senada pun juga ditegaskan di dalam Pasal 23 ayat (2), Pasal 25, dan Pasal 44 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (UU HAM) yang menyatakan setiap orang bebas untuk mempunyai, mengeluarkan, dan menyebarkan pendapat sesuai hati nuraninya, secara lisan dan atau tulisan melalui media cetak maupun elektronik dengan memperhatikan nilai-nilai agama, kesusilaan, ketertiban, kepentingan umum, dan keutuhan bangsa. Menyampaikan pendapat di muka umum, termasuk hak untuk mogok sesuai dengan ketentuan peraturan perundang undangan. Juga berhak mengajukan pendapat, permohonan, pengaduan, dan atau usaha kepada pemerintah dalam rangka pelaksanaan pemerintahan yang bersih, efektif, dan efisien, baik dengan lisan maupun dengan tulisan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang undangan.

Hanya saja hak atau kebebasan untuk mengemukakan pendapat baik secara lisan maupun tulisan tetap saja harus memperhatikan hak-hak orang lain, Pasal 28J ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan: *“Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.”* Pengaturan mengenai pembatasan hak tersebut juga kembali ditegaskan dalam Pasal 70 UU HAM.

Dalam konteks kebebasan berpendapat dan mengungkapkan pikiran secara lisan dan tulisan, hal tersebut harus juga dibatasi sepanjang tidak mengganggu hak atau kebebasan yang dimiliki orang lain. Adapun pembatasan terhadap kebebasan menyampaikan pendapat dan pikiran secara lisan itu salah satunya dibatasi dengan tindakan-tindakan yang dapat digolongkan

sebagai “ujaran kebencian” (*hate speech*). Di dalam SE Kapolri, ujaran kebencian dibatasi meliputi perbuatan berupa tindak pidana yang diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) dan ketentuan pidana lainnya di luar KUHP, yang berbentuk antara lain: penghinaan; pencemaran nama baik; penistaan; perbuatan tidak menyenangkan; memprovokasi; menghasut; penyebaran berita bohong; dan semua tindakan di atas memiliki tujuan atau bisa berdampak pada tindak diskriminasi, kekerasan, penghilangan nyawa, dan/atau konflik sosial yang diatur di dalam Pasal 156, Pasal 157, Pasal 310, dan Pasal 311 KUHP, Pasal 28 jisd. Pasal 45 ayat (2) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik (UU ITE), Pasal 16 UU Nomor 40 Tahun 2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis (UU Ras dan Etnis) (huruf f SE Kapolri).

Adapun tujuan dari ujaran kebencian sebagaimana dimaksud di atas, adalah untuk menghasut dan menyulut kebencian terhadap individu dan/atau kelompok masyarakat dalam berbagai

komunitas yang dibedakan dari aspek: suku; agama; aliran keagamaan; keyakinan/kepercayaan; ras; antar golongan; warna kulit; etnis; gender; kaum difabel (cacat); dan orientasi seksual (huruf g SE Kapolri). Ujaran kebencian tersebut dapat dilakukan melalui berbagai media, antara lain dalam orasi kegiatan kampanye; spanduk atau *banner*; jejaring media sosial; penyampaian pendapat di muka umum (demonstrasi); ceramah keagamaan; media masa cetak maupun elektronik; dan *pamphlet* (huruf h SE Kapolri).

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 (huruf i SE Kapolri), untuk itu Polri dituntut untuk bisa mengatasi segala hal terkait tindakan ujaran kebencian yang dilakukan melalui upaya preventif dan represif.

Edaran Kapolri

Pasal 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia (UU Kepolisian) menyatakan bahwa fungsi Kepolisian adalah salah satu fungsi pemerintahan negara di bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat. Kemudian dalam Pasal 4 kembali ditegaskan Kepolisian bertujuan untuk mewujudkan keamanan dalam negeri yang meliputi terpeliharanya keamanan dan ketertiban masyarakat, tertib dan tegaknya hukum, terselenggaranya perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat, serta terbinanya ketenteraman masyarakat dengan menjunjung tinggi HAM. Selain itu, Kepolisian merupakan alat negara yang berperan dalam memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, serta memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka terpeliharanya keamanan dalam negeri (Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 13 UU Kepolisian).

Dalam rangka melaksanakan fungsinya, terkait dengan penanganan tindakan ujaran kebencian yang terjadi di masyarakat, Kepolisian mengeluarkan SE Kapolri sebagai acuan sekaligus petunjuk teknis atau pedoman bagi penanganan tindakan-tindakan yang terkait dengan ujaran kebencian untuk dilakukan langkah-langkah pencegahan (preventif) maupun penegakan hukum (represif). Kedudukan SE Kapolri hanya bersifat sebagai petunjuk teknis atau pedoman yang bersifat internal mengikat ke dalam organisasi Kepolisian sendiri, dan tidak mengikat keluar (masyarakat).

Dalam konteks perundang-undangan, keberadaan SE Kapolri bukanlah bersifat pengaturan yang bisa mengikat masyarakat. Melainkan hanya bersifat sebagai petunjuk teknis atau pedoman yang mengikat ke dalam, agar setiap anggota Polri memiliki pemahaman dan pengetahuan atas bentuk-bentuk ujaran kebencian, yang merupakan salah satu hal penting yang harus dimiliki oleh personel Polri selaku aparat Negara. Sehingga Polri dapat mengambil tindakan pencegahan

sedini mungkin sebelum timbulnya tindak pidana sebagai akibat dari ujaran kebencian tersebut. Kekuatan mengikat Surat Edaran Kapolri itu berada jauh di bawah UU yang merupakan dasar hukum pengaturan dari perbuatan-perbuatan ujaran kebencian dimaksud. Hal ini juga kembali ditegaskan oleh Agus Rianto (Karo Penerangan Masyarakat Divisi Hubungan Masyarakat Polri), yang memastikan Surat Edaran Kapolri bukanlah dasar hukum yang menjadi landasan penanganan pidana. Surat Edaran Kapolri hanya merupakan acuan bagi Polisi dalam mengantisipasi potensi konflik akibat ujaran kebencian. Surat Edaran Kapolri ditujukan kepada anggota Polri yang selama ini masih ragu untuk menangani kasus berkait ujaran kebencian untuk meredam ancaman konflik sosial sejak dini (Kompas, Kamis, 5 November 2015).

Jadi kekhawatiran SE Kapolri ini akan membelenggu kebebasan berbicara maupun berpendapat tentulah sangat tidak beralasan, karena perbuatan-perbuatan ujaran kebencian yang disebutkan di atas kesemuanya diatur dalam UU, yaitu KUHP,

UU ITE, dan UU Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis, yang secara hirarkis Surat Edaran Kapolri ini keberadaanya jauh di bawah UU (lihat Pasal 7 dan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan) sehingga Surat Edaran Kapolri tidak akan mungkin dapat dijadikan pedoman untuk membuat norma baru yang bisa membelenggu kebebasan dan kemerdekaan masyarakat dalam berpendapat. Adapun Surat Edaran Kapolri ini hanya berfungsi sebagai petunjuk teknis atau pedoman bagi pelaksanaan tugas-tugas anggota Polri dalam penanganan tindak pidana yang terkait dengan ujaran kebencian. Selain itu, delik terkait ujaran kebencian keseluruhannya termasuk delik aduan, artinya hanya pihak yang bersangkutan dan nyata-nyata dirugikan dengan perbuatan yang bersangkutan yang dapat mengadukan perbuatan dimaksud untuk diproses oleh penegak hukum, adapun Polisi tidak dapat serta merta untuk memproses delik yang dimaksud tanpa adanya aduan dari pihak yang merasa dirugikan terlebih dahulu.

Untuk itu dalam penanganan tindak pidana terkait ujaran kebencian, nantinya Polri harus benar-benar melakukan tahapan penindakan yang terdiri dari, *pertama*, melakukan tindakan preventif, apabila tindakan preventif sudah dilakukan oleh anggota Polri namun tidak menyelesaikan masalah yang timbul akibat dari tindakan ujaran kebencian, penyelesaian dapat dilakukan melalui tahapan *kedua*, yaitu tindakan represif (penegakan hukum) atas dugaan terjadinya tindak pidana ujaran kebencian, dengan tetap mengacu pada ketentuan peraturan perundang-undangan.

Penegakan Hukum Kedepan

Surat Edaran Kapolri dimaksud tidak akan dapat membelenggu kebebasan berpendapat dimasyarakat, karena hanya berfungsi sebagai pedoman atau petunjuk teknis dilapangan bagi setiap anggota Polri dalam penanganan kasus-kasus ujaran kebencian. Selain itu, secara hierarki peraturan perundang-undang posisi Surat Edaran Kapolri jauh berada di bawah UU yang merupakan dasar hukum bagi penegakan hukum ujaran kebencian,

sehingga tidak akan mungkin bisa menerapkan norma baru atau sesuatu yang menyimpang terhadap UU yang secara hierarki berada jauh di atasnya. Selain itu, seluruh delik ujaran kebencian kesemuanya termasuk delik aduan, sehingga Polisi tidak bisa serta merta melakukan penindakan tanpa terlebih dahulu mendapat laporan dari pihak yang dirugikan dengan adanya perbuatan dimaksud. Hanya saja pelaksanaan Surat Edaran Kapolri ini jangan sampai dilakukan secara multitafsir sehingga berpotensi melanggar demokrasi, membungkam kebebasan masyarakat untuk berbicara dan berpendapat, sehingga pada gilirannya akan melanggar HAM.

Untuk itu dalam implementasinya, Surat Edaran Kapolri harus benar-benar dilaksanakan dengan berlandaskan kepada: *Pertama*, setiap anggota Polri harus benar-benar memiliki pemahaman dan persepsi yang sama bahwa Surat Edaran Kapolri ini hanya sebatas petunjuk teknis atau pedoman bagi penanganan dan pengusutan perkara terkait ujaran kebencian. Adapun acuan yang digunakan untuk mengurai

unsur-unsur dari tindak pidananya haruslah tetap berpedoman kepada UU.

Kedua, seluruh anggota Polri dalam melakukan penegakkan hukum terhadap tindakan ujaran kebencian harus mengedapankan tindakan *preventif* sebagai sesuatu yang pertama kali dilakukan. Dalam hal tindakan *preventif* dimaksud tidak cukup untuk mencegah segala hal yang dikhawatirkan akan terjadi, tindakan *represif* (penegakan hukum) dapat dilakukan sebagai tindakan terakhir, dengan tetap berpegang kepada ketentuan peraturan perundang-undangan, serta dilakukan secara berhati-hati agar tidak salah sasaran serta memperhatikan konteksnya. Hal ini dilakukan agar tidak muncul tafsir bahwa hal ini dilakukan untuk membungkam rakyat yang kritis terhadap pemerintah atau membatasi kebebasan rakyat untuk berpendapat .

Ketiga, Kepolisian harus melakukan sosialisasi delik-delik pidana yang terkait dengan ujaran kebencian agar masyarakat tidak terjebak dalam tindakan kejahatan dimaksud, dengan menggandeng tokoh agama, masyarakat, pemuda, organisasi

masyarakat sipil, dan perguruan tinggi sebagai bentuk tanggung jawab negara dalam melindungi jatuhnya korban akibat pertikaian dan konflik horizontal terkait ujaran kebencian. Masyarakat perlu diedukasi agar bijaksana di media sosial atau dalam setiap menyampaikan aspirasinya secara lisan dan setiap tindakan ujaran kebencian sesungguhnya telah diatur secara jelas dalam hukum positif kita dan masih memiliki kekuatan hukum mengikat seperti yang diatur di dalam KUHP dan UU ITE.

Selain itu, Pemerintah bersama-sama DPR harus segera melakukan analisis atau kajian (*constitutional review*) terhadap berbagai UU yang berpotensi melakukan pembungkaman terhadap suara-suara kritis di masyarakat. Diantaranya mendorong Kementerian Komunikasi dan Informasi agar segera menyelesaikan kajian terhadap perubahan beberapa pasal yang ada di UU ITE, yaitu Pasal 27 ayat (3) tentang pencemaran nama baik lewat media sosial dan Pasal 45 ayat (1) tentang ancaman pidananya yang mencapai 6 (enam) tahun penjara. Delik ini mengakibatkan tersangka

dapat terlebih dahulu ditahan baru diintegrogasi (lihat Pasal 21 ayat (4) huruf a Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana), sehingga berpotensi menimbulkan kesewenang-wenangan dalam proses penegakan hukumnya. Untuk itu ke depan, ancaman

pidana dalam Pasal 45 ayat (1) UU ITE ini akan direvisi dengan ancaman pidana di bawah 5 (lima) tahun, sehingga terhadap pelakunya tidak perlu dilakukan penahanan terlebih dahulu pada saat penanganan kasusnya.

* Penulis adalah tenaga fungsional Perancang Peraturan Perundang-Undangan Madya (*Legislative Drafter*), Pusat Perancangan Undang-Undang, Badan Keahlian DPR RI (e-mail: zaqiu_dpr@yahoo.com).