

# Isu-isu Kunci Ujaran Kebencian (*Hate Speech*): Implikasinya terhadap Gerakan Sosial Membangun Toleransi

**Mohammad Iqbal Ahnaf & Suhadi**

Staf pengajar di *Center for Religious and Cross-cultural Studies* (CRCS)

Sekolah Pascasarjana, Universitas Gadjah Mada

Email: [iqbalahnaf@gmail.com](mailto:iqbalahnaf@gmail.com); [suhadia@yahoo.com](mailto:suhadia@yahoo.com)

Diterima redaksi tanggal 29 September 2014, diseleksi 4 November 2014, dan direvisi 8 Desember 2014

## Abstract

*Hate speech has become a serious 'challenge' for Indonesia's democratization process. Political openness has allowed various forms of speech and writing with a variety of messages; this has included narratives that encourage hostility toward other groups. Hate speech is frequently associated with the occurrence of violent acts against religious minorities. The demand for the government to act decisively against hate speech is getting stronger. However, the prohibition of hate speech in Indonesia is not a simple thing. Many people have expressed concern that enforcing a law against hate speech will recreate the repression of the past era where SARA was used to suppress political opposition. Additionally, defining hate speech and regulating it is also controversial. This paper is an initial effort to start a discussion about policy options to deal with the threat of hate speech, either by the state or by social movements. This paper describes dangerous forms of hate speech for a multicultural democratic country like Indonesia, the conceptualization of hate speech, laws in Indonesia related to hate speech and the experiences of a number of democratic western countries in dealing with hate speech. Finally, this paper proposes actions can be done by social movements to respond to hate speech.*

**Keyword:** *Hate speech, Democratization, Tolerance, Freedom*

## Abstrak

Ujaran kebencian atau *hate speech* menjadi salah satu 'tantangan' serius bagi proses demokratisasi di Indonesia sejak tahun 1998. Keterbukaan politik memungkinkan berbagai bentuk ceramah dan tulisan dengan pesan yang beragam termasuk narasi-narasi yang mendorong permusuhan terhadap kelompok lain yang berbeda. Ujaran kebencian tidak jarang dikaitkan dengan terjadinya banyak tindak kekerasan terhadap kelompok agama minoritas. Tuntutan agar pemerintah bertindak tegas terhadap ujaran kebencianpun semakin sering terdengar. Namun pelarangan ujaran kebencian di Indonesia bukanlah hal sederhana. Banyak pihak menghawatirkan penegakan hukum terhadap ujaran kebencian akan mengulang repressi masa lalu di mana isu SARA digunakan sebagai alat penguasa untuk menekan lawan politik. Selain itu pobleem pendefinisian dan sistem perundang-undangan juga bisa menghadirkan kontroversi. Tulisan ini adalah ikhtiar awal untuk memulai diskusi tentang opsi-opsi yang bisa dilakukan untuk menangani ancaman ujaran kebencian, baik oleh negara atau gerakan sosial. Dalam tulisan ini dipaparkan bentuk-bentuk bahaya ujaran kebencian bagi negara demokrasi multikultur seperti Indonesia, konseptualisasi ujaran kebencian, perangkat hukum di Indonesia terkait ujaran kebencian dan pengalaman sejumlah negara demokrasi di Barat dalam menangani ujaran kebencian. Terahir, paper ini memberikan beberpaa usulan langkah yang bisa dilakukan gerakan sosial untuk merespon ujaran kebencian.

**Kata Kunci:** *Hate speech, Demokratisasi, Toleransi, Kkebebasan*

## Pendahuluan

Bahaya ujaran kebencian terhadap demokrasi sudah tidak diragukan. Negara-negara di Eropa yang mempunyai pengalaman buruk dengan propaganda kebencian seperti dilakukan Nazi pada umumnya mempunyai regulasi yang lebih tegas untuk melarang ujaran kebencian. Sementara Amerika di mana kebebasan sipil menjadi bagian penting dalam sejarah nasionalnya memilih untuk mentoleransi ujaran kebencian. Meski demikian, tindakan kriminal berdasarkan kebencian (*hate crime*) telah diatur dalam perundang-undangan tersendiri. Dalam sejumlah kasus, Amerika juga mempunyai preseden pidana terhadap ujaran kebencian yang secara kuat dianggap menyebabkan aksi kekerasan. Bahaya ujaran kebencian juga diafirmasi oleh PBB yang pada tahun 1966 mengeluarkan *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR) yang melarang “kampanye kebencian terhadap kelompok kebangsaan, ras dan agama yang bersifat dorongan (*incitement*) kepada tindak diskriminasi, permusuhan dan kekerasan.”

Meskipun demikian, regulasi yang membatasi ujaran kebencian masih bersifat kontroversial karena dianggap membatasi kebebasan berbicara yang merupakan aspek fundamental dalam demokrasi. Kritikus pelarangan ujaran kebencian meyakini bahwa menjaga kebebasan berbicara sebagai hak dasar (*basic right*) lebih mahal harganya daripada bahaya yang bisa dicegah dari pidana ujaran yang dianggap berbahaya (Hare & Weinstein 2009; Post 2009). Perdebatan serupa terjadi di Indonesia. Ujaran kebencian bukannya tidak dilarang di negara ini, tetapi penerapannya dikhawatirkan akan mengembalikan model pemerintahan represif selama lebih dari tiga dekade di bawah pemerintahan Soeharto. Pada masa itu wacana tentang bahaya sentimen

SARA (Suku, Agama, Ras dan Antar golongan) digunakan oleh penguasa sebagai basis legitimasi untuk menekan lawan politik. Kebebasan politik yang belum lama dinikmati oleh masyarakat Indonesia membuat upaya untuk membatasi kebebasan gampang dicurigai. Selain itu perundang-undangan terkait ujaran kebencian bertautan dengan klausul tentang penodaan yang selama ini digunakan sebagai sumber legitimasi bagi diskriminasi dan persekusi terhadap kelompok keagamaan minoritas. Hal ini menimbulkan dilema penegakan hukum terhadap ujaran kebencian di Indonesia.

Dilema ini menciptakan situasi ‘tanpa tindakan’ yang membuat ujaran kebencian di Indonesia tersebar secara bebas tanpa sedikitpun hambatan. Kondisi ini memberi kesempatan bagi transformasi sejumlah kelompok garis keras untuk mengalihkan arena perjuangan dari ‘perang bersenjatakan bom’ ke ‘perang bersenjatakan kata-kata’ (International Crisis Group 2008). Hasilnya, tokoh atau media garis keras bebas melakukan kampanye yang menyerang individu atau kelompok lain berdasarkan sentimen komunal, termasuk seruan untuk melakukan aksi kekerasan dan pembunuhan. Buku-buku dan media *online* yang menempatkan kelompok keagamaan tertentu dalam situasi peperangan dengan kelompok keagamaan lain bebas tersebar. Tokoh agama melakukan ceramah secara terbuka dan disebar melalui media online yang secara eksplisit menyerukan para pendengarnya menghunus pedang untuk membunuh atau mengusir anggota kelompok keagamaan tertentu. Sebagai contoh, ceramah K.H. Abdul Qohar, ketua Front Pembela Islam (FPI) Jawa Barat dalam ceramah terbuka tentang liberalisme. Video ceramah ini diunggah oleh akun bernama Front Pembela Islam (Lihat, <http://www.youtube.com/watch?v=ZGpM-tO3GO8>).

Selain itu, sebuah acara yang meluncurkan pembentukan milisi untuk memburu anggota kelompok-kelompok yang dituduh sesat dilakukan secara terbuka dan dihadiri oleh perwakilan otoritas pemerintahan. Kegiatan tersebut bernama “Deklarasi Nasional Anti Syiah” dilakukan di Bandung pada 20 April 2014. Retorika para pembicara penuh dengan ujaran kebencian. Gubernur Jawa Barat yang diundang tidak hadir namun perwakilan dari Pemerintah Provinsi hadir dalam kegiatan tersebut. (Lihat, <http://liputanislam.com/liputan/deklarasi-anti-syiah-siapa-yang-menebar-kebencian/>). Di tempat lain, aparat pemerintahan atau politisi tidak hanya menyaksikan tetapi justru menjadi pelaku ceramah yang bisa masuk kategori ujaran kebencian (Ahnaf 2014).

Situasi ini menimbulkan sejumlah pertanyaan: mampukah negara demokrasi dalam masyarakat plural seperti Indonesia bertahan di tengah ujaran kebencian yang tersebar bebas? Apa sebenarnya ujaran kebencian, kenapa berbahaya dan opsi-opsi apa saja yang bisa dilakukan untuk meresponnya? Tulisan ini merangkum isu-isu kunci yang perlu diperhatikan dalam merespon ujaran kebencian. Paparan ringkas dalam paper ini diharapkan bisa menjadi landasan bagi aktifis gerakan sosial atau pemerintah untuk menentukan bentuk respon yang tepat terhadap ancaman ujaran kebencian.

### **Kenapa Ujaran Kebencian Berbahaya?**

Apa persisnya yang perlu dikhawatirkan dari ujaran kebencian? Kami mengajukan empat alasan kenapa ujaran kebencian tidak hanya berbahaya bagi koeksistensi antar-kelompok identitas tetapi juga berbahaya bagi demokrasi itu sendiri.

*Pertama*, ujaran kebencian pada dasarnya adalah intimidasi dan

pembatasan terhadap kebebasan berbicara karena ujaran kebencian memperkuat situasi sosial yang menghambat partisipasi bebas warga negara dalam demokrasi. Ujaran kebencian mengandung muatan pesan bahwa kelompok tertentu adalah warga kelas rendah (*sub-human*) dan karena itu tidak hanya berbahaya tetapi juga tidak berhak mendapatkan perlakuan setara oleh negara. Hal ini terutama menimpa kelompok minoritas rentan; ketika mereka terus menerus diserang dengan ujaran kebencian maka ruang sosial mereka akan terbatas, partisipasi mereka terhambat dan hampir bisa dipastikan hak mereka sebagai warga negara tidak bisa terpenuhi. Bisa dikatakan *hate speech* pada dasarnya adalah *anti-free speech* karena ujaran kebencian menuntut pembatasan terhadap keragaman ujaran atau *pluralistic speech*. Ujaran kebencian menghambat terjadinya pertukaran gagasan secara bebas.

*Kedua*, ujaran kebencian berperan penting dalam terciptanya polarisasi sosial berdasarkan kelompok identitas. Dalam masyarakat yang sangat plural seperti Indonesia identitas menjadi hal yang sangat penting dalam kehidupan individu dan kelompok. Situasi ini tidak bisa dinafikan dan bisa dianggap hal yang normal. Tetapi ketika ujaran kebencian berpengaruh dan membangun pola pikir yang menempatkan afiliasi identitas sebagai hal pokok dalam partisipasi publik, maka sebenarnya hal yang sangat mendasar dari demokrasi sedang diberangus. Demokrasi menuntut adanya kehidupan sipil dan proses politik yang deliberatif di mana kontestasi dalam urusan publik didasarkan pada agregasi kepentingan, bukan agregasi golongan. Banyak kasus juga menunjukkan bahwa sentimen negatif berdasarkan isu keagamaan kerap kali menjadi alat untuk menutupi korupsi dan kegagalan pemerintah. Politik yang didasarkan pada sikap kebencian

atau permusuhan terhadap kelompok identitas menjadi ancaman bagi proses politik dan pemerintahan yang deliberatif. Konsekwensinya ini bisa memperkecil peluang bagi keberhasilan demokrasi dan lebih lanjut bisa membuka ruang bagi pengaruh kekuatan totalitarian sebagai alternatif terhadap demokrasi yang dianggap gagal.

*Ketiga*, ujaran kebencian tidak hanya dimaksudkan untuk menciptakan wacana permusuhan, menyemai benih intoleransi atau melukai perasaan terhadap kelompok identitas lain, tetapi juga telah menjadi alat mobilisasi atau rekrutmen oleh kelompok-kelompok garis keras. Narasi kebencian dalam isu-isu tertentu seperti persepsi bahaya aliran sesat, Kristenisasi, atau dikotomi etnik asli dan pendatang menjadi instrumen kelompok-kelompok ekstrim untuk mendapatkan pengaruh baik secara sosial dan politik. Hal ini nampak misalnya dari menguatnya sentimen anti-Syiah dan anti-Ahmadiyah yang digunakan untuk memperluas pengaruh kelompok-kelompok minoritas radikal di kalangan lebih luas.

*Keempat*, ujaran kebencian mempunyai kaitan baik secara langsung dan tidak langsung dengan terjadinya diskriminasi dan kekerasan. Hal ini banyak terjadi terutama dalam situasi konflik dan pertarungan politik seperti pemilu. Masyarakat yang merasa termiskinkan atau termajinkan bisa menjadi lebih mudah dimobilisasi dalam melakukan kekerasan ketika retorika kebencian berdasarkan sentimen identitas digunakan. Ini bukan berarti politik identitas selalu buruk. Mobilisasi perlawanan berdasarkan identitas bisa menjadi kekuatan yang sangat penting dalam keberhasilan gerakan sosial; tetapi ketika politik identitas ini dilakukan dengan menyerukan permusuhan atau antagonisme antar kelompok berdasarkan identitas, maka yang terjadi

sebenarnya adalah pengalihan dari pokok kepentingan yang melandasi perlawanan.

### Apa itu Ujaran Kebencian?

Merujuk pada *Oxford English Dictionary* (OED), Robert Post, salah satu ilmuwan yang banyak dirujuk dalam diskursus ini mendefinisikan ujaran kebencian sebagai “*speech expressing hatred or intolerance of other social group especially on the basis of race and sexuality.*” Lalu apa yang bisa masuk dalam kategori atau istilah ‘*hate*’? Kembali merujuk OED, Post memahami *hate* sebagai “*an emotion of extreme dislike or aversion; abhorrence, hatred*” (Post 2009: 123). Definisi ini mengandung dua aspek penting; yang pertama berkaitan dengan substansi atau konten ujaran dan yang kedua berkaitan dengan jenis kelompok yang disasar. Sebuah ujaran (*speech*) bisa dikatakan (*hate*) apabila yang pertama ia mengekspresikan perasaan kebencian atau intoleransi yang bersifat ekstrim dan yang kedua perasaan tersebut ditujukan kepada kelompok lain berdasarkan identitas mereka seperti ras dan orientasi seksual. Berdasarkan definisi ini Post mengkritik kriminalisasi *hate speech* karena menurutnya ekspresi perasaan kebencian adalah hal yang normal dalam kehidupan emosional manusia. Batas antara yang ekstrim dan moderat dalam ujaran sulit diukur. Pelarangan *hate speech* menurut Post akan menghadapi problem konseptual dalam membedakan antara “*hate*” dengan “*normal dislike*” atau “*disagreement*” (Post 2009: 125).

Post menuntut mereka yang mendukung pelarangan ujaran kebencian untuk menjelaskan apakah beberapa contoh ujaran berikut termasuk ujaran kebencian atau tidak: seseorang yang mengungkapkan kebenciannya terhadap pemerintah yang berlaku zalim dengan mengatasnamakan agama atau ras tertentu; seorang ilmuwan yang

menyerang fundamentalisme Islam karena *homophobia* dan represi terhadap perempuan yang dipraktikkan; dan kritikus yang menyerang Gereja Katolik karena ada pendeta yang menjadi pelaku *pedofilia* atau karena posisi gereja yang menentang aborsi.

Pertanyaan Post di atas bisa dijawab dengan klausul dalam *International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination* (CERD) berikut: "*punishable by law all dissemination of ideas based on racial superiority or hatred, incitement to racial discrimination, as well as all acts of violence or incitement to such acts against any race or group of persons of another colour of ethnic origin*". Definisi ini menyatakan bahwa aspek penting dalam ujaran kebencian adalah substansi ujaran yang menekankan pada karakterisasi negatif terhadap kelompok identitas tertentu semata semata karena identitasnya. Ujaran kebencian bisa dipahami sebagai merujuk pada cara pandang esensialis yang menekankan bahwa sumber utama ancaman ada pada karakter *inherent* atau bawaan kelompok identitas tertentu. Pandangan ini menafikan keragaman perilaku dari kelompok tersasar karena sumber utama masalah adalah identitasnya. Ide seperti ini mengusung pesan, baik implisit atau eksplisit, bahwa eliminasi kelompok identitas yang disasar diperlukan.

Berdasarkan pemaknaan ini tiga contoh ujaran yang dikemukakan Post di atas tidak bisa dikategorikan sebagai ujaran kebencian karena yang diserang bukanlah afiliasi kelompok identitasnya, seperti Islam atau Gereja Katolik, tetapi perilaku *homophobia* dan *pedofilia* yang dilakukan oleh anggota kelompok identitas tersebut. Dengan begitu ungkapan kebencian terhadap rezim pemerintahan zalim yang mengatasnamakan kelompok identitas tertentu tidak bisa dikategorikan ujaran kebencian jika yang diserang utamanya adalah praktek kezaliman rezim tersebut.

Untuk membedakan ujaran kebencian dengan diskursus keagamaan yang wajar, Woodward et al. (2012) dalam tulisan tentang Front Pembela Islam menawarkan kerangka empat level wacana keagamaan sebagai berikut: 1) *Dialog concerning/discussion of religious differences*; 2) *Unilateral condemnation of the beliefs and practices others*; 3) *Dehumanization and demonization of individuals and groups, implicit justification of violence*; 4) *Explicit provocation of violence*.

Wacana di dua level yang pertama menurut Woodward bisa dikategorikan sebagai wacana yang bisa ditolerir atau tidak berbahaya. Sementara dua wacana pada level 3-4 bisa masuk kategori *hate speech*. Namun tingkat ancaman *hate speech* bisa dibedakan dalam dua level. Level yang pertama adalah diskursus yang menggambarkan kelompok agama tertentu mempunyai karakter bawaan yang jahat (demonisasi) dan secara implisit memberi justifikasi terhadap aksi kekerasan. Level kedua yang paling berbahaya adalah ujaran yang secara eksplisit memprovokasi/menghasut orang lain melakukan aksi kekerasan berdasarkan sentimen keagamaan.

Apakah dua level *hate speech* di atas patut dilarang? Kalau merujuk pada definisi CERD di atas keduanya bisa masuk dalam pidana. Namun ada sejumlah pertanyaan lebih jauh, apakah beberapa hal berikut bisa diperlakukan secara sama yakni: 1). Ujaran yang mengusung superioritas atau supremasi kelompok identitas tertentu, tetapi tidak menyerang kelompok identitas yang lain; 2). Ujaran yang menggambarkan karakter bawaan yang berbahaya dari kelompok identitas tertentu, tetapi tidak secara eksplisit menyerukan diskriminasi, eliminasi atau kekerasan terhadap kelompok tersebut; 3). Ujaran yang menggambarkan karakter bawaan yang berbahaya dari kelompok identitas tertentu, dan menyerukan diskriminasi tetapi tidak menyerukan

eliminasi atau kekerasan fisik; dan 4). Ujaran yang menggambarkan karakter bawaan yang berbahaya dari kelompok identitas tertentu yang disertai dengan hasutan (*incitement*) untuk melakukan eliminasi atau kekerasan fisik terhadap kelompok tersebut.

Sebagian aktifis HAM menganggap definisi CERD di atas terlalu radikal dan luas. Perbedaan perlakuan terhadap empat model ujaran tersebut bisa membantu merumuskan konsep ujaran kebencian yang lebih realitis sehingga tidak berdampak secara massif terhadap jaminan kebebasan befikir dan berbicara.

Keempat model ujaran ini dibedakan dengan istilah kejahatan kebencian (*hate crime*). Istilah ini digunakan dalam sistem hukum di Amerika. Sebagaimana dijelaskan di awal, Amerika tidak melarang kebencian berdasarkan identitas selama masih dalam tahap kata-kata atau ujaran. Ketika kebencian sudah mewujud dalam tindakan kriminal maka tindakan tersebut bisa dipidanakan.

Istilah ujaran kebencian juga sering dimasukkan dalam kerangka yang sama dengan penodaan (*blasphemy* atau *defamation*). Robert Post misalnya memberikan definisi lain terhadap ujaran kebencian sebagai berikut: “*speech that is formulated in a way that insult, offends or degrade*” (Post 2009: 127). Kalimat ini lebih tepat digunakan untuk mendefinisikan penodaan dari pada ujaran kebencian meskipun keduanya mempunyai sisi persamaan dan perbedaan. Ujaran atau ilustrasi yang menghina atau merendahkan agama tertentu seperti kartun kontroversial di koran Denmark *Jyllands-Posten* pada tahun 2005 yang menggambarkan Nabi Muhammad sedang membawa bom dan pedang bisa menjadi contoh penodaan. Gambar kartun demikian bisa juga dianggap sebagai ujaran kebencian karena mengusung pesan bahwa agama Islam adalah agama yang pada dasarnya yang jahat. Gambar

demikian jelas merendahkan dan terbukti bisa menimbulkan kemarahan dan kekerasan.

Namun jika ujaran kebencian mengasumsikan provokasi (*incitement*) secara eksplisit untuk melakukan kekerasan maka penodaan perlu dibedakan dengan ujaran kebencian. Di Indonesia istilah penodaan secara salah kaprah digunakan untuk mempidana pemahaman dan praktik keagamaan yang berbeda atau dianggap menyimpang dari ortodoksi. Penafsiran atas kata penodaan demikian sebenarnya pernah diterapkan di Inggris sebelum abad ke-17. Pada masa itu Inggris mempidana ujaran yang mengingkari kebenaran agama Kristen. Undang-Undang penodaan ini diadaptasi oleh negara-negara jajahan Inggris seperti Pakistan dan Malaysia. Setelah abad ke-17 Inggris menghapus Undang-Undang penodaan tetapi di banyak negara bekas jajahannya Undang-Undang ini masih berlaku.

## Regulasi Ujaran Kebencian

Indonesia sebenarnya telah memiliki aturan hukum yang dapat dimanfaatkan untuk menindak perkara hasutan kebencian. Meskipun aturan itu masih perlu diperkuat oleh aturan-aturan lain yang belum ada (atau merevisi yang telah ada) supaya lebih efektif, tetapi tidak tertanganinya dengan baik perkara ujaran kebencian bukan karena lemahnya aturan yang ada. Hal itu terjadi karena kemauan politik hukum di Indonesia yang lebih memprioritaskan aspek perkara “penyalahgunaan atau penodaan” agama dibanding aspek pernyataan “permusuhan” berdasarkan agama. Bagian ini akan dibahas dalam pembahasan berikutnya mengenai praktik hukum.

Aturan perundang-undangan yang dapat dimanfaatkan untuk menangani

secara hukum ujaran kebencian adalah Pasal 156 KUHP yang berbunyi: "*Barang siapa di muka umum menyatakan perasaan permusuhan, kebencian atau penghinaan terhadap suatu atau beberapa golongan rakyat Indonesia, diancam dengan pidana penjara paling lama empat tahun atau pidana denda paling banyak empat ribu lima ratus rupiah.*"

*"Perkataan golongan dalam pasal ini dan pasal berikutnya berarti tiap-tiap bagian dari rakyat Indonesia yang berbeda dengan suatu atau beberapa bagian lainnya karena ras, negeri asal, agama, tempat, asal, keturunan, kebangsaan atau kedudukan menurut hukum tata negara".*

Satu pasal lain mengenai "ancaman kekerasan" di dalam KUHP dapat digunakan, meskipun jarang dipakai, yaitu Pasal 335 KUHP yang menyatakan sebagai berikut: "*Diancam dengan pidana penjara paling lama satu tahun atau denda paling banyak empat ribu lima ratus rupiah: 1. Barang siapa melawan hukum memaksa orang lain supaya melakukan, tidak melakukan atau membiarkan sesuatu, dengan memakai kekerasan, sesuatu perbuatan lain maupun perlakuan yang tak menyenangkan, atau dengan memakai ancaman kekerasan, sesuatu perbuatan lain maupun perlakuan yang tak menyenangkan, baik terhadap orang itu sendiri maupun orang lain.*"

Belum lama ini, pemerintah mengesahkan UU No. 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan. Salah satu aturan dalam UU ini, Pasal 59 poin a, yang membahas tentang "larangan" bagi Ormas menyebutkan bahwa Ormas dilarang "melakukan tindakan permusuhan terhadap suku, agama, ras, atau golongan". UU ini juga mengatur peringatan dan sanksi bagi Ormas yang melanggar ketentuan tersebut. Peringatan dan sanksi dapat dijatuhkan oleh Pemerintah (Pusat) atau Pemerintah Daerah, tergantung ruang lingkup Ormas bersangkutan, berupa: upaya persuasif dari pemerintah, sanksi administratif, penghentian sementara

kegiatan, pencabutan surat keterangan terdaftar/pencabutan status badan hukum, atau pembubaran Ormas. Meskipun demikian, untuk menjamin kebebasan berserikat dan kebebasan berekspresi, mekanisme pemberian peringatan dan penjatuhan sanksi ini diatur sangat ketat dalam Pasal 60 sampai Pasal 80.

Sampai di sini peraturan perundang-undangan di Indonesia cukup memadai, walaupun belum sepenuhnya ideal, dalam mengatur perkara ujaran kebencian. Kalau Pasal 156 KUHP dapat dimanfaatkan dalam kasus individu (orang per orang), sementara UU Ormas di atas dapat diterapkan dalam kasus organisasi masyarakat, termasuk organisasi keagamaan.

Di aturan di atas, pemerintah RI telah menerbitkan UU No. 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR). Artinya, naskah kovenan yang dikeluarkan oleh PBB pada tahun 1966 ini telah menjadi "bagian yang tidak terpisahkan dari undang-undang" yang berlaku di Indonesia. Pasal 20, Ayat 2, ICCPR dengan sangat tegas mengatur larangan ujaran kebencian atas dasar, antara lain, agama: "*Segala tindakan yang menganjurkan kebencian atas dasar kebangsaan, ras atau agama yang merupakan hasutan untuk melakukan diskriminasi, permusuhan atau kekerasan harus dilarang oleh hukum.*"

Komentar Umum 18 ICCPR oleh Komite HAM PBB angka ke-2 menghubungkan ujaran kebencian atas dasar kebangsaan, ras atau agama dengan ujaran untuk melakukan diskriminasi. Sedangkan Komentar Umum 22 tentang Pasal 18 yang dituangkan dalam angka ke-7 menolak, antara lain, menolak identifikasi bahwa ujaran kebencian merupakan bagian/bentuk dari pengamalan (manifestasi) dari kebebasan beragama dan berkeyakinan.

Sebagai negara yang telah meratifikasi ICCPR, Indonesia wajib melakukan penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan hak warga negaranya untuk terbebas dari hasutan kebencian. Selain itu, sebagai bagian dari sistem pemantauan yang berlaku di PBB pemerintah Indonesia juga harus menyusun laporan berkala kepada PBB yang berisi tindakan yang telah dilakukan negara dan perkembangan/kemajuan dalam penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan hak itu, termasuk dalam isu hasutan kebencian ini.

### Praktik Hukum Ujaran Kebencian

Pada bagian ini penulis tidak mengkaji semua praktik hukum atau peradilan kasus ujaran kebencian berdasarkan agama yang terjadi di Indonesia, tetapi penulis hanya mengambil dua contoh kasus menonjol dan besar yang terjadi belakangan ini. *Pertama*, kasus peradilan terhadap ujaran kebencian dan kekerasan/penyerangan terhadap, antara lain, empat gereja dan satu sekolah Kristen di Temanggung pada Februari 2011 (selanjutnya disebut: kasus Temanggung). *Kedua*, kasus peradilan terhadap ujaran kebencian, kekerasan dan pembunuhan terhadap pengikut Ahmadiyah di Desa Umbulan, Kecamatan Cikeusik, Kabupaten Pandeglang, Banten pada Februari 2011 (selanjutnya disebut: kasus Cikeusik).

Kedua kasus tersebut dibawa ke pengadilan. Kasus Temanggung disidangkan di Pengadilan Negeri Semarang, sedangkan kasus Cikeusik di Pengadilan Negeri Serang, Banten. Menariknya, baik terdakwa utama dalam kasus Temanggung dan kasus Cikeusik tidak didakwa dengan pasal-pasal ujaran kebencian berdasarkan agama sebagaimana dijelaskan di atas, tetapi dengan hasutan biasa dalam Pasal 160 KUHP.

Seorang terdakwa dalam kasus Temanggung dipidana 1 tahun penjara dengan dakwaan pelanggaran terhadap pasal hasutan dalam Pasal 160 KUHP, sedangkan 16 terdakwa lain dihukum menggunakan klausul kekerasan dalam Pasal 170 KUHP yang masing-masing dihukum penjara antara 5 hingga 10 bulan. Demikian pula dalam kasus Cikeusik dimana 12 orang dibawa ke pengadilan. Dalam kasus ini 4 orang terdakwa didakwa melakukan penghasutan (Pasal 160 KUHP) dan sekaligus melakukan kekerasan secara bersama yang mengakibatkan maut (Pasal 170 KUHP). Sementara itu 9 terdakwa lain hanya dituntut dengan Pasal 170 KUHP tentang melakukan kekerasan secara bersama yang mengakibatkan maut. Akhirnya, 12 orang terdakwa ini dihukum dengan hukuman penjara masing-masing antara 3 sampai 6 bulan, sebuah hukuman yang menurut banyak pihak dianggap terlalu ringan.

Mengapa dua kasus di atas diputuskan menggunakan pasal hasutan biasa, bukan hasutan kebencian berdasarkan agama? Sebelum menjawab pertanyaan ini, perlu disimak terlebih dahulu bagaimana bunyi Pasal 160 KUHP: "Barang siapa di muka umum dengan lisan atau dengan tulisan menghasut supaya melakukan perbuatan yang dapat dihukum, melawan pada kekuasaan umum, dengan kekerasan atau supaya jangan mau menurut peraturan undang-undang atau perintah yang sah yang diberikan menurut peraturan undang-undang, dihukum penjara selama-lamanya enam tahun atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 4.500,- (empat ribu lima ratus rupiah)".

Jika perkara ujaran kebencian yang sebenarnya ada unsur keagamaannya, lalu diadili dengan pasal di atas, berarti ada upaya untuk menghilangkan atau menghindari unsur agama di dalamnya. Mengapa? Menurut penulis, hal ini

dipengaruhi oleh konstruksi umum identifikasi delik agama di Indonesia yang cenderung ditonjolkan dan dilekatkan dalam kasus pidana penyalahgunaan, penistaan, atau penodaan terhadap agama (Pasal 156a KUHP) dan dihindari dalam kasus permusuhan dan kebencian atas dasar, antara lain, agama (Pasal 156 KUHP). Dalam kasus pengadilan Tajul Muluk (kasus Syiah Sampang, pihak penganut) dan Alexander Aan (kasus dakwaan Atheisme di Padang) pengadilan menggunakan delik penyalahgunaan, penistaan, atau penodaan terhadap agama. Sedangkan dalam kasus Temanggung dan Cikeusik, sekali lagi, pengadilan menghindari menggunakan delik kasus permusuhan dan kebencian atas dasar agama dan lebih memilih delik hasutan biasa.

Dalam hukum internasional, penyalahgunaan, penistaan, atau penodaan terhadap agama diistilahkan dengan konsep *blasphemy*. Sedangkan ujaran permusuhan dan kebencian atas dasar agama ini kurang lebih dikonsepsikan dengan istilah *hate speech* atau *religious hatred* yang di bagian awal paper ini telah diulas panjang lebar.

Di luar negeri, regulasi dan praktik hukum *hate speech* atau *religious hatred* bukan sesuatu yang asing di sebagian negara. Sihombing et. al. (ILRC 2012: 4-5) menyebutkan Inggris dan Irlandia Utara membuat UU yang melarang kebencian agama/ras sejak 1 Oktober 2007 melalui *The Racial and Religious Hatred Act*. Kebencian agama di sini diartikan sebagai kebencian agama-agama dan termasuk kebencian terhadap kelompok atau individu yang tidak menganut agama (*non-believer*). Untuk tidak membatasi kebebasan berekspresi, UU ini lebih menekankan aspek pernyataan atau tindakan yang bersifat mengancam kelompok atau individu beragama/tidak beragama, dan bukan diperuntukkan untuk membatasi diskusi dan kritik.

Sepaham dengan perkembangan di Inggris dan Irlandia Utara tersebut, Majelis Parlemen Dewan Eropa telah menulis rekomendasi pada tahun 2007, antara lain, kepada komite menteri-menteri luar negeri negara-negara anggota Dewan Eropa untuk menjamin hukum dan praktik hukum di negaranya supaya mengkriminalkan setiap pernyataan yang ditujukan kepada seseorang atau kelompok dari orang-orang tersebut yang menjadi target dari permusuhan, diskriminasi, dan kekerasan atas dasar kebencian terhadap agama mereka (Sihombing et. al. 2012: 5). Walaupun di sebagian negara lain terdapat ketegangan antara penghormatan dan pemenuhan kebebasan berekspresi dan pembatasan hak berupa kriminalisasi terhadap praktik *hate speech* atau *religious hatred*, pengalaman negara-negara Eropa ini mulai menunjukkan kepedulian internasional terhadap persoalan ini.

### Gerakan Sosial, Opsi non-Litigasi?

Bagian di atas menunjukkan bahwa sistem perundang-undangan di Indonesia, sebagaimana negara-negara demokrasi pada umumnya, menyediakan landasan hukum untuk mempidanakan ujaran kebencian. Namun demikian, pada praktiknya penegakan hukum terhadap ujaran kebencian berdasarkan agama terbentur oleh dua hambatan. Pertama, disebabkan adanya salah kaprah pemahaman yang membatasi pidana ujaran kebencian pada penodaan/penistaan (*blasphemy*) yang dipahami sebagai penyimpangan terhadap ajaran-ajaran pokok agama yang diakui. Kedua, nampaknya hakim atau jaksa di Indonesia tidak cukup berani menggunakan pasal-pasal yang tersedia untuk mempidanakan ujaran kebencian berdasarkan sentimen agama. Beberapa kasus peradilan yang relevan menunjukkan hakim atau jaksa

lebih memilih menggunakan delik hasutan biasa daripada delik *hate speech* atau *hate crime*. Akibatnya sejauh ini tidak ada rintangan hukum cukup berarti yang bisa mencegah individu atau kelompok di Indonesia melakukan ujaran kebencian. Dalam situasi realitas hukum demikian, gerakan sosial bisa memberi alternatif respon.

Agar bisa berkontribusi dalam mengontrol atau menjadi “rem” praktek ujaran kebencian, gerakan sosial bisa menyoal dua agenda berikut: *Pertama*, menciptakan tekanan sosial terhadap praktek ujaran kebencian. Hal ini bisa dilakukan dalam dua bentuk yakni: a). membangun wacana publik yang bisa menekan praktek ujaran kebencian. Ini bisa dilakukan misalnya dengan kegiatan *monitoring* dan *reporting* secara berkelanjutan terhadap kasus-kasus ujaran kebencian. Laporan berkelanjutan ini diharapkan bisa mengemukakan agenda (*agenda setting*) akan pentingnya menangani ancaman ujaran kebencian; b). Data hasil *monitoring* dan *reporting* tentang kasus-kasus ujaran kebencian bisa digunakan untuk mengkampanyekan penerapan regulasi yang melarang ujaran kebencian di lingkup yang terbatas seperti universitas, sekolah, penyedia layanan media sosial (*facebook, youtube*). Tindakan ini bisa disebut *informal restriction* karena dilakukan oleh aktor non-negara. *Informal restriction* ini bisa berperan penting, terutama ketika *formal restriction* oleh negara tidak berjalan. *Kedua*, lebih jauh gerakan sosial bisa memanfaatkan hasil pemantauan terhadap ujaran kebencian dan perkembangan *informal restriction* untuk mendorong *formal restriction* dalam bentuk peran negara dalam membatasi ujaran kebencian baik dengan memanfaatkan UU yang ada atau membuat instrumen hukum baru yang bersifat operatif.

Gerakan sosial yang secara khusus memberi perhatian terhadap bahaya kebencian sudah lama muncul di negara-negara maju. Di Eropa terdapat organisasi *No Hate Speech Movement* (<http://www.nohatespeechmovement.org/>) yang secara rutin mempublikasikan kasus-kasus ujaran kebencian, kesaksian para korban dan pendidikan literasi media untuk menangkal pengaruh ujaran kebencian. Di Amerika ada gerakan bernama *Anti-Defamation League* (ADL) dan *National Association for the Advancement of Colored People* (NAACP). Kedua gerakan ini secara rutin menerbitkan laporan tentang praktek *hate crime* yang dilakukan terhadap kelompok identitas tertentu seperti Yahudi dan penduduk non-kulit putih. Hasil dari pelaporan gerakan-gerakan seperti ini kemudian digunakan untuk melobi tokoh-tokoh politik berpengaruh. Salah satu hasilnya adalah regulasi khusus yang melarang *hate crime* bernama *Hate Crime Statistics Act* (HCSA) (McVeigh et.al. (2003).

Di Indonesia, perhatian di kalangan aktifis terhadap dampak penyebaran ujaran kebencian terhadap kultur toleransi sudah lama muncul, namun sejauh ini nampaknya belum ada gerakan sosial yang terfokus merespon penyebaran ujaran kebencian. Hal yang banyak ditemukan adalah sejumlah media *platform* yang menawarkan wacana alternatif untuk memperkuat nilai toleransi seperti sejuk. Oleh karena itu, dibutuhkan upaya terkoordinir dan terfokus untuk merumuskan model yang tepat sesuai konteks Indonesia. Isu-isu penting dan tawaran agenda gerakan sosial dalam *paper* ini diharapkan bisa memulai gerakan sosial terencana yang secara khusus bertujuan untuk merespon masalah penyebaran ujaran kebencian.

## Kesimpulan

Paper ini menunjukkan bahwa ujaran kebencian adalah problem umum yang dihadapi negara-negara demokrasi. Tantangan ujaran kebencian bisa lebih serius di negara demokrasi dengan tingkat keragaman komunal yang tinggi seperti Indonesia. Ancaman ujaran kebencian tidak bisa hanya dilihat dari korelasi langsung antara ujaran kebencian dengan kekerasan aktual yang mengikutinya; tetapi juga yang tidak kalah penting adalah memperhatikan dampak ujaran kebencian dalam menciptakan ketegangan dan polarisasi sektarian di masyarakat yang dalam konteks tertentu bisa mempermudah terjadinya eskalasi konflik.

Respon terhadap ancaman ujaran kebencian bisa dilakukan di dua ranah, yakni ranah legal dan non-legal. Secara legal, sistem perundang-undangan di Indonesia menyediakan sejumlah perangkat hukum yang bisa digunakan untuk mempidana ujaran kebencian. Beberapa diantaranya adalah Pasal 156 dan 335, dan KUHP UU No. 17 tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan (Pasal 59 poin a) yang membahas tentang "larangan" bagi Ormas menyebutkan bahwa Ormas dilarang "melakukan

tindakan permusuhan terhadap suku, agama, ras, atau golongan".

Meski demikian penerapan regulasi-regulasi ini memerlukan konseptualisasi yang cermat tentang apa yang masuk dalam kategori ujaran kebencian. Beberapa konsep *hate speech* yang umum dipakai di negara-negara Barat sebagaimana dibahas di atas bisa menjadi salah satu acuan.

Terahir, selain respon yang bersifat legal, upaya untuk mencegah persebaran ujaran kebencian nampaknya belum menjadi agenda di Indonesia. Bentuk respon non-legal bisa dilakukan dengan dua cara. Yang pertama adalah memperkuat kontrol publik terhadap persebaran ujaran kebencian. Hal ini bisa dilakukan dengan memperbanyak program *monitoring* dan *reporting* terhadap praktek ujaran kebencian. Kedua, perlu upaya untuk mendorong *informal restriction*, atau regulasi yang dibuat di tingkat kelembagaan tertentu seperti universitas dan media sosial untuk membatasi praktek ujaran kebencian. Dengan demikian diharapkan ruang bagi persebaran ujaran kebencian bisa minimal dibatasi walaupun tidak bisa sepenuhnya dihilangkan.

## Daftar Pustaka

- Ahnaf, M.I. "Local Elections and Intolerance: A Lesson from Sampang," *Perspectives on Religious Life in Indonesia*, Volume 3, May 2014.
- Hare, I. & Weinstein, J. *Extreme Speech and Democracy*. Oxford University Press, 2011.
- International Crisis Group. *Indonesia: Jemaah Islamiyah's Publishing Industry*. Asia Report N°147 28 Feb 2008.
- McVeigh et.all. "Hate Crime Reporting as a Successful Social Movement Outcome," *American Sociological Review*, Vol. 68, No. 6 (Dec. 2003), pp. 843-867.
- Post, Robert. "Hate Speech," in Hare, I. & Weinstein, J. *Extreme Speech and Democracy*. Oxford University Press, 2011.

Sihombing, et all. *Ketidakadilan dalam Beriman: Hasil Monitoring Kasus-Kasus Penodaan Agama dan Ujaran Kebencian atas Dasar Agama di Indonesia*. Jakarta: The Indonesia Legal Resources Center (ILRC), 2012.

Woodward, et al. *Hate Speech and the Islamic Defenders' Front*. Center for Strategic Communication, Report No. 1203 / September 9. 2012.