



# Penjelasan ‘Ujaran Kebencian’ Panduan

---

Edisi 2015

---

## ARTICLE 19

Free Word Centre  
60 Farringdon Road  
London,  
EC1R 3GA  
United Kingdom

T: +44 20 7324 2500  
F: +44 20 7490 0566  
E: [info@article19.org](mailto:info@article19.org)  
W: [www.article19.org](http://www.article19.org)  
Tw: [@article19org](https://twitter.com/article19org)  
Fb: [facebook.com/article19org](https://facebook.com/article19org)

ISBN: 978-1-910793-25-1

---

© ARTICLE 19, 2015

### Penghargaan

Laporan ini disediakan berdasarkan lisensi Creative Commons Attribution-Non-Commercial-ShareAlike 2.5. Anda bebas menyalin, membagikan dan mempertunjukkan tulisan ini dan membuat pekerjaan turunan, selama Anda:

- 1) memberikan kredit kepada Article 19;
- 2) tidak menggunakan tulisan ini untuk kepentingan komersil;
- 3) mendistribusikan tulisan apapun dari publikasi dengan lisensi serupa dengan yang ini.

Untuk mengakses teks lengkap peraturan lisensi ini, kunjungi:  
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/2.5/legalcode>.

ARTICLE 19 akan menghargai apabila dapat menerima salinan materi apapun yang memuat informasi dari laporan ini.

ARTICLE 19 berterima kasih atas dukungan dana dari Kementerian Luar Negeri Belanda.



---

<b>Untuk apa panduan ini?</b>	<b>3</b>
<b>Bagian I: Mengenali ‘ujaran kebencian’</b>	<b>5</b>
Apakah hak atas kebebasan berpendapat dan berekspresi itu?	6
Apakah hak memperoleh kesetaraan itu?	8
Apakah ‘ujaran kebencian’ itu?	9
Siapa yang menjadi sasaran dari ‘ujaran kebencian’?	13
Mengapa menggunakan istilah ‘ujaran kebencian’?	16
Tipologi ‘ujaran kebencian’ yang diusulkan	18
Piramida Ujaran Kebencian	19
‘Ujaran kebencian’ yang harus dilarang	20
‘Ujaran kebencian’ yang dapat dilarang	22
‘Ujaran kebencian’ yang sah	22
Apakah ‘ujaran kebencian’ dan ‘kejahatan kebencian’ sama?	24
Ekspresi apakah yang tidak secara otomatis menjadi ‘ujaran kebencian’?	28
Ekspresi yang sangat menyinggung	28
Penodaan (blasphemy) atau ‘penistaan agama’	29
Penyangkalan peristiwa sejarah	32
Menghasut tindakan teroris dan kekerasan ekstremisme	34
Perlindungan “negara” dan pejabat publik	37
Penistaan	39
<b>Bagian II: Menanggapi ‘ujaran kebencian’</b>	<b>40</b>
1) Menciptakan lingkungan yang mendukung hak atas kebebasan berekspresi dan kesetaraan	41
a) Lingkungan yang mendukung hak atas kebebasan berekspresi	41
b) Memastikan perlindungan penuh atas hak atas kesetaraan dan non-diskriminasi	45
2) Upaya kebijakan positif oleh negara	49
Mengenali dan bersuara menentang intoleransi	49
Pelatihan kesetaraan	51
Kebijakan publik untuk pluralisme dan kesetaraan dalam media	52
Pendidikan publik dan kampanye informasi	55
Keadilan transformatif	56
3) Prakarsa sukarela oleh pemangku kepentinganlainnya	57
Prakarsa masyarakat sipil	57
Mobilisasi aktor berpengaruh dan aliansi kelembagaan	58
Peran media yang independen dan pluralistik	58
Peran perantara internet	60
Peran dialog antarkelompok yang bermakna	65

---

<b>Bagian III: Membatasi ‘ujaran kebencian’</b>	<b>66</b>
Hasutan genosida yang dilakukan secara publik dan langsung	68
Advokasi kebencian diskriminatif yang merupakan hasutan untuk melakukan diskriminasi, permusuhan atau kekerasan	68
Elemen kunci Pasal 20 (2) ICCPR	71
Tindakan pelaku	74
Niat pelaku	77
Ambang batas tingkat keparahan	78
Sanksi untuk penghasutan tidak terbatas pada hukuman pidana	82
Larangan ‘ujaran kebencian’ berdasarkan Pasal 19 (3) ICCPR	84
<b>Lampiran I</b>	<b>86</b>

---

# Untuk apa panduan ini?

Dalam panduan ini, ARTICLE 19 memberikan panduan bagaimana mengenali ‘ujaran kebencian’ dan cara efektif menangkalnya, sembari melindungi hak kebebasan berekspresi dan kesetaraan. Panduan ini menanggapi terus meningkatnya kebutuhan untuk panduan yang jelas tentang upaya mengidentifikasi “ujaran kebencian,” dan untuk menanggapi tantangan ‘ujaran kebencian’ yang mengemuka dalam kerangka hak asasi manusia.

Dengan demikian, panduan ini membahas tiga pertanyaan kunci:

1. Bagaimana kita mengenali ‘ujaran kebencian’ yang dapat dibatasi, dan membedakannya dari perkataan yang dilindungi?
2. Tindakan apa yang dapat diambil oleh negara dan pihak lain untuk melawan ‘ujaran kebencian’?
3. Jenis ‘ujaran kebencian’ apa yang harus dilarang oleh negara, dan dalam keadaan seperti apa?

Panduan ini disusun berdasarkan prinsip bahwa tindakan yang terkoordinasi dan terfokus untuk mempromosikan hak atas kebebasan berekspresi dan kesetaraan sangat penting demi membina masyarakat demokratis yang toleran, majemuk, dan beragam di mana semua hak asasi manusia dapat diwujudkan untuk semua orang. Ini dipengaruhi oleh, dan dibangun di atas, kebijakan ARTICLE 19 dalam bidang ini.

Panduan ini disusun sebagai berikut:

- Pertama, kami menjabarkan bahwa tidak ada definisi seragam tentang ‘ujaran kebencian’ dalam hukum hak asasi manusia internasional; sebaliknya, ini adalah konsep yang luas yang mencakup berbagai ekspresi. Panduan ini mengembangkan tipologi untuk mengenali dan membedakan berbagai bentuk ‘ujaran kebencian’ menurut tingkat keparahannya, yang dipandu oleh kewajiban Negara dalam hak asasi manusia internasional. ([Bagian I](#))

- 
- Kedua, kami menyediakan panduan tentang langkah-langkah kebijakan apa yang dapat dilakukan negara dan aktor non-negara untuk menciptakan lingkungan yang mendukung kebebasan berekspresi dan kesetaraan yang juga menasar penyebab mendasar dari ‘ujaran kebencian’ sembari dengan memaksimalkan peluang untuk menangkalnya. (Bagian II)
  - Terakhir, kami menguraikan keadaan luar biasa di mana Negara diwajibkan hukum internasional untuk melarang bentuk ‘ujaran kebencian’ yang terparah, dan keadaan dimana Negara-negara dapat memberlakukan pembatasan atas ‘ujaran kebencian’ berdasarkan hukum internasional. Uraian Ini termasuk panduan untuk memastikan bahwa larangan semacam itu tidak disalahgunakan, dan untuk memastikan bahwa jika sanksi dijatuhkan, sanksi tersebut tepat dan sebanding, serta memastikan dukungan dan pemulihan bagi para korban. (Bagian III)

ARTICLE 19 menyakini pentingnya memastikan bahwa respon terhadap ‘ujaran kebencian’ sesuai dengan hukum hak asasi manusia internasional. Larangan yang menyensor sudut pandang ofensif sering kali kontra produktif untuk tujuan mempromosikan kesetaraan, karena gagal mengatasi akar sosial yang melandasi jenis prasangka yang mendorong ‘ujaran kebencian’. Dalam banyak kasus, ketimbang melalui penyensoran, kesetaraan dipromosikan dengan lebih baik melalui upaya-upaya positif yang meningkatkan pemahaman dan toleransi.

*Panduan ini bukan versi definitif, dan akan terus diperbarui untuk mencerminkan kasus yang berkembang dan praktek-praktek terbaik dalam bidang ini.*

# Bagian I: Mengenal ‘Ujiaran Kebencian’



---

Untuk mengenali ‘ujaran kebencian’, pertama-tama kita harus memahami pentingnya hak asasi manusia yang saling memperkuat yaitu kebebasan berekspresi dan kesetaraan.

“Pada bagian ini, ARTICLE 19 juga mengusulkan tipologi untuk mengenali ‘ujaran kebencian’: membedakan berbagai bentuk menurut tingkat keparahan ekspresi dan dampaknya. Kami percaya bahwa hal ini penting untuk memengaruhi tanggapan efektif dan canggih terhadap ‘ujaran kebencian’ dan – dalam kasus luar biasa – larangan ‘ujaran kebencian’ (Lihat [Bagian III](#)).

## Apakah hak atas kebebasan berpendapat dan berekspresi itu?



Kebebasan berpendapat dan berekspresi (kebebasan berekspresi) adalah hak asasi manusia yang fundamental, dilindungi dalam Pasal 19 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM)<sup>1</sup> dan memiliki kekuatan hukum berdasarkan seluruh perjanjian hak asasi manusia yang utama.<sup>2</sup>

Hukum hak asasi manusia internasional mewajibkan seluruh negara untuk menjamin kebebasan untuk mencari, menerima atau menyebarkan informasi atau gagasan apa pun kepada semua orang, tanpa batasan, serta melalui media apa pun yang dipilih seseorang.



**Cakupan hak atas kebebasan berekspresi sangat luas.** Ini meliputi, misalnya, ekspresi pendapat dan ide yang mungkin dianggap sangat menyinggung bagi orang lain, dan mungkin mencakup ungkapan diskriminatif.<sup>3</sup>

Sering dikatakan bahwa semua hak asasi manusia bersifat universal, tidak dapat

<sup>1</sup> DUHAM tidak mengikat negara secara hukum, namun, banyak dari ketentuannya dianggap telah memperoleh kekuatan hukum sebagai hukum kebiasaan internasional sejak DUHAM diadopsi; lihat *Filartiga v. Pena-Irala*, 630 F. 2d 876 (1980) (US Circuit Court of Appeals, 2nd circuit).

<sup>2</sup> Lihat Pasal 19 Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik (ICCPR), Pasal 9 Piagam Afrika (Banjul) tentang Hak Asasi Manusia dan Rakyat (ACHPR); Pasal 13 Konvensi Amerika tentang Hak Asasi Manusia (AmCHR), dan Pasal 10 Konvensi Eropa tentang Hak Asasi Manusia (ECHR).

<sup>3</sup> Komite Hak Asasi Manusia (Komite HAM), Komentar Umum No.34, CCPR / C / GC / 34, 12 September 2011, paragraf 11.



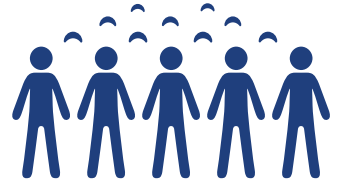
---

dibagi, saling terkait, saling bergantung dan saling menguatkan. Lebih lanjut, ada dua alasan mengapa hukum internasional sangat mementingkan hak atas kebebasan berekspresi sebagai hak landasan:



- Pada tingkat personel, kebebasan berekspresi merupakan kunci perkembangan, martabat, dan pemenuhan setiap orang. Orang bisa mendapatkan pemahaman tentang lingkungan mereka dan dunia yang lebih luas dengan bertukar ide dan informasi secara bebas dengan orang lain. Orang akan merasa lebih aman dan dihormati jika mereka bisa mengungkapkan isi pikirannya.

- Di tingkat negara, kebebasan berekspresi diperlukan untuk pemerintahan yang baik dan demi kemajuan ekonomi dan sosial. Kebebasan berekspresi memastikan akuntabilitas dengan memungkinkan masyarakat untuk secara bebas berdebat dan menyampaikan keprihatinan kepada pemerintah, termasuk untuk perlindungan dan pemajuan hak asasi manusia lainnya.



Karena itu, hak atas kebebasan berekspresi bukanlah hak mutlak, dan Negara dapat, dalam keadaan luar biasa tertentu, membatasi hak tersebut di bawah hukum hak asasi manusia internasional.

---

## Apakah hak memperoleh kesetaraan itu?

Hukum hak asasi manusia internasional menjamin persamaan dan non-diskriminasi bagi semua orang.<sup>4</sup> Negara berkewajiban untuk menjamin **persamaan dalam pemenuhan hak asasi manusia**, dan **perlindungan hukum yang sama**.

Prinsip non-diskriminasi memiliki tiga unsur yang saling berhubungan. Ini dipahami sebagai:

1. setiap perbedaan, pengecualian, pembatasan atau preferensi terhadap seseorang;
2. berdasarkan pada karakteristik yang dilindungi yang diakui hukum hak asasi manusia internasional (menyangkut umur, disabilitas, penggantian jenis kelamin, pernikahan dan hidup bersama secara sipil, kehamilan dan tugas keibuan, ras, agama atau keyakinan, jenis kelamin, dan orientasi seksual);
3. yang memiliki tujuan atau akibat meniadakan atau memperlemah pengakuan, penikmatan atau pelaksanaan, atas dasar pijakan yang sama dengan hak asasi manusia dan kebebasan fundamental dalam bidang politik, ekonomi, sosial, budaya atau bidang kehidupan publik lainnya.<sup>5</sup>

Satu hal yang penting, yakni perlindungan martabat bagi semua orang tanpa diskriminasi, yang mendorong sebagian besar tanggapan atas ‘ujaran kebencian’, termasuk pembatasan hak terhadap kebebasan berekspresi. Respon terhadap ‘ujaran kebencian beserta larangan atasnya juga sering dibenarkan atas dasar melindungi keamanan nasional, ketertiban umum, atau moral publik. Namun, jika tujuan ini digabungkan dengan tujuan melindungi individu dari diskriminasi, respon yang membatasi ekspresi dapat dengan mudah menjadi berlebihan dan dapat disalahgunakan.

<sup>4</sup> Lihat Pasal 1 UDHR dan Pasal 2 (1) dan Pasal 26 ICCPR. Di tingkat regional, misalnya, kebebasan berekspresi dilindungi dalam Pasal 2 dan 19 dari ACHPR, Pasal 1 (1) dan 24 dari AmCHR dan Pasal 14 ECHR dan dalam Protokol 12 ECHR.

<sup>5</sup> Lihat, misalnya Komite HAM, Komentar Umum No. 18, 1989, paragraf 6.

<sup>6</sup> Banyak respon dan larangan terhadap “ujaran kebencian” juga dibenarkan atas dasar perlindungan keamanan nasional, ketertiban umum, atau moral publik. Namun, jika tujuan ini digabungkan dengan tujuan melindungi individu dari diskriminasi, respon yang membatasi ekspresi dapat dengan mudah menjadi berlebihan dan dapat disalahgunakan.

---

## Apakah ‘ujaran kebencian’ itu?

‘Ujaran kebencian’ adalah konsep emosional dan tidak ada definisi yang diterima secara universal dalam hukum hak asasi manusia internasional. Banyak yang mengatakan bahwa mereka dapat mengenali ‘ujaran kebencian’ ketika melihatnya, tetapi kriteria untuk melakukannya sering kali sulit dipahami atau kontradiktif.

Instrumen hak asasi manusia internasional dan regional menyiratkan berbagai standar untuk mendefinisikan dan membatasi ‘ujaran kebencian’: variasi ini tercermin di dalam berbagai perbedaan dalam undang-undang domestik. Dalam situasi sehari-hari, penggunaan istilah dan makna yang melekat padanya bervariasi – seperti halnya seruan untuk mengaturnya. Ini bisa menjelaskan banyak kebingungan seputar istilah tersebut, dan apa artinya bagi hak asasi manusia.

Banyak definisi yang diusulkan dari ‘ujaran kebencian’ telah dirumuskan sebagai tanggapan terhadap fenomena atau insiden sosial yang spesifik dan sangat diskriminatif. Definisi juga telah diadaptasi dari waktu ke waktu untuk disesuaikan dengan situasi baru, dan untuk mengakomodasi pergeseran bahasa, juga pergeseran pemahaman tentang kesetaraan, dan akibat diskriminasi, atau perkembangan teknologi.



Emosi penghinaan yang intens dan irasional, permusuhan dan kebencian terhadap individu atau kelompok.

Setiap ekspresi kebencian terhadap individu atau kelompok yang ditentukan oleh karakteristik yang dilindungi.

Ekspresi apa pun yang menyampaikan opini atau ide personal kepada audiens eksternal – membawa opini internal atau ide kepada audiens eksternal. Bisa dalam berbagai bentuk: tertulis, non-verbal, visual, artistik, dll, dan dapat disebarluaskan melalui media apa pun, termasuk internet, cetak, radio, atau televisi.

<sup>7</sup> Lihat Lampiran I.

- 
- Kebencian: emosi penghinaan yang intens dan irasional, permusuhan dan kebencian terhadap individu atau kelompok, yang ditargetkan karena mereka – aktual atau yang dianggap – memiliki karakteristik tertentu yang dilindungi (diakui di bawah hukum internasional).<sup>8</sup> “Kebencian” lebih dari sekadar bias, dan harus diskriminatif. Kebencian adalah indikasi keadaan emosional atau opini, dan oleh karena itu berbeda dari tindakan nyata apa pun.
  - Ujaran: ekspresi apa pun yang menyampaikan opini atau ide – membawa opini atau ide personal kepada audiens eksternal. Bisa dalam berbagai bentuk: tertulis, non-verbal, visual atau artistik, dan dapat disebarluaskan melalui media apa pun, termasuk internet, cetak, radio, atau televisi.

Sederhananya, ‘ujaran kebencian’ adalah semua ekspresi kebencian diskriminatif terhadap orang lain: tidak selalu membawa konsekuensi tertentu. Titik temu definisi yang paling minimal ini menangkap rentang ekspresi yang sangat luas, termasuk ekspresi yang sesuai hukum. Oleh karena itu, definisi ini terlalu kabur untuk digunakan dalam mengidentifikasi ekspresi yang mungkin secara sah dibatasi di bawah hukum hak asasi manusia internasional.

Selain dua unsur dasar ini, pengertian ‘ujaran kebencian’ menjadi lebih diperdebatkan; beberapa orang berpendapat bahwa kebencian diskriminatif saja tidak cukup, dan lebih banyak yang harus kentara diperlihatkan. Pendapat tentang apa yang termasuk ujaran kebencian ‘ujaran kebencian’, dan kapan hal itu dapat dilarang, sangat bervariasi, tetapi mencakup ketidaksepakatan pada elemen berikut:

- Apa yang merupakan karakteristik yang dilindungi untuk mengidentifikasi individu atau kelompok yang menjadi target ‘ujaran kebencian’;
- Tingkatan fokus yang diberikan pada kandungan dan nada ekspresi;
- Tingkatan fokus yang diberikan pada kerugian yang disebabkan; apakah ekspresi itu sendiri dianggap berbahaya karena merendahkan atau tidak manusiawi atau dianggap memiliki potensi atau konsekuensi berbahaya yang sebenarnya, seperti:

<sup>8</sup> Prinsip-Prinsip Camden tentang Kebebasan Berekspresi dan Kesetaraan, ARTICLE 19 (2009), Prinsip 12.1

- 
- menghasut **tindakan nyata** terhadap target oleh orang ketiga atau sekelompok orang, seperti kekerasan;
  - menyebabkan **respon emosional** terhadap target, seperti penghinaan atau tekanan; atau
  - **secara negatif memengaruhi sikap masyarakat**, dengan cara “menyebarkan” atau “memicu” kebencian;
- Perlunya **hubungan sebab** akibat dibuktikan antara ekspresi dan kerugian tertentu;
  - Perlunya kerugian untuk  **mungkin terjadi** atau  **akan segera terjadi**.
  - Kebutuhan untuk  **mengadvokasi** kerugian, menyiratkan bahwa pelaku memiliki niat untuk menimbulkan kerugian, dan **penyebaran** ekspresi kepada publik.

Oleh karena itu, pemahaman tentang arti ‘ujaran kebencian’ dapat berada di antara denominasi definisi paling minimal dan yang menggabungkan berbagai kombinasi faktor di atas. Pada saat yang sama, definisi sering ambigu mengenai satu atau lebih perincian ini, memungkinkan keluwesan untuk mengidentifikasi ‘ujaran kebencian’ dalam berbagai perwujudannya, menciptakan ketidakpastian dan ketidaksepakatan atas apa yang merupakan ‘ujaran kebencian.’

Berikut adalah beberapa contoh dari berbagai institusi dan aktor privat untuk menunjukkan ragam pendekatan:

- **Pengadilan Hak Asasi Manusia Eropa**, dalam definisi yang diadopsi oleh Komite Menteri Dewan Eropa (Council of Europe), menganggap ‘ujaran kebencian’ sebagai: “semua bentuk ekspresi yang menyebarkan, menghasut, mempromosikan atau membenarkan kebencian rasial, xenofobia, anti-Semitisme atau bentuk-bentuk kebencian lain yang didasarkan pada intoleransi, termasuk intoleransi yang diekspresikan oleh nasionalisme dan etnosentrisme yang agresif, diskriminasi dan permusuhan terhadap minoritas, migran dan orang-orang keturunan imigran.”<sup>9</sup>
- **YouTube**, dalam pedoman komunitasnya, mendeskripsikan ‘ujaran kebencian’ sebagai: “konten yang mendorong kekerasan atau kebencian terhadap individu atau kelompok berdasarkan atribut tertentu, seperti ras atau asal etnis, agama, disabilitas, jenis kelamin, usia, status veteran, atau orientasi seksual/identitas gender.”<sup>10</sup>
- **Komite Internasional PBB untuk Penghapusan Diskriminasi Rasial** memahami ‘ujaran kebencian’ sebagai “suatu bentuk ucapan terarah lain yang menolak prinsip-prinsip inti hak asasi manusia berupa martabat dan kesetaraan manusia serta berupaya merendahkan kedudukan individu dan kelompok dalam penilaian masyarakat.”<sup>11</sup>
- **Komisi Keluhan Penyiaran Afrika Selatan** menganggap ‘ujaran kebencian’ sebagai “materi yang, dinilai dalam konteks sanksi, mempromosikan atau mengagungkan kekerasan berdasarkan ras, asal kebangsaan atau etnis, warna kulit, agama, jenis kelamin, orientasi seksual, usia, atau disabilitas mental atau fisik” atau “propaganda perang; hasutan kekerasan yang akan segera terjadi; atau advokasi kebencian yang didasarkan pada ras, etnis, jenis kelamin, atau agama, dan

<sup>9</sup> Rekomendasi No. R (97) 20 dari Komite Menteri Dewan Eropa tentang “Ujaran Kebencian,” 30 Oktober 1997. Lihat juga, Pengadilan HAM Eropa (Pengadilan Eropa), *Gündüz v. Turki*, App. No. 35071/97 (2004), paragraf 22 dan 43. Dalam Rekomendasi CM /Rec (2010) 5 “tentang langkah-langkah untuk memerangi diskriminasi atas dasar orientasi seksual atau identitas gender,” Komite Menteri sejak itu merekomendasikan definisi berikut untuk “ujaran kebencian” yang bersifat homofobik dan transfobik: “semua bentuk ekspresi, termasuk dalam media dan Internet, yang dapat dipahami secara wajar sebagai kemungkinan untuk menghasilkan efek menghasut, menyebarkan atau mempromosikan kebencian atau bentuk diskriminasi lain terhadap lesbian, gay, biseksual dan transgender.”

<sup>10</sup> [YouTube Community Guidelines](#), Hate speech.

<sup>11</sup> Komite PBB untuk Penghapusan Diskriminasi Rasial, Rekomendasi Umum No. 35 tentang memerangi ujaran kebencian, 26 September 2013, CERD / C / GC / 35, paragraf 7.

<sup>12</sup> [Code of the Broadcasting Complaints Commission of South Africa](#), berlaku mulai 7 Maret 2003.

---

## Siapa yang menjadi sasaran dari ‘ujaran kebencian’?



Sederhananya, ‘ujaran kebencian’ menargetkan orang, sebagai individu atau kelompok, karena identitasnya.

ARTICLE 19 menganggap bahwa dasar perlindungan terhadap ‘ujaran kebencian’ harus mencakup semua karakteristik yang dilindungi yang muncul di bawah ketentuan non-diskriminasi yang lebih luas dari hukum hak asasi manusia internasional. Meskipun ini mungkin tampak jelas, namun terkadang diperdebatkan.

Karena kurangnya definisi yang diterima secara universal, kewajiban yang mengizinkan atau memerlukan batasan pada jenis ‘ujaran kebencian’ tertentu digabungkan dari banyak perjanjian yang berbeda.

Ini menjadi rumit, karena tidak semua perjanjian yang menangani diskriminasi mengharuskan negara untuk melarang “ujaran kebencian.” Selain itu, bahkan dalam perjanjian yang mewajibkan pelarangan, karakteristik yang dilindungi dan tercantum secara tegas seringkali sangat sempit.

Ada dua penjelasan untuk hal ini:

- Larangan tentang ‘ujaran kebencian’ sering dirancang sebagai tanggapan atas pelanggaran hak asasi manusia yang diskriminatif baik berskala besar maupun terus-menerus di mana ‘ujaran kebencian’ dianggap sebagai faktor penyebab. Larangan ini mencerminkan keadaan yang mereka tanggapi, dan mungkin juga dibatasi oleh prasangka masyarakat pada saat penyusunannya.<sup>14</sup>
- Persyaratan untuk melarang ‘ujaran kebencian’ dalam instrumen internasional selalu menjadi kontroversial, karena beberapa Negara telah menolak kewajiban

<sup>13</sup> Misalnya, meskipun Kovenan Internasional tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Racial (ICERD) mencakup kewajiban luas pada Negara untuk melarang jenis “perkataan yang mendorong kebencian”, Kovenan Internasional tentang Penghapusan Semua Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan (CEDAW) dan Konvensi PBB tentang Hak Penyandang Disabilitas (CRPD), tidak secara tegas mensyaratkan larangan serupa.

<sup>14</sup> Contohnya, meskipun persekusi terhadap kaum homoseksual, pembangkang politik dan penyandang disabilitas selama Perang Dunia II terdokumentasi dengan baik, Pasal 20 (2) ICCPR tidak secara tegas mengakui orientasi seksual, disabilitas, atau kebencian terhadap opini politik sebagai sarana yang melaluinya orang dapat dihasut untuk melakukan kekerasan, permusuhan atau diskriminasi.

---

yang begitu luas, terkadang karena keyakinan bahwa mereka terlalu membatasi kebebasan berekspresi.”

Berbagai instrumen internasional dan regional yang tumpang tindih telah menghasilkan pendekatan yang berbeda untuk berbagai bentuk ‘ujaran kebencian’ dalam hukum domestik, termasuk dalam kaitannya dengan karakteristik yang dilindungi. Instrumen internasional dan regional ini disurvei dalam Lampiran I.

ARTICLE 19 berpendapat bahwa realisasi hak asasi manusia tidak boleh dibatasi oleh komitmen yang terlalu formal terhadap naskah asli dari instrumen apa pun, atau bahkan maksud para penyusunnya, jika interpretasi tersebut akan mempersempit penikmatan hak.

Selain itu, instrumen hak asasi manusia internasional telah ditafsirkan dari waktu ke waktu untuk mendukung prinsip kesetaraan dalam pemahaman yang luas tentang istilah tersebut, juga menerapkan karakteristik dilindungi yang secara khusus tercantum dalam perjanjian, untuk alasan yang tidak tercantum secara tegas. Banyak negara mengakui karakteristik yang dilindungi, dalam undang-undang nasional yang melarang ‘ujaran kebencian’, yang mencerminkan karakteristik yang dilindungi di bawah kewajiban yang lebih luas untuk menjamin kesetaraan dan non-diskriminasi.

Dengan perlindungan yang memadai untuk kebebasan berekspresi, kami menganggap bahwa ketentuan ‘ujaran kebencian’ harus dipastikan inklusif bagi jangkauan terluas karakteristik yang dilindungi. Ini harus meliputi tetapi tidak terbatas pada: ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, opini politik atau lainnya, asal kebangsaan atau sosial, properti, kelahiran, asal atau identitas asli (indigenous), disabilitas, status migran atau pengungsi, orientasi seksual, identitas gender atau status interseks.

<sup>15</sup> Pasal 2 dan 26 ICCPR dengan saja membiarkan daftar karakteristik yang dilindungi yang sengaja dibiarkan terbuka, memungkinkan pembacaan yang luas dari karakteristik tambahan. Lihat, misalnya Manfred Nowak, UN Covenant on Civil and Political Rights, CCPR Commentary, 2nd revised edition, halaman 628; atau Pengadilan Eropa, *Tyrer v. UK*, A 26 (1978)..



---

## Karakteristik yang Dilindungi

ARTICLE 19 menganggap bahwa alasan kebencian diskriminatif harus mencakup semua karakteristik yang dilindungi yang muncul dalam ketentuan non-diskriminasi yang lebih luas berdasarkan hukum hak asasi manusia internasional

Asal kebangsaan  
atau sosial  
Agama  
Warna  
kulit  
Asal atau identitas asli (indigenous)  
Ras  
Bahasa  
Disabilitas  
Properti  
Kelahiran  
Identitas gender atau status interseks  
Opini politik atau berbeda  
Jenis kelamin  
Orientasi seksual  
Status migran  
atau pengungsi

---

## Mengapa menggunakan istilah ‘ujaran kebencian’?

Melabeli ekspresi tertentu secara akurat sebagai ‘ujaran kebencian’ dapat berperan penting dalam meningkatkan nilai-nilai martabat dan kesetaraan yang menopang hukum hak asasi manusia internasional. Meski demikian, terlalu mudah mengidentifikasi suatu ekspresi sebagai ‘ujaran kebencian’ juga harus dihindari, karena penggunaannya juga dapat menimbulkan konsekuensi negatif. Istilah ini sangat emosional, dan dapat disalahgunakan untuk membenarkan pembatasan yang tidak tepat atas hak kebebasan berekspresi, khususnya dalam kasus kelompok yang terpinggirkan dan rentan.

‘Ujaran Kebencian’ sebagai istilah	
Pro	Kontra
Mengakui dan menolak prasangka yang memotivasi “ujaran kebencian” secara terbuka, dan hubungannya dengan kerugian historis dan saat ini.	Membunkam perdebatan yang sah tentang hal-hal yang menyangkut kepentingan publik, khususnya oleh orang-orang yang memegang kekuasaan.
Mengundang diskusi yang lebih luas tentang implikasi “ujaran kebencian” bagi perlindungan hak asasi manusia.	Hubungan yang berlebihan antara ujaran dan kerugian yang diduga – baik karena salah menilai pengaruh pelaku ujaran atau kemungkinannya kerugian akan terjadi – dan/atau pengabaian atas kecenderungan individu untuk melakukan ujaran tanggapan yang memiliki dampak yang kuat dan positif.

<sup>16</sup> Susan Benesch, *Dangerous Speech: A Proposal to Prevent Group Violence*, 23 Februari 2013.

<sup>17</sup> A. Buyse, *Words of Violence: ‘fear speech’, or How Violent Conflict Escalation Relates to the Freedom of Expression*, *Human Rights Quarterly*, Vol. 91, p. 1435 – 84.

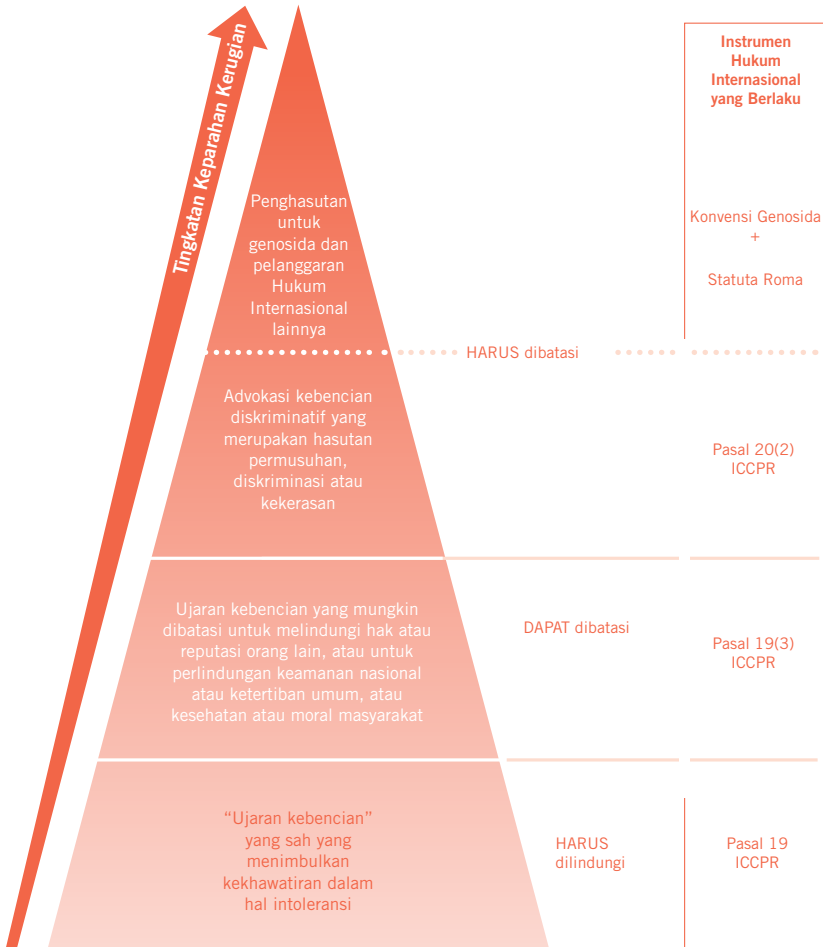
<sup>18</sup> Resolusi Dewan HAM PBB (UN HRC) 16/18 tentang Pemberantasan intoleransi, stereotip dan stigmatisasi negatif, dan diskriminasi, hasutan untuk melakukan kekerasan, dan kekerasan terhadap orang berdasarkan agama atau kepercayaan (Resolusi 16/18), A / HRC / Res / 16/18, diadopsi tanpa pemungutan suara pada 24 Maret 2011.

<sup>19</sup> Resolusi UN HRC 16/18 tentang situasi hak asasi manusia Muslim Rohingya dan minoritas lainnya di Myanmar, A / HRC / Res / 29/21, diadopsi tanpa pemungutan suara pada 3 Juli 2015.

Menunjukkan solidaritas dan dukungan kepada mereka yang menjadi sasaran, menghargai martabat mereka, dan memberdayakan mereka untuk sama-sama bersuara.	Mengasumsikan bahwa pelaku dengan sengaja mengadvokasikan kerugian, sementara niat mereka mungkin lebih remeh (misalnya komentar yang dinilai buruk atau sembrono di media sosial) atau bernuansa lain (menyindir, atau memprovokasi perdebatan tentang masalah yang menantang, termasuk melalui seni).
Menghadapkan pelaku dan pendukungnya dengan argument tanggapan.	Menyiratkan secara keliru bahwa semua “ujaran kebencian” adalah melanggar hukum dan menyerukan sanksi pidana atau lainnya yang mungkin tidak pantas atau tidak efektif.
Mendidik masyarakat, meningkatkan pemahaman tentang dampak “ujaran kebencian” dan mengurangi kecenderungan yang mengarah ke ujaran tersebut.	Meningkatkan jumlah audiens pelaku, terutama jika mereka dapat membingkai diri mereka sendiri sebagai “martir” penyensoran atau membingkai upaya penyensoran yang tidak berhasil sebagai pembenaran pandangan mereka.
Memungkinkan pemantauan diskriminasi dalam masyarakat, untuk memengaruhi pembuatan kebijakan tentang tanggapan yang efektif.	Meningkatkan kebijakan dan pengawasan negara atau swasta terhadap wacana, termasuk daring, dan mendorong ketergantungan yang berlebihan pada sensor alih-alih menangani diskriminasi institusional.

Untuk alasan ini, beberapa orang mendukung konsep alternatif, yang didefinisikan secara lebih sempit, seperti “ujaran berbahaya” atau “ujaran ketakutan,” yang lebih terfokus pada kecenderungan ekspresi yang menyebabkan kekerasan yang meluas. Dalam beberapa konteks, seperti dalam resolusi Dewan Hak Asasi Manusia PBB, istilah “ujaran kebencian” dihindari untuk mendukung formulasi yang lebih jelas seperti “intoleransi, stereotip dan stigmatisasi negatif, dan diskriminasi, hasutan untuk melakukan kekerasan, dan kekerasan terhadap orang berdasarkan agama atau keyakinan,” atau “penyebaran diskriminasi dan prasangka,” atau “hasutan kebencian.” Hal ini mungkin menunjukkan keengganan untuk menormalkan, atau memberikan legitimasi, penggunaan ungkapan ‘ujaran kebencian’, mengingat statusnya sebagai istilah yang sangat diperdebatkan.

## Piramida Ujaran Kebencian



---

## Tipologi ‘ujaran kebencian’ yang diusulkan

Berdasarkan alasan-alasan yang disebutkan sebelumnya, kami mengusulkan tipologi ‘ujaran kebencian’ – diukur menurut tingkat keparahannya<sup>20</sup> – untuk memberikan kejelasan pada subkategori berbeda dari ekspresi yang sesuai berada di bawah payung ‘ujaran kebencian’, serta untuk membuatnya lebih mudah dalam mengidentifikasi respon yang sesuai dan efektif terhadap “ujaran kebencian”. Kami mengusulkan untuk membagi ‘ujaran kebencian’ menjadi tiga kategori:<sup>21</sup>

1. **‘Ujaran kebencian’ yang harus dilarang:** hukum pidana internasional dan Pasal 20 ayat 2 ICCPR mewajibkan negara untuk melarang bentuk-bentuk “ujaran kebencian” yang parah, termasuk melalui upaya pidana, perdata, dan administratif;
2. **‘Ujaran kebencian’ yang mungkin dilarang:** negara dapat melarang bentuk lain dari “ujaran kebencian,” asalkan mereka mematuhi persyaratan Pasal 19 (3) ICCPR;
3. **Ujaran kebencian’ yang sah** yang harus dilindungi dari pembatasan berdasarkan Pasal 19 (2) ICCPR, tetapi bagaimanapun juga menimbulkan kekhawatiran dalam hal intoleransi dan diskriminasi, dan patut mendapat tanggapan kritis dari negara.

<sup>20</sup> Untuk analisis tingkat keparahan untuk setiap kategori, lihat Bagian III.

<sup>21</sup> Pendekatan ini didasarkan pada yang dikemukakan oleh Pelapor Khusus PBB tentang kemajuan dan perlindungan hak atas kebebasan berpendapat dan berekspresi dalam laporan tahunannya kepada Sidang Umum, A / 76/357, 7 September 2012 (Laporan Pelapor Khusus tentang Kebebasan Bereksresi tahun 2012).

---

## 'Ujaran kebencian' yang harus dilarang

Di bawah hukum internasional, negara diwajibkan untuk melarang bentuk 'ujaran kebencian' yang paling parah. Larangan tersebut dirancang untuk mencegah kerugian luar biasa dan tidak dapat dipulihkan yang diniatkan dan dapat ditimbulkan oleh pelaku

Ini meliputi:

- **"Penghasutan langsung dan publik untuk genosida"**, dilarang dalam Konvensi Pencegahan dan Penghukuman Kejahatan Genosida (1948)<sup>22</sup> (Konvensi Genosida) dan Statuta Roma dari Mahkamah Pidana Internasional (1998) (Statuta Roma), ICC.<sup>23</sup> Larangan atas **penghasutan untuk pelanggaran diskriminatif hukum pidana internasional lainnya**, seperti kejahatan perang persekusi, tidak disyaratkan baik oleh Konvensi Genosida atau Statuta Roma, tetapi harus dipertimbangkan dalam kategori ini.
- **Setiap advokasi kebencian diskriminatif yang merupakan hasutan untuk melakukan diskriminasi, permusuhan atau kekerasan**, seperti yang dianalogikan dengan Pasal 20 (2) ICCPR, tetapi juga harus memenuhi persyaratan Pasal 19 (3) ICCPR.<sup>24</sup>

<sup>22</sup> Konvensi tentang Pencegahan dan Penghukuman Kejahatan Genosida, 9 Desember 1948, UN Treaty Series, vol. 78, hal. 277, Pasal 3 (c).

<sup>23</sup> Statuta Roma (terakhir diamendmen pada tahun 2010), 17 Juli 1998, ISBN No. 92-9227-227-6, Pasal 6, Pasal 25 (3) (e). Lihat juga Pasal 4 (c) Statuta Mahkamah Pidana Internasional untuk bekas Yugoslavia (ICTY) tahun 1993 dan Pasal 2 (3) (c) Statuta Mahkamah Internasional untuk Rwanda (ICTR) tahun 1994.

<sup>24</sup> Pasal 20 (2) ICCPR hanya secara khusus mensyaratkan larangan advokasi kebencian nasional, rasial dan agama. Namun, ARTICLE 19 berpendapat bahwa advokasi kebencian berdasarkan semua karakteristik lain yang diakui dilindungi dari diskriminasi menurut hukum hak asasi manusia internasional.

- 
- Konvensi Internasional tentang Penghapusan Semua Bentuk Diskriminasi Rasial (ICERD)<sup>25</sup> – dalam Pasal 4 –mensyaratkan negara untuk “mengutuk semua propaganda dan semua organisasi yang **didasarkan pada gagasan teori keunggulan satu ras atau kelompok orang dari suatu warna kulit atau asal etnis**, atau yang **mencoba untuk membenarkan atau mempromosikan kebencian rasial dan diskriminasi dalam bentuk apa pun**, dan berjanji untuk mengadopsi langkah-langkah segera dan positif yang dirancang untuk menghapus semua **hasutan untuk, atau tindakan yang mengarah atas, diskriminasi tersebut** dan, untuk tujuan ini, dengan memperhatikan prinsip-prinsip yang terkandung dalam [DUHAM] dan hak-hak yang secara tegas diatur dalam Pasal 5 [ICERD]. Komite Penghapusan Diskriminasi Rasial baru-baru ini mengadopsi Rekomendasi Umum No. 35 tentang “memerangi ujaran kebencian,” yang menjelaskan ruang lingkup ketentuan ini terkait dengan perlindungan hak atas kebebasan berekspresi. ICERD memuat banyak kewajiban positif Negara anggota untuk melarang jenis ujaran tertentu daripada Pasal 20 (2) ICCPR. ARTICLE 19 sebelumnya telah merekomendasikan cara-cara di mana perbedaan ini dapat direkonsiliasi, berdasarkan Konvensi Wina tentang Hukum Perjanjian.<sup>27</sup>

<sup>25</sup> Konvensi Internasional tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial (ICERD), 21 Desember 1965, Seri Perjanjian PBB, vol. 660, hal. 195.

<sup>26</sup> ICERD Committee, CERD/C/GC/35, 9 September 2013.

<sup>27</sup> [Konsensi Wina tentang Hukum Perjanjian](#), 1969, Artikel 31 dan 32. Untuk informasi rinci tentang rekonsiliasi standar yang berbeda di bawah ICCPR dan ICERD, lihat, PASAL 19, Larangan Menghasut, op.cit., Rekomendasi 5

---

## 'Ujaran kebencian' yang mungkin dilarang

Hukum hak asasi manusia internasional mengizinkan negara untuk membatasi ekspresi dalam keadaan terbatas dan luar biasa, sesuai dengan pengujian tiga bagian berdasarkan Pasal 19 (3) ICCPR. Pembatasan ini harus:

1. diatur oleh hukum
2. mengejar tujuan yang sah, seperti menghormati hak orang lain, dan
3. harus diperlukan dalam masyarakat demokratis.

Ada beberapa bentuk 'ujaran kebencian', yang dapat dipahami sebagai secara spesifik **menpargetkan korban yang dapat diidentifikasi secara individual**. Jenis 'ujaran kebencian' ini tidak sesuai dengan kriteria Pasal 20 (2) ICCPR karena pelaku 'ujaran kebencian' tidak berupaya menghasut orang lain untuk mengambil tindakan terhadap orang-orang berdasarkan karakteristik yang dilindungi. Jenis 'ujaran kebencian' ini mencakup ancaman kekerasan, pelecehan, dan penyerangan

## 'Ujaran kebencian' yang sah

Ekspresi mungkin bersifat melukai atau menyinggung, tetapi tidak memenuhi ambang batas yang dijelaskan di atas. Ungkapan ini mungkin dicirikan oleh prasangka, dan menimbulkan kekhawatiran tentang intoleransi, tetapi tidak memenuhi ambang batas keparahan (lihat Ambang Batas Tingkat Keparahan), yang di dalamnya pembatasan ekspresi dapat dibenarkan.

Hal ini tidak menghalangi negara untuk mengambil langkah-langkah hukum dan kebijakan untuk mengatasi prasangka yang mendasari gejala 'ujaran kebencian' ini kategori ini, atau dari memaksimalkan kesempatan bagi semua orang, termasuk pejabat dan lembaga publik, untuk terlibat dalam ujaran tandingan.

Berbagai tindakan (tidak dibatasi) yang harus didorong untuk diadopsi oleh negara dalam hal ini dirinci dalam **Bagian II** panduan ini.



## Contoh



Seorang remaja laki-laki, dengan jumlah pengikut yang sedikit di Twitter, mencuit lelucon yang menyinggung dan seksis yang meremehkan hilangnya dan kemungkinan pembunuhan seorang siswi sekolah setempat. Ini memicu tanggapan kritis yang kuat terhadap bocah itu secara daring, dan dia akhirnya menghapus cuitan tersebut.

Meskipun komunikasinya menyinggung dan mencerminkan masalah misogini (ketidaksukaan atau prasangka mendarah daging terhadap perempuan) yang lebih luas di masyarakat, dia tidak bermaksud untuk menghasut perilaku berbahaya apa pun terhadap kelompok tertentu, dan dalam hal apa pun dia tidak memiliki pengaruh semacam ini terhadap para pengikutnya. Dalam kasus, 'ujaran kebencian' semacam ini intervensi ringan dari aktor lokal yang memiliki otoritas, seperti guru di sekolahnya atau tokoh masyarakat lainnya, tetapi tidak membenarkan negara untuk menjatuhkan sanksi atau pembatasan lainnya.

## Sumber Berguna

- [Rencana Aksi Rabat](#) - dokumen penting yang memberikan panduan otoritatif kepada negara-negara dalam melaksanakan kewajiban mereka berdasarkan Pasal 20 (2) ICCPR untuk melarang “segala advokasi kebencian nasional, rasial atau agama yang merupakan hasutan untuk melakukan diskriminasi, permusuhan atau kekerasan.
- [Pelarangan hasutan untuk diskriminasi, permusuhan atau kekerasan](#) – Kebijakan ARTICLE 19 tentang larangan penghasutan yang menjelaskan tentang penafsiran Pasal 20 (2) ICCPR.
- [Prinsip-prinsip Camden tentang Kebebasan Berekspresi dan Kesetaraan](#) – seperangkat prinsip dan rekomendasi untuk mendorong konsensus yang lebih besar tentang hubungan yang tepat antara penghormatan terhadap kebebasan berekspresi dan promosi kesetaraan.

---

## Apakah ‘ujaran kebencian’ dan ‘kejahatan kebencian’ itu sama?

‘Ujaran kebencian’ dan ‘kejahatan kebencian’ (hate crimes: tindak kriminal, biasanya diiringi kekerasan, yang digerakkan oleh prasangka rasial, agama, orientasi seksual, dan sebagainya) sering kali digabungkan dan digunakan secara bergantian, tetapi keduanya harus dibedakan. Keduanya merupakan gejala intoleransi dan prasangka, tetapi kebanyakan ‘kejahatan kebencian’ tidak melibatkan pelaksanaan kebebasan berekspresi.

Meskipun istilah ‘kejahatan kebencian’ banyak digunakan, penggunaan istilah emosional ‘kebencian’ mungkin saja membuat orang percaya bahwa manifestasi ‘kebencian’, termasuk ‘ujaran kebencian’, adalah pelanggaran pidana. Ini tidak tepat.

Meskipun semua ‘ujaran kebencian’ menjadi perhatian, tidak selalu merupakan tindak pidana, dan oleh karena itu bukan “kejahatan kebencian”.



---

Istilah “kejahatan kebencian” mengacu pada tindakan pidana di mana pelaku menargetkan korban secara keseluruhan atau sebagian karena “motivasi bias”. Banyak yurisdiksi memberi label tindak pidana tertentu sebagai “kejahatan kebencian” untuk mengakui konteks prasangka yang lebih luas di mana seseorang menjadi korban. Pengakuan ini juga bertujuan untuk membangun kepercayaan di antara individu yang terpinggirkan dalam sistem peradilan pidana, dan membuat mereka untuk merasakan bahwa pengalaman tindak pidana yang dialami dilakui secara penuh.

Seperti yang diindikasikan oleh Organisasi untuk Keamanan dan Kerja Sama di Eropa (OSCE), “kejahatan kebencian” ditandai dengan adanya dua elemen yang digabungkan:

- **Tindak pidana “dasar”** (misalnya pembunuhan); dan
- Kejahatan yang dilakukan atas dasar **“motivasi bias”** (misalnya terhadap ras minoritas), yang berarti pelaku memilih sasaran kejahatan berdasarkan karakteristik korban yang “dilindungi”.<sup>28</sup>

Istilah “kejahatan bermotifkan bias” secara lebih akurat menyatakan bahwa tanggung jawab pidana bergantung pada pembuktian suatu tindak pidana, dan bukan hanya pada pembuktian “kebencian”.

### Contoh



Sebuah keluarga Muslim pindah ke sebuah rumah di kota yang sebagian besar dihuni oleh keluarga Kristen. Seorang tetangga memecahkan jendela rumah baru keluarga tersebut. Ditanya oleh orang yang lewat mengapa dia melakukan ini, pelaku mengatakan dia perlu menghentikan “lebih banyak dari mereka yang datang dan mengambil alih kota.”

Dalam contoh ini, kejahatan perusakan properti telah terjadi, dan pelaku telah menunjukkan motivasi yang bias melalui komunikasinya dengan orang yang lewat. Dia mungkin dituntut karena melakukan perusakan properti sebagai “kejahatan kebencian”, dan menerima hukuman yang lebih tinggi untuk mencerminkan motivasi bias. Namun, komunikasinya kepada orang yang lewat hanya relevan sebagai bukti motivasinya untuk kejahatan itu; perkataannya tidak akan menjadi dasar untuk tindak pidana terpisah.

<sup>28</sup> [Hate Crime Laws: A practical guide](#), the OSCE, 2009.

---

Dalam banyak “kejahatan kebencian”, ‘ujaran kebencian’ tidak akan menjadi elemen dasar tindak pidana. Sebaliknya, jika diucapkan segera sebelum, selama, atau setelah terjadinya kejahatan, ini mungkin merupakan indikator motivasi bias dan dipergunakan sebagai bukti. Dalam kasus seperti itu, terdakwa tidak akan diizinkan untuk mengajukan pembelaan berdasarkan hak mereka atas kebebasan berekspresi.

Kendati demikian, sebagaimana ditetapkan di atas, negara diharuskan untuk melarang bentuk “ujaran kebencian” yang sangat parah, dan dalam keadaan luar biasa dapat melakukannya melalui hukum pidana. Dalam kasus ini, ‘ujaran kebencian’ juga bisa menjadi tindakan ekspresif yang dikriminalisasi. Dalam tipologi di atas, jenis ‘ujaran kebencian’ terparah yang dapat dijatuhi sanksi pidana dengan tepat termasuk “hasutan untuk melakukan genosida”, dan terutama bentuk “advokasi kebencian diskriminatif yang berbentuk hasutan untuk melakukan kekerasan, permusuhan, atau diskriminasi”.

### Contoh



Menjelang pemilihan presiden dengan persaingan ketat, presiden petahana membuat serangkaian pidato di hadapan kumpulan massa. Selama kampanye besar ini, dia menyebarkan desas-desus bahwa pendukung oposisi, yang sebagian besar berasal dari kelompok etnis lain, mempersenjatai diri dan merupakan ancaman eksistensial bagi pendukungnya. Ketika ketegangan meningkat, dia menggunakan bahasa rasial, membangkitkan instruksi yang digunakan dalam pembunuhan massal di negara itu beberapa dekade sebelumnya, meminta para pendukungnya untuk mengambil tindakan segera untuk mengamankan kemenangan pemilu.

Di sini, Presiden terlibat dalam ‘ujaran kebencian’ yang bisa dibilang mencapai ambang batas advokasi kebencian yang berbentuk hasutan untuk melakukan kekerasan. Dia memahami dan mengeksploitasi ketegangan etnis dalam masyarakat, dan mengetahui bahwa sebagai politisi yang berpengaruh, penggunaan istilah tertentu akan dipahami dan kemungkinan akan dilaksanakan dalam bentuk kekerasan oleh individu-individu dalam kerumunan massa melalui cara kekerasan terhadap anggota dalam kelompok etnis yang diasosiasikan dengan oposisi. Apakah kekerasan benar-benar terjadi atau tidak, jenis ‘ujaran kebencian’ ini dapat dikriminalisasi sebagai “kejahatan kebencian”.

---

Sebagaimana ‘ujaran kebencian’ ini (terutama yang sangat parah) yang harus dilarang oleh negara, ada bentuk ‘ujaran kebencian’ yang lain yang dapat dibatasi oleh negara. Ini mencakup bentuk ancaman, penyerangan, atau pelecehan yang dimotivasi oleh bias yang ditargetkan secara individu (lihat Tipologi Ujaran Kebencian).

### Contoh



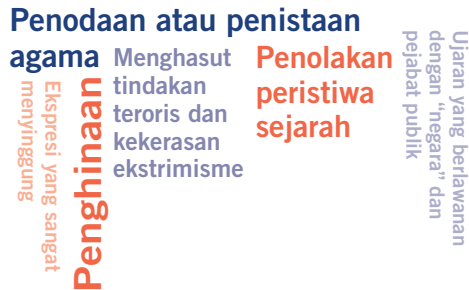
Pasangan sesama jenis, keduanya perempuan, dikonfrontasi penumpang lain di dalam kereta api dengan teriakan pelecehan seksis dan homofobik kepada mereka, menyebabkan pasangan tersebut cukup takut terhadap kekerasan fisik langsung.

Dalam banyak yurisdiksi, insiden ini akan dituntut dengan tepat sebagai kejahatan bermotivasi bias. Tindakan ekspresif penumpang yang melakukan kekerasan termasuk dalam tipologi luas ‘ujaran kebencian’, dan juga merupakan kejahatan penyerangan. Ancaman masuk akal dari kekerasan dalam ekspresinya yang disampaikan menjadikannya sebagai tindakan kriminal, dan karena dicirikan oleh bias, isi ekspresi juga menjadi bukti dari motivasi bias.

---

## Ekspresi apakah yang tidak secara otomatis menjadi ‘ujaran kebencian?’

Mengingat kebingungan seputar konsepnya, kejelasan tentang kategori ekspresi yang tidak secara otomatis dianggap sebagai “ujaran kebencian” akan bermanfaat. Di bagian ini, kami menjelaskan mengapa konsep tertentu (yang sering salah digabungkan dengan ‘ujaran kebencian’) harus dibedakan dan, dalam banyak kasus, dilindungi oleh hak atas kebebasan berekspresi.



### Ekspresi menyerang yang berlebihan

Standar kebebasan berekspresi internasional melindungi ekspresi yang menyinggung, mengganggu atau mengejutkan<sup>29</sup> dan tidak mengizinkan pembatasan yang didasarkan semata-mata atas dasar “ketersinggungan” yang dilakukan kepada individu atau kelompok. Hukum hak asasi manusia internasional tidak memberikan hak kepada individu untuk bebas dari tersinggung, tetapi secara tegas melindungi hak mereka untuk melawan singgungan tersebut dan angkat bicara melawan pendukung perkataan itu.

Namun, negara sering memberikan sanksi atas ekspresi yang dilabeli sebagai “ofensif,” kadang-kadang bahkan membedakan tingkat pelanggaran sebagai dasar untuk menjatuhkan sanksi. Sifat “menyinggung” secara inheren bersifat subjektif, memungkinkan Negara untuk sewenang-wenang membatasi pandangan tertentu. Seringkali, pelarangan ujaran “ofensif” juga kurang tepat dan tidak jelas sehingga

<sup>29</sup> European Court, *Handyside v. UK*, App/ No. 5493/72, 7 December 1976; General Comment No. 34, op. cit., para 11, describes the scope of the right to freedom of expression as including “deeply offensive” speech.

---

masyarakat dapat mengatur tingkah lakunya sesuai dengan hukum. Oleh karena itu, ARTICLE 19 meyakini bahwa ketersinggungan tidak boleh menjadi dasar untuk membatasi ekspresi, meskipun bersifat diskriminatif, tanpa bukti bahwa ekspresi tersebut termasuk dalam kategori yang disebutkan dalam **Bagian III**.

Banyak yang mengatakan bahwa beberapa ungkapan begitu menyinggung sehingga tidak memiliki nilai dan secara inheren berbahaya. Namun, argumen ini mengabaikan pentingnya perlindungan dari penyalahgunaan kekuasaan oleh negara, termasuk pelanggaran terhadap kelompok minoritas. Selanjutnya, katalisator (yang mungkin didapatkan dari ujaran yang ofensif) untuk debat dan ekspresi tandingan secara gamblang termasuk dalam kepentingan publik. Oleh karena itu, kebijakan dan undang-undang publik yang memaksimalkan peluang adanya ekspresi tandingan harus lebih disukai daripada tanggapan falam bentuk hukum yang membatasi.

### **Penodaan atau ‘penistaan agama’**

Hukum hak asasi manusia internasional melindungi orang, dan bukanlah konsep abstrak seperti agama atau sistem kepercayaan. Hak atas kebebasan berekspresi tidak dapat dibatasi demi melindungi agama, ataupun ide atau simbol terkait, dari serangan kritik, atau untuk melindungi perasaan orang beriman dari singgungan atau kritik. Ini adalah sebagian alasan yang diberikan banyak negara untuk membenarkan dipertahankannya undang-undang penodaan agama terhadap standar hak asasi manusia internasional.

Biasanya, larangan penodaan agama oleh negara bagian masuk ke dalam satu atau beberapa kategori sebagai berikut:

1. **Penodaan langsung:** bertujuan untuk melindungi agama, doktrin, simbol, atau figur yang dipuja, dari kritik yang dipersepsikan, kontradiksi, penghinaan, stigmatisasi, stereotip atau “penistaan;”
2. **Penghinaan terhadap rasa keagamaan:** bertujuan untuk melindungi perasaan atau kepekaan sekelompok orang yang “dihina”, “tersinggung,” atau “marah” oleh insiden penistaan terhadap agama yang mereka anut; dan
3. **Undang-undang yang terlalu umum / sumir yang membatasi ekspresi berkenaan dengan agama atau keyakinan:** ini adalah undang-undang yang dirancang secara luas atau sumir, seringkali mengenai perlindungan moral atau ketertiban umum, yang diterapkan untuk membatasi kebebasan berekspresi dan membungkam debat tentang agama atau kepercayaan. <sup>30</sup>

---

Kami merekomendasikan bahwa ekspresi apa pun yang termasuk dalam kategori ini **tidak boleh dianggap sebagai ‘ujaran kebencian’** kecuali jika secara terpisah memenuhi ketentuan yang ditetapkan untuk mengidentifikasi ‘ujaran kebencian’ di atas, juga tidak boleh menjadi **subjek pembatasan apa pun** kecuali jika benar-benar memenuhi ambang **batas tinggi untuk dilarang** (lihat **Ambang Batas Tingkat Keparahan** dan pengujian **6 bagian kami**).

Standar hak asasi manusia internasional tegas menyatakan **bahwa larangan penodaan agama harus dicabut**. Ini adalah rekomendasi eksplisit dari **Rencana Aksi Rabat**,<sup>31</sup> dan sangat didukung oleh **Komentar Umum No. 34 dari Komite Hak Asasi Manusia**.<sup>32</sup> Beberapa prosedur khusus Dewan Hak Asasi Manusia PBB juga telah menyuarakan keprihatinan mengenai dampak undang-undang penodaan agama terhadap hak asasi manusia dan telah merekomendasikan pencabutannya.<sup>33</sup>

- <sup>30</sup> Tipologi ini diadaptasi dari analisis European Commission for Democracy through Law (the Venice Commission) dalam "The relationship between freedom of expression and freedom of religion: the issue of regulation and persecution of blasphemy, religious insult and incitement to religious hatred" (Hubungan antara kebebasan berekspresi dan kebebasan beragama: perihal regulasi dan persekusi atas penodaan agama serta penghinaan dan hasutan agama hingga kebencian yang bersifat keagamaan), Oktober 2008.
- <sup>31</sup> Rencana Aksi Rabat, op.cit.
- <sup>32</sup> Komentar Umum No. 34, op.cit., Para. 48: "larangan menampilkan kurangnya rasa hormat terhadap suatu agama atau sistem kepercayaan lainnya, termasuk undang-undang penodaan agama, tidak sesuai dengan Kovenan, kecuali dalam keadaan khusus yang disebutkan dalam pasal 20, paragraf 2, dari Kovenan." Komite HAM juga menggarisbawahi bahwa larangan semacam ini mungkin "tidak diizinkan" apabila bertujuan untuk "mencegah atau menghukum kritik terhadap para pemimpin agama atau komentar tentang doktrin agama dan prinsip-prinsip iman."
- <sup>33</sup> Laporan Pelapor Khusus untuk masalah minoritas, A / HRC / 28/64, 2 Januari 2015; Laporan Pelapor Khusus tentang Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan, A / HRC / 28/66, 29 Desember 2014; Laporan Pelapor Khusus tahun 2012 tentang Kebebasan Berekspresi, op.cit. ; Kelompok Kerja PBB untuk Penahanan Sewenang-wenang, Opini No. 35/2008 (Mesir), 6 Desember 2008, paragraf 38. Prosedur Khusus HAM juga telah didukung oleh mandat-mandat regional, lihat misalnya Deklarasi Bersama tentang pencemaran nama baik agama, dan anti-terorisme, dan undang-undang anti-ekstrimisme ("Joint Declaration on defamation of religions, and anti-terrorism, and anti-extremism legislation"), 9 Desember 2008.



Hal ini sebagian besar telah tercermin di tingkat regional di Dewan Eropa,<sup>34</sup> Uni Eropa<sup>35</sup> dan Sistem Antar-Amerika.<sup>36</sup>

Di bawah ini merupakan serangkaian argumen yang mendukung pencabutan undang-undang penodaan agama, yang menetapkan bahwa undang-undang tersebut tidak sah berdasarkan hukum hak asasi manusia internasional, dan kontraproduktif baik dalam prinsip maupun praktik::

- Hukum hak asasi manusia internasional membedakan antara perlindungan gagasan atau keyakinan dari perlindungan hak-hak orang atas dasar agama atau keyakinan mereka. Hak atas kebebasan berpikir, berhati nurani, beragama atau berkeyakinan (kebebasan beragama atau berkeyakinan) di bawah hukum internasional melekat pada individu, dan pada hakekatnya tidak melindungi agama atau kepercayaan dari komentar atau pengawasan yang merugikan.
- Pembatasan penodaan agama sering kali digunakan untuk mencegah dan menghukum ekspresi pandangan kelompok minoritas atau yang bersifat kontroversial, menghambat debat dan pertukaran gagasan yang terbuka dan jujur. Ini termasuk dialog antar- dan intra- agama, tetapi juga kritik terhadap para pemimpin agama dan komentar tentang doktrin agama dan prinsip-prinsip iman. Individu yang memegang kekuasaan sering kali menerapkan pembatasan ini untuk keuntungan politik, untuk menargetkan kritik dan menghindari akuntabilitas, menggunakan “penodaan agama” secara luas untuk menargetkan perbedaan pendapat.
- Pembatasan penodaan agama sering digunakan untuk membungkam ekspresi kelompok agama minoritas dan ateis atau non-teis. Baik hak atas kebebasan berekspresi maupun

<sup>34</sup> Rekomendasi Dewan Eropa 1805 (2007), Penodaan agama, penghinaan agama, dan ujaran kebencian terhadap orang-orang atas dasar agama mereka, ((Blasphemy, religious insults, and hate speech against persons on grounds of their religion), 29 Juni 2007. Lihat juga laporan Komisi Venesia, op.cit., Para 89. Pengadilan HAM Eropa belum mempertimbangkan sebuah Kasus “penodaan” sejak itu laporan Komisi Venesia, tetapi sebelumnya telah menemukan penerapan pembatasan penodaan agama berada dalam batas apresiasi Negara, lihat: *Otto-Preminger-Institut v. Austria*, 20 September 1994; see also: *Wingrove v. UK*, App. no. 17419/90, 25 November 1996 ((harap dicatat bahwa pada 2008 Inggris sudah mencabut undang-undang penodaan agama); *...A. v. Turkey*, App. no. 42571/98, 13 September 2005; and contrast *Giniewski v. France*. App. No. 64016/00, 31 January 2006; *Klein v. Slovakia*, App. No. 72208/01, 31 October 2006.

<sup>35</sup> Lihat, misalnya, Panduan Uni Eropa tentang Promosi dan Perlindungan Kebebasan Beragama atau Berkeyakinan (EU Guidelines on the Promotion and Protection of Freedom of Religion or Belief) (2013).

<sup>36</sup> Pengadilan Hak Asasi Manusia Inter-Amerika, *The Last Temptation of Christ (Olmedo-Bustos et al.) v. Chile*, 5 Februari 2001.

<sup>37</sup> Sebagaimana dilindungi contohnya berdasarkan Pasal 18 ICCPR.

---

hak kebebasan beragama atau berkeyakinan bergantung pada penghormatan terhadap pluralisme dan non-diskriminasi. Pluralisme itu penting, karena keyakinan agama yang dipegang teguh seseorang dapat menyinggung keyakinan yang dianut orang lain dan sebaliknya. Dengan mengistimewakan satu sistem kepercayaan di atas yang lain, baik secara hukum atau berlaku, pembatasan penodaan agama pasti mendiskriminasi mereka yang beragama atau berkeyakinan minoritas.

Oleh karena itu, ARTICLE 19 sangat merekomendasikan agar negara mencabut semua larangan “penistaan agama” yang sesuai dengan 3 kategori di atas.

Dalam beberapa kasus, ekspresi yang dianggap sebagai “penodaan” dapat digunakan sebagai sarana untuk mengungkapkan kebencian terhadap kelompok tertentu atas dasar karakteristik yang dilindungi seperti agama atau kepercayaan mereka. Sebagian besar, meskipun ungkapan ini dapat menimbulkan kekhawatiran seputar intoleransi, ungkapan ini belum tentu mencapai ambang batas untuk pembatasan yang sah atas ekspresi. Jika ambang batasnya dipenuhi, tanggapan negara harus didasarkan pada Pasal 20 (2) dan 19 (3) ICCPR, sebagaimana diuraikan dalam [Bagian III](#), and dan bukan pada perlindungan agama atau keyakinan itu sendiri.

### **Penolakan peristiwa sejarah**

Berbagai bentuk “undang-undang ingatan (memory law)” berlaku di banyak negara, berupa larangan atas ekspresi apapun yang menyangkal terjadinya peristiwa sejarah, yang sering dikaitkan dengan periode persekusi berat, genosida atau pelanggaran hukum pidana internasional lainnya. Seringkali, penyangkalan merupakan serangan langsung terhadap martabat para korban dan mereka orang-orang yang terkait; hal ini sering mendukung berbagai teori konspirasi lemah yang menyoroti kekejaman yang diatur atau dibuat oleh korbannya, dan membenarkan atau melanggengkan diskriminasi lebih lanjut. Oleh karena itu, undang-undang ingatan sering memiliki tujuan yang dinyatakan untuk mencegah terulangnya kekejaman, termasuk dengan memerangi warisan diskriminasi ini.

Di bawah hukum hak asasi manusia internasional, klaim kebenaran seputar peristiwa sejarah tidak dilindungi secara khusus: yang terpenting, standar kebebasan berekspresi internasional tidak mengizinkan pembatasan atas ekspresi pendapat atau gagasan semata-mata atas dasar bahwa itu adalah “salah” atau “tidak benar,” bahkan jika ini sangat ofensif.<sup>38</sup>

<sup>38</sup> Komite HAM, Komentar Umum No. 34, op. cit., paragraf 49.

Klaim kebenaran lebih terpercaya setelah melalui debat dan penyelidikan yang mendalam, dengan cara memeriksa bukti yang mendukung ragam klaim yang bersaing dan menilai serangkaian klaim itu berdasarkan substansi masing-masing.

Manakala klaim kebenaran tertentu naik peringkat menjadi dogma dan negara ditugaskan untuk menegakkan klaim tersebut, nilai di dalam dan kualitas dari argumen terbuka yang didukung oleh bukti diremehkan demi menetapkan suatu interpretasi tertentu yang dihasilkan di waktu tertentu. Sebagaimana Pelapor Khusus PBB Pelapor Khusus PBB untuk pemajuan dan perlindungan hak atas kebebasan berpendapat dan berekspresi (Pelapor Khusus FoE) telah menemukan bahwa:

*“dengan menuntut agar penulis, jurnalis, dan warga negara hanya memberikan versi peristiwa yang disetujui oleh pemerintah, negara dimungkinkan untuk menundukkan kebebasan berekspresi ke versi peristiwa yang ditulis resmi.”<sup>39</sup>*

ARTICLE 19 meyakini bahwa undang-undang ingatan atau larangan yang terkait tidak diperlukan dalam masyarakat demokratis, dan pada kenyataannya kontraproduktif. Penuntutan memungkinkan penyangkal untuk memperoleh status “martir” atau selebritas; hal ini memberi mereka kesempatan, yang mungkin sengaja dicari oleh beberapa orang, untuk memasarkan ide-ide mereka kepada audiens yang lebih luas hanya sebagai anti kemapanan atau nonkonformis, dan salah menggambarkan proses hukum terhadap mereka sebagai bukti kejujuran dari teori konspirasi mereka.

Undang-undang ingatan juga menimbulkan kekhawatiran serius tentang kepastian hukum. Pertanyaan sering diajukan mengenai apa yang membentuk “fakta sejarah yang pasti,” terutama dalam kaitannya dengan undang-undang yang menentukan penolakan kejahatan yang memiliki makna hukum sempit atau terkait dengan keadaan faktual yang rumit yang tetap menjadi subjek perdebatan panjang sejarah atau hukum. Kekaburan ini menjadi lebih nyata manakala hukum melarang tidak hanya penolakan peristiwa sejarah, tetapi juga “meremehkan”, “meminimalkan”, “membenarkan” atau “memuliakan” peristiwa tersebut, istilah yang tidak memiliki definisi di bawah hukum hak asasi manusia internasional dapat disalahgunakan lebih lanjut.

Kami mengakui bahwa penyangkalan peristiwa sejarah seringkali menjadi sarana untuk mengadvokasi kebencian terhadap korban-penyintas dan orang lain yang terkait dengan korban kejahatan tersebut.

Meskipun hal ini menimbulkan kekhawatiran tentang intoleransi dan mungkin secara sah dianggap sebagai ‘ujaran kebencian’, larangan atas ekspresi tersebut harus dibatasi hanya untuk tindakan yang mencapai ambang batas advokasi kebencian diskriminatif yang merupakan hasutan untuk melakukan kekerasan, permusuhan, atau diskriminasi.<sup>40</sup> Perlindungan hak individu, yang bertentangan dengan pembelaan atas “klaim kebenaran”,

<sup>39</sup> The 2012 Report of the Special Rapporteur on FoE (Freedom of Expression), op.cit., para 55.

---

harus dibedakan dengan jelas sebagai dasar untuk setiap pembatasan atas hak atas kebebasan berekspresi.

### **Menghasut tindakan teroris dan ekstremisme kekerasan**

Terorisme, dan tanggapan negara terhadapnya, telah menimbulkan berbagai masalah kebebasan berekspresi dalam beberapa dekade terakhir. Aksi teroris menarget banyak orang karena menjalankan hak mereka atas kebebasan berekspresi; sementara yang dicari oleh para peneror ialah mengintimidasi orang agar melakukan penyensoran sendiri dan membatasi debat terbuka. Di sisi lain, tanggapan negara terhadap terorisme telah menyebabkan pembatasan yang tidak dapat dibenarkan atau tidak proporsional pada hak-hak dasar, termasuk kebebasan berekspresi.

Dalam konteks upaya negara untuk mencegah terorisme, konsep seperti “hasutan yang mengarah pada terorisme”, “kekerasan ekstremisme”, dan “radikalisasi” terkadang digabungkan dengan ‘ujaran kebencian’.

Di bawah hukum internasional, negara berkewajiban untuk melarang **hasutan untuk tindakan teroris**.<sup>41</sup> Meskipun, hal ini merupakan pembatasan kebebasan berekspresi untuk melindungi keamanan nasional, upaya ini harus sesuai dengan tes tiga bagian yang ditetapkan dalam Pasal 19 (3) ICCPR. Prinsip Johannesburg menyatakan bahwa ekspresi tersebut mungkin dibatasi sebagai ancaman terhadap keamanan nasional hanya jika negara dapat menunjukkan bahwa

<sup>40</sup> Dalam Rekomendasi Umum No. 35, Komite ICERD membawa argumennya lebih dekat dengan alasan Komite HAM mengenai masalah undang-undang ingatan, dengan merekomendasikan “bahwa penyangkalan publik atau upaya untuk membenarkan kejahatan genosida dan kejahatan terhadap kemanusiaan, sebagaimana didefinisikan oleh hukum internasional harus dinyatakan sebagai pelanggaran yang dapat dihukum, asalkan hal itu jelas merupakan hasutan untuk melakukan kekerasan atau kebencian rasial” (paragraf 15). Komentar Umum No. 34, op. cit., menyatakan: “Undang-undang yang menghukum ekspresi berpendapat tentang fakta sejarah tidak sesuai dengan kewajiban yang diberlakukan Kovenan negara pihak dalam kaitannya dengan penghormatan untuk kebebasan berpendapat dan berekspresi. [ICCPR] tidak mengizinkan larangan umum untuk mengungkapkan pendapat yang salah atau interpretasi yang salah tentang peristiwa masa lalu. Batasan tentang hak kebebasan berpendapat tidak boleh dipaksakan dan, terkait dengan kebebasan berekspresi, hak tersebut tidak boleh melampaui apa yang diizinkan di paragraf 3 atau diwajibkan berdasarkan Pasal 20.” (paragraf 49).

<sup>41</sup> Resolusi Dewan Keamanan PBB 1624 (2005), paragraf 1 (a). “Terorisme” atau “tindakan teroris” tidak memiliki definisi yang disepakati secara universal di bawah hukum hak asasi manusia internasional.

- 
1. ekspresi tersebut dimaksudkan untuk memicu kekerasan yang akan segera terjadi;
  2. kemungkinan akan memicu kekerasan; dan
  3. ada hubungan langsung dan erat antara ekspresi dan kemungkinan atau terjadinya kekerasan semacam itu <sup>42</sup>

Berdasarkan pengujian ini, Pelapor Khusus PBB untuk penanggulangan terorisme telah mengusulkan definisi model untuk “penghasutan untuk pelanggaran teroris”:

*Adalah pelanggaran untuk dengan sengaja dan melawan hukum mendistribusikan atau sebaliknya menyediakan pesan kepada publik dengan maksud untuk menghasut dilakukannya tindak pidana terorisme, ketika tindakan tersebut, baik secara tegas atau tidak, menganjurkan tindak pidana terorisme dan, menyebabkan bahaya satu pelanggaran atau malah lebih kemungkinan terjadi.* <sup>43</sup>

Kendati demikian, banyak negara bergantung pada justifikasi “keamanan nasional” untuk membatasi kategori ekspresi yang jauh lebih luas daripada yang direkomendasikan model ini. Pembatasan ini termasuk larangan “pembenaran”, “dorongan” atau “pemuliaan” tindakan teroris, atau “ekstremisme” dan “radikalisasi” yang terkait. Larangan-larangan tidak memerlukan bukti berupa niat untuk menghasut kekerasan, dan tidak menuntut adanya hubungan sebab akibat antara ekspresi dan kemungkinan kekerasan, atau ekspresi dan terjadinya, kekerasan.

Larangan luas semacam itu tidak dapat dibenarkan menurut standar hak asasi manusia internasional.<sup>44</sup> Larangan tersebut tidak memiliki kepastian hukum, dan dapat diterapkan secara sewenang-wenang untuk membatasi perdebatan politik yang sah; untuk menyensor minoritas atau perbedaan pendapat tentang

<sup>42</sup> [Prinsip-Prinsip Johannesburg tentang Keamanan Nasional, Kebebasan Berekspresi dan Akses terhadap Informasi](#), ARTICLE 19 (2006), Principle 6.

<sup>43</sup> Laporan Pelapor Khusus tentang Promosi dan Perlindungan Hak Asasi Manusia dan Kebebasan Fundamental dalam Penanggulangan Terorisme, 22 Desember 2010, A / HRC / 16/51, paragraf 30 - 31.

---

serangan teroris dan keefektifan atau kesesuaian tanggapan negara terhadapnya, atau bahkan mengomentari masalah yang lebih luas untuk kepentingan publik. Ekspresi tentang masalah ini sering kali menggebu-gebu, dan acap kali terkait erat dengan masalah seputar identitas, dan dalam konteks ini 'ujaran kebencian' mungkin menjadi lebih banyak ditemukan. Di sisi lain, kendati menimbulkan keprihatinan seputar toleransi, ujaran ini seringkali tidak menimbulkan ancaman "keamanan nasional" yang nyata, dan menundukkannya pada tanggapan keamanan nasional bukan hanya tidak sepadan melainkan juga diskriminatif, menstigma, dan kontraproduktif.<sup>45</sup>

Oleh karena itu, ARTICLE 19 merekomendasikan agar negara melarang hasutan untuk melakukan tindakan teroris, tetapi juga secara jelas membedakannya dari 'ujaran kebencian' secara lebih umum, dan memastikan bahwa unsur yang

<sup>44</sup> Lihat Komentar Umum No. 34, op. cit., para. 46: "Negara-negara pihak harus memastikan bahwa langkah-langkah kontra-terorisme sesuai dengan paragraf 3. Pelanggaran seperti "dorongan terorisme" dan "aktivitas ekstremis" serta pelanggaran "memuji", "memuliakan", atau "membenarkan" terorisme, harus didefinisikan dengan jelas untuk memastikan bahwa tindakan tersebut tidak menyebabkan gangguan yang tidak perlu atau tidak proporsional terhadap kebebasan berekspresi. Pembatasan akses informasi yang berlebihan juga harus dihindari. Media memainkan peran penting dalam menginformasikan publik tentang tindakan terorisme dan kapasitasnya untuk beroperasi tidak boleh terlalu dibatasi. Dalam hal ini, jurnalis tidak perlu dihukum karena melakukan aktivitasnya yang sah". Di tingkat regional, Pengadilan HAM Eropa di *Le Roy v. Francis*, (App. No. 36109/03), 2 Oktober 2008) menemukan tidak adanya pelanggaran hak atas kebebasan berekspresi di mana seorang kartunis dan editor majalah dituntut karena menggambarkan serangan 11 September di New York dengan judul "Kami semua memimpikannya ... Hamas melakukannya." Mengingat konteks politik di negara bagian Basque tempat majalah itu diterbitkan, pengadilan menemukan bahwa alasan yang diajukan oleh Francis, bahwa kartun dan keterangan gambar mampu memicu kekerasan dan menunjukkan dampak yang masuk akal pada ketertiban umum di wilayah tersebut, adalah "relevan dan cukup."

<sup>45</sup> Pada 2015, mandat kebebasan berekspresi tingkat PBB dan regional mengeluarkan deklarasi bersama tentang "kebebasan berekspresi dan tanggapan terhadap situasi konflik", di mana mereka menekankan bahwa: "[c] sensor bukanlah tanggapan yang efektif terhadap ekstremisme, debat terbuka dan kritis itu adalah bagian penting dari strategi apa pun untuk menangani serangan sistematis terhadap kebebasan berekspresi dan penyebab utamanya, dan kriminalisasi berlebihan terhadap ekspresi dapat mendorong kekecewaan terselubung dan mempercepat kekerasan."

## Contoh



Menyusul pemboman tempat ibadah yang sering dikunjungi oleh kelompok agama mayoritas, pengguna Facebook yang tidak terkait dengan serangan tersebut membuat postingan publik dengan bahasa yang diskriminatif dan sembrono untuk mengatakan bahwa para korban “pantas mendapatkannya”. Pengguna Facebook ini memiliki beberapa ratus “teman”, dan postingan tersebut mendapat tanggapan panas di kedua sisi; pengguna ini bukan politisi atau pemimpin publik.

Di beberapa negara, undang-undang anti-terorisme yang terlalu luas, misalnya tentang “membenarkan” atau “mengagungkan” terorisme, dapat digunakan secara salah untuk menuntut pengguna Facebook ini, meskipun ungkapan tersebut tidak bermaksud atau kemungkinan besar tidak akan memicu serangan teroris. Kendati itu merupakan ‘ujaran kebencian’ dan sangat menyinggung, dengan mempertimbangkan konteksnya tidak memenuhi ambang batas untuk pembatasan ujaran kebencian’. Meskipun Facebook dapat memutuskan untuk menghapus komentar berdasarkan syarat dan ketentuan mereka, hal ini tidak perlu diwajibkan berdasarkan hukum.

diperlukan dari larangan tersebut mencakup (i) niat untuk menghasut tindakan teroris, dan (ii) kemungkinan atau terjadinya serangan sebagai konsekuensi dari ekspresi. Hukum yang tidak memenuhi persyaratan ini harus dicabut.

### **Perlindungan “negara” dan pejabat publik**

Negara secara teratur mengeksploitasi label ‘ujaran kebencian’ untuk mendiskreditkan, atau bahkan melarang, ekspresi yang kritis terhadap negara, simbol negara (seperti bendera dan lambang), atau pemegang kekuasaan. Sementara itu, beberapa undang-undang domestik secara tegas melarang “penghinaan” atau “fitnah” terhadap konsep abstrak, atau jabatan negara tertentu dalam konteks ini, sementara yang lain, lebih ambigu, melarang “hasutan” atau ekspresi yang bertentangan dengan “persatuan nasional” atau “harmonisasi nasional”.

Standar internasional tidak mengizinkan pembatasan hak atas kebebasan berekspresi yang dibuat untuk melindungi “negara” atau simbolnya dari

<sup>46</sup> General Comment No. 34, op. cit., para 38.

---

penghinaan atau kritik. Entitas ini tidak dapat menjadi target ‘ujaran kebencian’, karena mereka bukan orang dan oleh karena itu bukan pemegang hak.<sup>46</sup> Untuk orang perseorangan yang terkait dengan negara, seperti kepala negara atau pejabat publik lainnya, status ini bukan “karakteristik yang dilindungi” dimana klaim diskriminasi, atau karakterisasi “ujaran kebencian,” bisa memperoleh landasan. Pejabat publik memang secara sah menjadi sasaran kritik dan oposisi politik,<sup>47</sup> dan diharapkan menunjukkan tingkat toleransi yang lebih tinggi terhadap kritik daripada orang lain.<sup>48</sup>

Meskipun kebebasan berekspresi dapat dibatasi untuk melindungi “keamanan nasional” atau “ketertiban umum”, dasar ini tidak dapat dimanfaatkan untuk menekan kritik atau perbedaan pendapat, untuk melindungi mereka yang berkuasa dari rasa malu, atau untuk menyembunyikan perbuatan salah.

Seperti yang dinyatakan dalam Prinsip Johannesburg:

*Tidak seorang pun dapat dihukum karena mengkritik atau menghina bangsa, negara atau simbolnya, pemerintah, badan-badannya, atau pejabat publik, atau bangsa asing, negara atau lambangnya, pemerintah, badan atau pejabat publik kecuali kritik atau penghinaan itu bermaksud dan kemungkinan akan menghasut kekerasan dalam waktu dekat*

<sup>47</sup> Ibid. Lihat juga Mahkamah Agung AS, *US v. Eichman*, 496 U.S. 310 (1990), di mana penuntutan seseorang karena membakar bendera Amerika Serikat dinyatakan tidak konstitusional.

<sup>48</sup> Lihat, misalnya, Komisi Afrika untuk Hak Asasi Manusia dan Rakyat, Resolusi tentang Pengadopsian Deklarasi Prinsip Kebebasan Berekspresi, Oktober 2002, Prinsip XII “melindungi reputasi”; Pengadilan HAM Eropa, *Otegi Mondragon v. Spanyol*, Application No. 2034/07, 15 Maret 2011.

<sup>49</sup> Prinsip-prinsip Johannesburg, op. cit., Prinsip 2 (a): “pembatasan yang diupayakan untuk dibenarkan atas dasar keamanan nasional tidak sah jika tujuan sebenarnya atau efek yang dapat dibuktikan adalah untuk melindungi kepentingan yang tidak terkait dengan keamanan nasional, termasuk, misalnya, untuk melindungi pemerintah dari rasa malu atau terungkapnya perbuatan salah, atau untuk menyembunyikan informasi tentang fungsi lembaga publiknya, atau untuk memperkuat ideologi tertentu, atau untuk menekan kerusakan yang terjadi di dunia industri.” Lihat juga Komentar Umum No. 34, op. cit., paragraf 38.

<sup>50</sup> Prinsip Johannesburg, op. cit., Prinsip 7 (b).



### Contoh



Selama perayaan tahunan angkatan bersenjata, penentang kampanye militer menggelar protes di mana mereka merusak berbagai “simbol nasional”, termasuk bendera dan potret tokoh sejarah yang terkait dengan pendirian negara.

Meskipun tingkah laku para pengunjung rasa mungkin menyinggung sebagian orang, hal ini merupakan ekspresi politik yang dimaksudkan untuk menyampaikan pesan politik. Simbol negara, dan militer sebagai institusi, bukanlah seseorang dan karenanya tidak dilindungi sebagai target ‘ujaran kebencian’; Selain itu, individu-individu dalam lembaga militer, sebagai pejabat publik, diharapkan dapat mentolerir kritik atas perilaku mereka, dan bagaimanapun juga tidak secara pribadi menjadi sasaran dalam protes ini.

### Penistaan / Penghinaan (defamation)

Konsep “penistaan”, “penghinaan”, “fitnah” atau “pencemaran nama baik” terkadang disalahartikan dengan “ujaran kebencian”.

Undang-undang pencemaran nama baik pada umumnya bertujuan untuk melindungi reputasi individu dari pernyataan fakta palsu, yang merugikan reputasi mereka. Tindakan hukum untuk pencemaran nama baik tidak mengharuskan individu untuk menunjukkan “advokasi kebencian”, dan harus dibedakan dari ‘ujaran kebencian’. Selain itu, untuk tujuan tindakan hukum pencemaran nama baik, “kelompok” yang terdiri dari banyak individu tidak memiliki reputasi individu, atau dasar untuk mengklaim badan hukum untuk tujuan litigasi (proses pengadilan).

Oleh karena itu, ARTICLE 19 umumnya menemukan undang-undang yang memungkinkan “kelompok” untuk mengajukan kasus pencemaran nama baik bermasalah, dan merekomendasikan pencabutan mereka. Sebaliknya, tindakan merugikan sekelompok orang sebagai akibat dari ‘ujaran kebencian’ harus diajukan ke pengadilan atau dituntut berdasarkan ketentuan ‘ujaran kebencian’ yang sah.

## Part II:

Responding to ‘hate speech’

## Bagian II:

Menanggapi ‘ujaran kebencian’



---

Pada bagian ini, ARTICLE 19 menguraikan berbagai tindakan untuk menanggapi ‘ujaran kebencian’ dan menantang prasangka dan intoleransi yang merupakan gejala dari ekspresi tersebut.

Kami mengusulkan agar tanggapan terhadap ‘ujaran kebencian’ didasarkan pada tiga wilayah tindakan yang saling melengkapi:

1. Negara harus menciptakan **lingkungan yang memungkinkan** untuk pelaksanaan hak atas kebebasan berekspresi dan melindungi hak atas kesetaraan dan non-diskriminasi;
2. Negara harus memberlakukan **serangkaian langkah kebijakan positif** untuk mempromosikan kebebasan berekspresi dan kesetaraan;
3. Pemangku kepentingan lainnya, termasuk masyarakat sipil, media dan bisnis swasta, harus didorong untuk melakukan **inisiatif sukarela** untuk mengatasi akar penyebab prasangka dan intoleransi, untuk sekaligus menentang dan menentang “ujaran kebencian.”

## 1) Menciptakan lingkungan yang mendukung hak atas kebebasan berekspresi dan persamaan

Menciptakan lingkungan yang memungkinkan untuk hak atas kebebasan berekspresi dan kesetaraan tidak hanya merupakan kewajiban negara berdasarkan hukum hak asasi manusia internasional,<sup>51</sup> tetapi merupakan syarat penting untuk memastikan bahwa peluang untuk mengungkap dan melawan ‘ujaran kebencian’ dimaksimalkan. Negara harus memastikan bahwa mereka meratifikasi instrumen hak asasi manusia internasional dan regional yang melindungi hak atas kebebasan berekspresi, serta hak atas kesetaraan, dan memastikan bahwa hak-hak ini sepenuhnya dimasukkan ke dalam kerangka hukum nasional mereka.

### a) Lingkungan yang mendukung hak atas kebebasan berekspresi

Selain menjamin hak ini dalam konstitusi domestik atau yang setara, Negara harus memastikan bahwa semua hukum dan kebijakan mematuhi standar kebebasan berekspresi internasional. Secara khusus, setiap pembatasan kebebasan berekspresi

<sup>51</sup> Lihat [Lampiran 1](#)

---

yang akan diatur oleh hukum, didefinisikan secara sempit hanya untuk mendukung kepentingan yang sah, dan diperlukan dalam masyarakat demokratis untuk melindungi kepentingan tersebut.

i) Setiap strategi yang memungkinkan tanggapan efektif terhadap ‘ujaran kebencian’ juga harus mencakup **pencabutan atau reformasi undang-undang** yang terlalu membatasi hak atas kebebasan berekspresi, khususnya yang menargetkan atau secara tidak proporsional memengaruhi kelompok minoritas atau terpinggirkan. ARTICLE 19 merekomendasikan bahwa semua negara, jika memungkinkan, **mencabut**:

- **Semua bentuk undang-undang penodaan agama;**<sup>52</sup>
- **Semua undang-undang yang melindungi gagasan abstrak tentang “kebangsaan”** atau persatuan nasional, termasuk ketentuan yang melindungi negara atau lembaga atau simbolnya dari kritik atau ejekan (seperti “hasutan”);
- **Semua undang-undang yang mengkriminalkan pencemaran nama baik,** termasuk undang-undang yang secara khusus melindungi pejabat publik dan kepala negara dari penghinaan atau ejekan (seperti “fitnah”);<sup>53</sup>
- **Semua undang-undang yang mengedepankan konsep yang lebih luas dari “moral publik” atau yang melindungi apa yang disebut “nilai-nilai tradisional”,** di mana undang-undang tersebut mendiskriminasi atas dasar jenis kelamin, gender, identitas gender, atau orientasi seksual;<sup>54</sup>
- **Undang-undang yang memerlukan otorisasi untuk memprotes/mengadakan aksi protes, atau yang melarang protes spontan atau kontra-protes,** karena undang-undang tersebut menghambat kemampuan individu untuk secara efektif dan kolektif menanggapi kekerasan dan intoleransi secara damai, termasuk menanggapi insiden ‘ujaran kebencian’;<sup>55</sup>

<sup>52</sup> Lihat Rencana Aksi Rabat, op. cit., paragraf 19, dan Prinsip-Prinsip Camden, op.cit., Principle 12.3.

<sup>53</sup> Lihat, misalnya, Mendefinisikan Defamasi, ARTICLE 19, London 1999.

<sup>54</sup> See [Kesetaraan Traditional values? Attempts to censor sexuality: Homosexual Propaganda Bans, Freedom of Expression and Equality. \(Nilai tradisional? Upaya untuk menyensor seksualitas: Larangan Propaganda Homoseksual, Kebebasan Ekspresi dan Kesetaraan\)](#), ARTICLE 19, 2013.

<sup>55</sup> Lihat ARTICLE 19, [Right to Protest Principles \(Prinsip-prinsip Hak untuk Melakukan Aksi Protes\)](#).

- 
- **Undang-undang yang memberlakukan hambatan yang diskriminatif, tidak perlu, atau tidak proporsional terhadap kebebasan berserikat**, karena ketentuan tersebut, khususnya yang membatasi akses ke sumber daya, menghambat kemampuan organisasi masyarakat sipil untuk secara aktif memantau dan menanggapi diskriminasi dan kekerasan;<sup>56</sup>
  - **Undang-undang kontra-terorisme atau “ekstremisme” yang luas**, untuk memastikan pembatasan apa pun atas kebebasan berekspresi dirancang secara sempit untuk melindungi kepentingan keamanan nasional yang sejati, dan untuk melindungi dari diskriminasi atau pelabelan kelompok minoritas.<sup>57</sup>

ii) Negara juga harus melakukan upaya bersama untuk **mengakhiri impunitas atas serangan terhadap suara-suara independen dan kritis**. Di dalam banyak masyarakat, berbicara dan mengorganisir tindakan melawan intoleransi dan kekerasan diskriminatif dapat menimbulkan masalah keamanan yang signifikan bagi individu dan kolega serta keluarga mereka. Ancaman dan bentuk kekerasan lainnya terhadap individu yang menggunakan hak mereka atas kebebasan berekspresi, dan impunitas atas kejahatan semacam itu, merupakan keprihatinan mendesak, dan memiliki efek menakuti yang mendalam bagi seluruh masyarakat.

Negara harus memastikan bahwa setiap serangan terhadap individu yang menggunakan hak mereka atas kebebasan berekspresi ditindak dan dikutuk secara tegas, lalu pejabat publik harus menghindari pernyataan yang dapat mendorong atau menunjukkan dukungan bagi serangan tersebut.

Secara khusus, negara harus:

- Menerapkan tindakan perlindungan khusus bagi individu yang kemungkinan besar akan menjadi sasaran atas apa yang mereka katakan jika ini merupakan masalah yang berulang;
- Memastikan bahwa kejahatan terhadap kebebasan berekspresi tunduk pada penyelidikan dan penuntutan yang independen, cepat dan efektif;

<sup>56</sup> Lihat, misalnya, Pelapor Khusus PBB tentang Kebebasan Berserikat dan Berasosiasi, [Hak Anda diatas Satu Halaman](#): seri Lembar Fakta.

<sup>57</sup> Lihat Prinsip-Prinsip Johannesburg, op.cit.

- 
- Memastikan bahwa korban kejahatan terhadap kebebasan berekspresi memiliki akses ke pemulihan yang sesuai.<sup>58</sup>

**iii) Negara juga harus memastikan transparansi dalam pelaksanaan urusan publik dan menjamin hak semua orang untuk mengakses informasi.** Budaya kerahasiaan resmi, di mana hak untuk mengakses informasi ditolak, memungkinkan individu yang berkuasa untuk mengambinghitamkan minoritas atau kelompok yang terpinggirkan untuk mengalihkan perhatian dari kesalahan atau kegagalan politik mereka sendiri. Sebaliknya, budaya keterbukaan dan arus informasi bebas membuat usaha memanipulasi identitas kelompok berkurang keefektifannya politik; itu juga membuat informasi yang tersedia untuk umum dapat digunakan untuk melawan upaya memecah belah tersebut. Transparansi dan akuntabilitas juga dapat membangun kesetiaan dan kepercayaan pada institusi publik di antara semua sektor masyarakat, dan oleh karena itu membuat individu dan kelompok tidak terlalu rentan terhadap segala ajakan yang mengarah pada beragam bentuk kekerasan ‘main hakim sendiri’.

**iv) Negara juga harus memastikan bahwa hak atas kebebasan berekspresi dilindungi sepenuhnya dalam kaitannya dengan teknologi digital.** Teknologi digital adalah media penting untuk semua orang, khususnya untuk individu yang termasuk dalam kelompok minoritas dan terpinggirkan, untuk mempelajari, mengembangkan, dan mencari dukungan tentang identitas dan masalah terkait, untuk membangun komunitas dengan orang lain, dan untuk berbicara terbuka tentang masalah yang menjadi perhatian, termasuk melawan intoleransi dan ‘ujaran kebencian’.

Namun, karena volume konten, beberapa di antaranya melanggar hukum atau berbahaya, yang ditransmisikan melalui Internet, ada tekanan berulang pada negara dan perusahaan swasta untuk meningkatkan kontrol atas konten online. Ini termasuk seruan untuk melarang atau memfasilitasi perusakan anonimitas bagi pengguna Internet, dan usulan agar pihak perantara secara lebih proaktif memantau dan menghapus konten dan / atau membuat perantara bertanggung jawab karena gagal melakukannya. Tindakan ini dapat mengancam sifat Internet sebagai forum terbuka dan publik untuk pertukaran pendapat dan ide secara

<sup>58</sup> Lihat misalnya, [Deklarasi Bersama mandat kebebasan berekspresi internasional tentang Kejahatan Melawan Kebebasan Berekspreji](#), Juni 2012.

---

mendalam, dan juga dapat membatasi Internet sebagai ruang kreatif untuk mengungkap, menentang, dan melawan ‘ujaran kebencian’. Dalam hal ini, ARTICLE 19 merekomendasikan agar negara:

- Melindungi hak anonimitas daring sebagai komponen penting dari hak kebebasan berekspresi, dan mendorong pelaku bisnis swasta untuk memastikan anonimitas sebagai opsi nyata bagi pengguna layanan mereka;<sup>59</sup>
- Memastikan bahwa perantara tidak diminta bertanggung jawab atas konten yang dibuat oleh pihak ketiga, dan konten tersebut hanya perlu dibatasi atas perintah otoritas yudisial; <sup>60</sup> dan
- Memberikan upaya hukum yang efektif kepada pengguna Internet terhadap pihak swasta yang telah mengganggu hak asasi pengguna.

#### **b) Memastikan perlindungan penuh atas hak atas kesetaraan dan non-diskriminasi**

Selain menjamin hak atas kesetaraan dan non-diskriminasi dalam konstitusi domestik atau yang setara, negara harus memastikan bahwa semua hukum domestik menjamin persamaan di depan hukum dan perlindungan hukum yang sama, dan harus menjamin tidak adanya diskriminasi dengan alasan apa pun yang diakui di bawah hukum HAM internasional.<sup>61</sup>

Seringkali dengan absennya kerangka kerja anti-diskriminasi yang kuat dan efektif, individu yang paling terpengaruh oleh ‘ujaran kebencian’ memiliki pilihan terbatas untuk mengajukan ganti rugi. Dengan terbatasnya pilihan, hukum pidana kadang-kadang diambil, yang sering kali gagal menyediakan forum efektif untuk menyelesaikan insiden diskriminasi dan mungkin bersifat kontra-produktif.

i) Ada dua cabang tindakan yang direkomendasikan ARTICLE 19 untuk memastikan bahwa hak atas kesetaraan dan non-diskriminasi dalam praktiknya sepenuhnya dilindungi. Negara harus

<sup>59</sup> Lihat, misalnya ARTICLE 19, [Right to Online Anonymity. \(Hak atas Anonimitas Online\)](#), Juni 2015.

<sup>60</sup> Lihat [Manila Principles on Intermediary Liability \(Prinsip-Prinsip Manila tentang Kewajiban Perantara\)](#); yang tidak mengandaikan bahwa perantara dapat memilih untuk campur tangan dalam moderasi konten pihak ketiga, seperti yang dijelaskan di bawah ini.

<sup>61</sup> Untuk mengetahui lebih lanjut tentang karakteristik yang dilindungi yang diakui menurut hukum hak asasi manusia internasional, [Lampiran I](#).

- 
- **Mencabut semua undang-undang dan kebijakan** yang secara formal atau informal melembagakan diskriminasi dan pengecualian berdasarkan salah satu alasan yang dilindungi yang diakui menurut hukum hak asasi manusia internasional. Keberadaan mereka hanya menciptakan lingkungan di mana diskriminasi diabaikan atau bahkan didorong secara diam-diam.
  - **Menetapkan atau memperkuat undang-undang anti diskriminasi, dan** khususnya memastikan bahwa undang-undang tersebut, minimal:
    - Melindungi dari **diskriminasi langsung**, misalnya perlakuan yang tidak menyenangkan terhadap seseorang, jika dibandingkan dengan bagaimana orang lain akan diperlakukan dalam situasi yang sebanding, karena karakteristik yang dilindungi yang melekat padanya;
    - Melindungi dari **diskriminasi tidak langsung**, misalnya ketika aturan, kriteria, atau praktik netral memengaruhi kelompok yang dimiliki oleh karakteristik yang dilindungi, dengan cara yang jauh lebih negatif daripada yang didapatkan orang lain dalam situasi yang serupa;
    - Memberlakukan **tindakan khusus** sementara untuk mengatasi diskriminasi tidak langsung dan memastikan kesetaraan substantif, selama tindakan tersebut diperlukan dan proporsional <sup>62</sup>
    - Memasukkan **cakupan terluas dari karakteristik yang dilindungi** yang diakui dalam hukum hak asasi manusia internasional sebagai alasan potensial untuk kebencian dan tindakan diskriminatif;
    - Berlaku bagi **berbagai konteks spesifik**, termasuk: pekerjaan; jaminan sosial dan akses ke tunjangan kesejahteraan; pendidikan; penyediaan barang dan jasa; perumahan; akses keadilan; kehidupan pribadi dan keluarga, termasuk pernikahan; partisipasi politik, termasuk kebebasan berekspresi, berserikat dan berkumpul; dan penegakan hukum;
    - Memasukkan **pembelaan** untuk kasus-kasus di mana perlakuan yang berbeda didasarkan secara obyektif pada tujuan yang sah, dan cara untuk mencapai tujuan itu tepat dan perlu;

<sup>62</sup> Lihat, misalnya Rekomendasi Umum Komite CERD No. 32 tentang Arti dan Ruang Lingkup Tindakan Khusus dalam ICERD, CERD/C/GC/32, 24 September 2009, paragraf 21-26; dan Komite CEDAW, Rekomendasi Umum No. 25 tentang Pasal 4(1) CEDAW, A/59/38 (supp), 18 Maret 2004, paragraf 22.



- 
- Menyediakan **berbagai pemulihan** terutama dalam **hukum perdata dan administrasi**, serta mekanisme non-hukum untuk ganti rugi seperti mediasi dan penyelesaian sengketa alternatif, yang dapat diberikan melalui lembaga-lembaga kesetaraan

ii) Selain itu, negara harus memastikan bahwa **kerangka hukum pidana** domestiknya sepenuhnya mengakui dan memberikan sanksi yang proporsional, untuk “kejahatan kebencian”, dan memasukkan dalam undang-undang ini cakupan terluas dari karakteristik yang dilindungi. Pelaksanaan efektif dari undang-undang ini harus dipantau untuk memastikan bahwa korban/penyintas didorong untuk melaporkan kejahatan tersebut dan untuk memastikan pengumpulan statistik resmi tentang jumlah insiden yang dilaporkan dan penuntutan yang berhasil, dipilah sesuai dengan jenis bias yang dipermasalahkan.

iii) Negara harus membentuk atau memperkuat peran **lembaga kesetaraan independen**, atau memperluas mandat **institusi hak asasi manusia nasional**<sup>63</sup> untuk mempromosikan dan melindungi hak atas kesetaraan dan non-diskriminasi, termasuk penghormatan terhadap hak atas kebebasan berekspresi.

Lembaga-lembaga ini harus memiliki sumber daya yang memadai dengan mandat, selayaknya, untuk:

- Mengembangkan mekanisme pengumpulan data tentang tingkat dan dampak diskriminasi di bidang prioritas untuk memengaruhi pengembangan, pemantauan dan evaluasi undang-undang dan kebijakan, serta untuk mempromosikan penelitian empiris dan lainnya tentang subyek terkait;
- Membantu badan legislatif dan pemerintah dengan pengembangan hukum dan kebijakan yang mematuhi kewajiban negara atas hak asasi manusia internasional, termasuk dalam kaitannya dengan kebebasan berekspresi dan non-diskriminasi, mendorong partisipasi penuh dan efektif dari masyarakat sipil dalam proses ini;

<sup>63</sup> Semua NHRI harus didirikan sesuai dengan [Prinsip yang berkaitan dengan Status Lembaga Nasional \(Prinsip-prinsip Paris/Paris Principles\)](#), Resolusi Sidang Umum PBB 48/134 tanggal 20 Desember 1993.

- 
- Menerima pengaduan tentang diskriminasi, dan apabila sesuai menyediakan mekanisme alternatif/sukarela untuk penyelesaian sengketa;
  - Melengkapi dan memberikan informasi kepada mekanisme peringatan ini pemerintah atau titik fokus yang memantau ketegangan di dalam atau di antar-komunitas yang berbeda; dan
  - Mendorong dan, jika dinilai pantas, mendukung mekanisme yang berbeda untuk interaksi dan dialog antar-kelompok.

Penting agar NHRI, atau badan kesetaraan, tidak bekerja sendiri: mereka harus diberdayakan untuk membangun kemitraan di antar-lembaga sektor publik, dan dengan aktor swasta dan masyarakat sipil, untuk mengatasi akar penyebab diskriminasi. Dalam hal ini, mereka harus memainkan peran terpadu dalam **mengembangkan dan melaksanakan rencana aksi nasional** untuk mengatasi akar penyebab diskriminasi, sesuai dengan langkah-langkah yang diuraikan dalam perangkat ini serta dalam resolusi Dewan Hak Asasi Manusia 16/18, dan Rencana Aksi Rabat (Rabat Plan of Action).

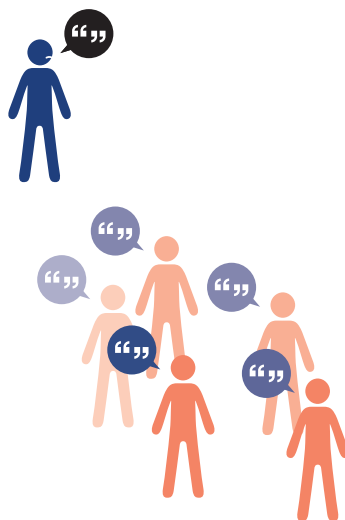
---

## 2) Tindakan kebijakan positif oleh negara

ARTICLE 19 merekomendasikan bahwa negara harus, pertama-tama, menggunakan serangkaian tindakan positif non-hukum dalam seluruh aspek kehidupan publik, untuk mengatasi prasangka dan diskriminasi, dan untuk menanggapi “ujaran kebencian.” Langkah-langkah ini harus didasarkan, dan didukung oleh, komitmen yang kuat dari pejabat publik untuk menghormati hak asasi manusia, dan komitmen untuk mendorong dialog dan mendorong partisipasi dari semua lapisan masyarakat.

### Mengenal dan lantang menentang intoleransi

Pejabat publik, termasuk politikus, memiliki peran penting dalam mengenali dan lantang bersuara menentang intoleransi dan diskriminasi, termasuk “ujaran kebencian”. Hal ini mensyaratkan pengakuan dan penolakan ‘ujaran kebencian’, serta prasangka yang merupakan gejalanya, mengungkapkan simpati dan dukungan kepada individu atau kelompok yang ditargetkan, dan merumuskan insiden ini sebagai sesuatu yang berbahaya bagi seluruh masyarakat. Intervensi semacam ini sangat penting mengingat tingginya tingkat ketegangan antar-komunitas, atau rentan untuk meningkat, dan disaat taruhan politik juga tinggi, misalnya menjelang pemilihan umum.



Campur tangan dini dan efektif dari pejabat publik secara preventif dapat mencegah peningkatan ketegangan, yang menghalangi orang lain dari keterlibatan tindak serupa. Mereka juga dapat berperan penting dalam membuka ruang kontra-narasi atas ujaran kebencian oleh aktor lain, khususnya mereka yang menjadi sasaran “ujaran kebencian,” serta sekutu yang simpatik, termasuk “mayoritas yang diam” yang sering diklaim oleh para pendukung ‘ujaran kebencian’. Pejabat

---

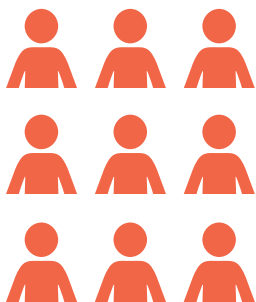
publik dengan demikian dapat memegang peranan pokok dalam memengaruhi atau mendorong dialog lebih luas dalam rangka melawan intoleransi dan diskriminasi.

Penelitian lebih lanjut diperlukan untuk memeriksa keadaan di mana ujaran tanggapan oleh pejabat publik terhadap kasus intoleransi dan diskriminasi sangat efektif. Kecaman atas ‘ujaran kebencian’ mungkin tidak cukup jika pejabat publik gagal secara substantif dan persuasif melibatkan diri dalam kecemasan dan kesalahan persepsi yang mendasari kerentanan publik terhadap pesan-pesan serupa itu. Oleh karena itu, tanggapan pejabat publik harus spesifik, dan melampaui kecaman untuk memberikan kontra-narasi yang persuasif berdasarkan fakta yang menyanggah dan, jika perlu, menantang keprihatinan atau kecemasan secara publik. Namun, pejabat publik harus menghindari untuk menanggapi insiden ‘ujaran kebencian’ yang akan memberikan perhatian yang tidak semestinya pada posisi individu atau kelompok yang tidak berpengaruh atas wacana publik.

Yang penting, para pejabat publik harus diberi pertunjuk tentang **pentingnya menghindari pernyataan yang mungkin mendorong diskriminasi atau merusak kesetaraan**, dan harus memahami bahaya dari meremehkan kekerasan atau diskriminasi, termasuk dalam bentuk ‘ujaran kebencian’, serta kemungkinan diam di saat menghadapi tantangan serupa yang bisa diasumsikan sebagai dukungan diam-diam. Dalam hal ini, lembaga publik harus memiliki aturan jelas yang mengatur perilaku individu yang berbicara dalam kapasitasnya sebagai pejabat publik. Kode etik dan kebijakan “non diskriminasi” yang diadopsi oleh partai politik juga harus dianggap sebagai langkah-langkah kebijakan yang positif.

---

## Pelatihan kesetaraan



Membangun kepercayaan pada kapasitas lembaga publik untuk menangani intoleransi dan diskriminasi mengharuskan pejabat publik untuk sepenuhnya menyadari sifat dan dampak diskriminasi terhadap individu dan kelompok yang berbeda, serta untuk berkomitmen penuh dalam mempromosikan kesetaraan.

Negara harus memberikan pelatihan untuk pejabat publik, tokoh masyarakat dan lembaga negara tentang hak atas kesetaraan dan non-diskriminasi, terutama ketika diskriminasi terlembagakan, atau secara historis tidak terbantahkan. Konteks prioritas harus mencakup sekolah dan lingkungan pendidikan lainnya, angkatan bersenjata, polisi, peradilan, profesi medis, layanan hukum, asosiasi politik atau lembaga keagamaan.

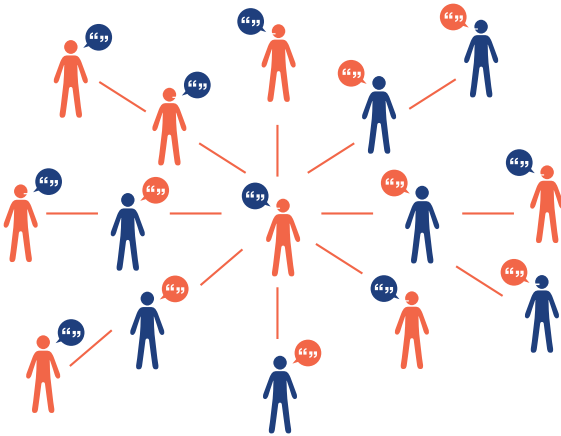
Pelatihan kesetaraan dapat menjadi bagian dari berbagai langkah-langkah yang dirancang untuk mengatasi diskriminasi yang terlembagakan, dan harus dikomunikasikan dengan jelas kepada publik untuk menunjukkan upaya yang sedang dilakukan dalam membangun kepercayaan pada lembaga-lembaga tersebut.

---

## Kebijakan publik untuk pluralisme dan kesetaraan di media

Seluruh Negara harus memastikan bahwa kerangka kerja publik dan kerangka peraturan untuk **media yang beragam dan pluralistik**, yang mempromosikan pluralisme dan kesetaraan, sesuai dengan pernyataan sebagai berikut:

- Kerangka kerja harus menghormati prinsip mendasar bahwa setiap regulasi media hanya boleh dilakukan oleh lembaga-lembaga yang independen dari pemerintah, bertanggung jawab secara publik, yang beroperasi secara transparan; dan
- Kerangka kerja harus mempromosikan hak komunitas yang berbeda untuk secara bebas mengakses dan menggunakan media dan teknologi informasi dan komunikasi untuk memproduksi dan membagikan konten mereka sendiri, serta untuk penerimaan konten yang diproduksi oleh orang lain, apapun bentuknya.<sup>64</sup>



<sup>64</sup> Prinsip-prinsip Camden, op. cit., Prinsip 5.

---

Kerangka kerja ini harus dilaksanakan antara lain melalui upaya-upaya berikut:

- Mempromosikan akses universal dan terjangkau atas alat komunikasi dan penerimaan layanan media, termasuk telepon, Internet dan listrik;
- Menghapus diskriminasi terkait hak untuk mendirikan surat kabar, saluran radio dan televisi, dan sistem komunikasi lainnya;
- Mengalokasikan ‘ruang’ yang cukup untuk penggunaan penyiaran pada platform komunikasi yang berbeda untuk memastikan bahwa, secara keseluruhan, publik dapat menerima berbagai layanan penyiaran yang beragam;
- Membuat alokasi sumber daya yang merata, termasuk frekuensi penyiaran, antara layanan publik, komersial, dan media komunitas, sehingga secara bersama-sama mereka mewakili seluruh ragam budaya, komunitas, dan opini di masyarakat.
- Mewajibkan badan pengatur regulator media secara luas untuk mencerminkan masyarakat secara keseluruhan;
- Menerapkan langkah-langkah efektif untuk mencegah konsentrasi kepemilikan media yang tidak semestinya;
- Memberikan dukungan publik, baik dalam bentuk finansial maupun dalam bentuk lain, melalui proses yang independen dan transparan, dan berdasarkan kriteria obyektif, untuk mempromosikan penyediaan informasi yang andal, pluralis dan tepat waktu untuk semua, dan produksi konten yang memberikan kontribusi penting bagi keragaman atau yang mendorong dialog di antara komunitas yang berbeda.

- 
- Mencabut segala pembatasan penggunaan bahasa minoritas yang efeknya dapat menghalangi atau mencegah media yang secara khusus ditunjuk untuk komunitas yang berbeda-beda;
  - Menjadikan keragaman, termasuk dalam hal media yang menargetkan komunitas yang berbeda, sebagai salah satu kriteria untuk menilai permohonan izin penyiaran; dan
  - Memastikan bahwa kelompok yang kurang beruntung dan terpinggirkan memiliki akses yang adil ke sumber daya media termasuk peluang pelatihan.

Nilai-nilai pelayanan publik di media harus dilindungi dan ditingkatkan dengan mentransformasikan sistem media yang dikendalikan negara atau pemerintah, dengan memperkuat jaringan penyiaran layanan publik yang ada, dan dengan memastikan pendanaan yang memadai untuk media layanan publik, untuk memastikan pluralisme, kebebasan berekspresi, dan kesetaraan dalam lanskap media yang selalu berubah.



---

## Pendidikan publik dan kampanye informasi

Informasi publik dan kampanye pendidikan sangat penting dalam memerangi stereotip negatif, dan diskriminasi terhadap individu atas dasar karakteristik yang dilindungi. Kampanye semacam itu, berdasarkan informasi yang akurat, dapat menghapus mitos dan kesalahpahaman umum, serta membekali individu dengan kepercayaan diri lebih besar untuk mengidentifikasi dan menantang manifestasi intoleransi dalam kenyataan interaksi sehari-hari.



Secara khusus, informasi publik dan kampanye pendidikan harus disatupadukan ke dalam **pendidikan** dasar, menengah dan tinggi, dilengkapi dengan **kebijakan anti-perundungan** yang konkret, termasuk penyediaan layanan dukungan bagi korban intimidasi, termasuk inisiatif yang dipimpin oleh teman sebaya. Perhatian khusus harus dicurahkan untuk memastikan keragaman materi sekolah dan menghindari buku teks sekolah yang mengandung stereotip dan prasangka terhadap kelompok tertentu.

---

## Keadilan transformatif

Setelah berakhirnya pelanggaran HAM skala besar, termasuk diskriminasi yang meluas dan sistematis, mekanisme untuk menjamin kebenaran, keadilan, rekonsiliasi, dan pemulihan telah terbukti menjadi cara ekstra-yudisial yang positif untuk membangun interpretasi otoritatif dan kolektif tentang “kebenaran” di balik peristiwa sejarah, memberikan dasar untuk rekonsiliasi dalam masyarakat yang terbelah.

Sebaliknya, manakala diskusi terbuka dan inklusif dan debat kritis tentang peristiwa sejarah ditekan untuk mendukung “kebenaran” yang dinyatakan secara sepihak atau ditegakkan secara hukum, kebencian yang mendasari dan ketidakpercayaan antara komunitas yang berbeda dapat bertahan dan menimbulkan bahaya terulangnya konflik.

Negara dapat berperan penting secara resmi dan terbuka mengakui dampak dan warisan kejadian, atau masalah sistemik dari diskriminasi atau kekerasan, serta **secara simbolis menandai peristiwa atau waktu tertentu** untuk mengatasi dan memastikan pemulihan dari insiden yang berbeda. Ini sering dilakukan dengan mendedikasikan situs publik, seperti monumen, museum, dan di area pertemuan komunitas, dan upaya-upaya lain yang lebih luas untuk membantu orang dalam menerima dan memahami apa yang telah terjadi.



---

### 3) Prakarsa sukarela oleh pemangku kepentingan lainnya

Pemangku kepentingan selain negara dapat memainkan peran penting dalam mempromosikan kesetaraan dan non-diskriminasi, dan hak atas kebebasan berekspresi. Banyak yang menganggap ini sebagai bagian sentral dari tanggung jawab perusahaan dan/atau sosial mereka.

#### **Prakarsa masyarakat sipil**

Masyarakat sipil memainkan peran penting dalam pengedepanan perlindungan dan pemajuan hak asasi manusia – meskipun hal ini mungkin bukan bagian inti dari mandat mereka. Aktivitas mereka dapat menjadi inti dalam menanggapi ‘ujaran kebencian’ karena mereka dapat memberikan ruang untuk interaksi formal dan informal antara orang-orang dari latar belakang yang sama atau beragam, dan dan wadah dimana individu dapat mengekspresikan kebebasan serta mengatasi ketidaksetaraan dan diskriminasi. Di tingkat lokal, nasional, regional dan internasional, inisiatif masyarakat sipil termasuk yang paling inovatif dan efektif dalam memantau dan menanggapi insiden intoleransi dan kekerasan, serta untuk melawan “ujaran kebencian.”

Inisiatif masyarakat sipil seringkali dirancang dan dilaksanakan oleh individu dan komunitas yang paling terkena dampak diskriminasi dan kekerasan, dan memberikan kemungkinan unik untuk menyampaikan pesan-pesan positif dan mendidik secara publik, serta memantau sifat dan dampak diskriminasi. Oleh karena itu, memastikan lingkungan yang aman dan memungkinkan bagi masyarakat sipil untuk beroperasi juga penting.

---

## Mobilisasi aktor berpengaruh dan aliansi kelembagaan

Meningkatkan pemahaman publik tentang diskriminasi dan dampaknya membutuhkan pembinaan dialog dan keterlibatan antara pemerintah, masyarakat sipil, dan masyarakat secara luas. Aktor-aktor kunci harus berusaha untuk menjalin **aliansi untuk bekerja sama** dalam mengatasi perwujudan intoleransi dan prasangka dalam masyarakat – khususnya mencari dukungan dari organisasi non-pemerintah, polisi, pembuat kebijakan, badan kesetaraan, seniman, lembaga keagamaan, dan organisasi internasional guna bekerja sama dalam menangani berbagai perwujudan intoleransi dan prasangka di masyarakat.

## Peran media yang independen dan pluralistik

Setiap langkah kebijakan untuk mengatasi ‘ujaran kebencian’ yang diarahkan ke media harus menghormati prinsip fundamental bahwa segala bentuk regulasi media harus dilakukan oleh lembaga yang independen dari pengaruh politik, yang bertanggung jawab secara publik dan beroperasi secara transparan. Independensi editorial dan pluralitas media tidak boleh dikompromikan, karena keduanya penting untuk berfungsinya masyarakat demokratis.

Sehubungan dengan media penyiaran, setiap kerangka peraturan harus mempromosikan hak kelompok minoritas dan termarginalkan untuk secara bebas mengakses serta menggunakan media, teknologi informasi, dan komunikasi untuk produksi dan sirkulasi konten mereka sendiri serta untuk penerimaan konten yang diproduksi oleh orang lain, terlepas dari batas-batasnya.<sup>65</sup>

Semua bentuk media masa harus menyadari bahwa mereka memiliki **tanggung jawab moral dan sosial** untuk mempromosikan kesetaraan dan non-diskriminasi bagi individu-individu dengan karakteristik dilindungi yang beragam seluas mungkin. Sehubungan dengan kelembagaan mereka sendiri, entitas media massa harus mengambil langkah-langkah untuk:<sup>66</sup>

- Memastikan bahwa tenaga kerja mereka beragam dan mewakili masyarakat secara keseluruhan;

<sup>65</sup> Prinsip 5 dari Prinsip Camden memberikan lebih banyak panduan dalam menciptakan kerangka kebijakan publik untuk pluralisme dan kesetaraan.

<sup>66</sup> Berdasarkan Prinsip 6 dari Prinsip Camden, op.cit.

- 
- Mengatasi sejauh mungkin masalah yang menjadi perhatian semua kelompok dalam masyarakat;
  - Mencari berbagai sumber dan suara dari komunitas yang berbeda-beda, daripada merepresentasikan komunitas sebagai entitas yang homogen;
  - Mematuhi standar penyediaan informasi yang tinggi yang memenuhi standar profesional dan etika yang diakui;
  - Memberlakukan dan menerapkan secara efektif kode etik profesional untuk media dan jurnalis yang mencerminkan prinsip kesetaraan;

Untuk memerangi diskriminasi secara proaktif, entitas media harus mempertimbangkan:

- Berhati-hati agar melaporkan sesuatu sesuai konteks, dengan cara faktual dan sensitif;
- Memastikan bahwa tindakan diskriminasi dibuka agar menjadi perhatian publik;
- Waspada terhadap bahaya diskriminasi atau stereotip negatif individu dan kelompok yang diperkuat oleh media;
- Menghindari rujukan yang tidak perlu pada ras, agama, jenis kelamin, orientasi seksual, identitas gender, dan karakteristik kelompok lain yang dapat mendorong intoleransi;
- Meningkatkan kesadaran akan bahaya yang disebabkan oleh diskriminasi dan stereotip negatif;
- Meliput kelompok atau komunitas yang berbeda dan memberi kesempatan kepada anggota mereka untuk berbicara dan didengarkan dengan cara yang mendorong pemahaman yang lebih baik tentang mereka, sekaligus mencerminkan perspektif kelompok atau komunitas tersebut;

- 
- Program pengembangan profesional yang meningkatkan kesadaran tentang peran yang dapat dimainkan media dalam mempromosikan kesetaraan dan keharusan untuk menghindari stereotip negatif.<sup>67</sup>

Lembaga penyiaran publik berkewajiban untuk menghindari stereotip negatif baik individu maupun kelompok, dan mandat mereka harus mensyaratkan untuk mempromosikan pemahaman antarkelompok dan untuk mendorong pemahaman yang lebih baik tentang komunitas yang berbeda dan masalah yang mereka hadapi.

Dalam hal pemulihan yang tersedia melalui sistem pengaturan mandiri, hak atas koreksi atau menjawab harus dijamin untuk melindungi hak atas kebebasan berekspresi dan kesetaraan. Hal ini memungkinkan individu untuk meminta wahana media massa untuk mempublikasikan atau menyiarkan koreksi jika wahana media tersebut menerbitkan atau menyiarkan informasi yang tidak benar.

### **Peran perantara internet**

Peran perantara Internet semakin banyak diperhatikan dalam mengidentifikasi dan menanggapi 'ujaran kebencian'.

Perantara Internet, termasuk perusahaan penyedia laman web, penyedia layanan Internet (ISP), mesin pencari, dan platform media sosial, berkiprah sangat penting dalam memperbolehkan orang untuk mengakses informasi melalui Internet. Sebagian besar, ini adalah perusahaan milik pribadi yang beroperasi lintas yurisdiksi. Meskipun mereka tidak terlibat terutama dalam pembuatan atau modifikasi konten, melainkan memfasilitasi komunikasi pengguna, mereka semakin banyak diminta untuk terlibat dalam memoderasi konten. Dalam beberapa kasus, hal ini melibatkan intervensi langsung dari peraturan negara, atau penerapan rezim pertanggungjawaban sipil di mana perantara harus memantau dan menghapus konten yang diduga melanggar hukum. Faktor-faktor ini memengaruhi bagaimana perantara terlibat dalam moderasi konten.

<sup>67</sup> Berdasarkan Prinsip 6 dari Prinsip Camden, op.cit. Lihat juga, ARTICLE 19, [Memperoleh data dengan benar, melaporkan etnis dan agama](#), Mei 2012.

---

Perantara juga melakukan inisiatif sukarela untuk menetapkan persyaratan dalam menggunakan layanan mereka, dalam keadaan tertentu memainkan peran moderator. “Persyaratan dan ketentuan” ini, terkadang dibingkai agar terdengar tidak terlalu kontraktual sebagai “standar komunitas” atau “pedoman”, berbeda dalam hal jenis ekspresi yang dibatasi, meskipun banyak yang menyertakan larangan ‘ujaran kebencian’ atau variasinya. Pendekatan moderasi sangat bervariasi, seperti halnya tingkat transparansi seputar proses moderasi dan ketersediaan mekanisme internal untuk mengajukan banding atas keputusan moderasi.

Banyak faktor yang tampaknya mendorong kecenderungan yang lebih besar untuk menghapus konten ‘ujaran kebencian’ oleh perantara, termasuk:

- Tekanan untuk membuat kebijakan perantara agar sesuai dengan hukum nasional di beberapa yurisdiksi tempat mereka ingin mempertahankan atau memperluas operasi mereka, banyak di antaranya tidak sesuai dengan standar kebebasan berekspresi internasional, dan seringkali mengarah pada penerapan standar yang terfragmentasi atau standar umum terendah;
- Tekanan untuk bekerja sama dengan negara dan terkadang masyarakat publik atas masalah ‘ujaran kebencian’, menunjukkan antusiasme untuk moderasi konten melalui swa-pengaturan guna menghindari penerapan bentuk regulasi yang memaksa dan lebih berbiaya; dan
- Tanggapan terhadap tekanan komersial dari pengiklan atau sumber pendapatan lain yang tidak ingin dikaitkan dengan dugaan “ujaran kebencian”.

Ada sejumlah kekhawatiran terkait peran perantara dalam memoderasi konten, termasuk “ujaran kebencian”, khususnya:

- **Perlindungan yang tidak memadai untuk kebebasan berekspresi:** syarat dan ketentuan dari banyak perantara cenderung membatasi cakupan ekspresi yang lebih luas daripada yang diizinkan untuk dibatasi oleh negara berdasarkan hukum hak asasi manusia internasional. Cakupan dari apa yang disebut “sensor pribadi” cukup besar, dan menimbulkan pertanyaan sehubungan dengan tanggung jawab moral dan sosial untuk mempromosikan dan melindungi semua hak asasi manusia. Inisiatif untuk mendorong para perantara agar mengambil tanggung jawab ini dengan serius sering kali mengabaikan hak atas kebebasan berekspresi. Lebih jauh, terdapat keraguan

---

serius terletak pada kecocokan bisnis, terutama dimotivasi oleh keuntungan, untuk secara objektif menilai hak dan kepentingan yang bersaing;

- **Kurangnya transparansi dan akuntabilitas** dalam proses pengambilan keputusan perantara saat menghapus konten, termasuk bagaimana konten ditandai dan dihapus (misalnya jika moderasi konten dilakukan secara otomatis, dan jika tidak ada pelatihan dan dukungan untuk moderator). Banyak perantara tidak mempublikasikan informasi tentang penghapusan yang dilakukan atas inisiatif mereka sendiri, sebagai kebalikan dari penghapusan sebagai tanggapan atas permintaan dari negara atau bisnis lain. Hal ini menciptakan hambatan serius untuk setiap analisis atau evaluasi perilaku perantara sehubungan dengan “sensor swasta”;
- **Kurangnya pengamanan prosedural, dan kurangnya akses ke penyelesaian efektif** dalam penghapusan konten, atau penerapan sanksi lain oleh perantara. Ada kekhawatiran bahwa negara dapat memanfaatkan mekanisme pelaporan atau pengaruh mereka terhadap perusahaan swasta untuk meminta penghapusan konten yang berdasarkan hukum tidak dapat mereka lakukan, atau untuk menghindari pengamanan prosedural yang membatasi kekuatan paksaan yang mereka miliki dalam hal ini. Delegasi pengaturan konten dari negara ke perantara menyangkal pengguna semua kesempatan untuk melawan atau membela diri terhadap sanksi yang diterapkan terhadap mereka.

Meskipun ada banyak inovasi dalam beberapa tahun terakhir untuk memberdayakan pengguna melaporkan konten ‘ujaran kebencian’ agar dihapus, baik karena dianggap melanggar hukum atau bertentangan dengan persyaratan layanan perantara, belum ada kemajuan yang sebanding untuk memberdayakan pengguna dalam mencegah penghapusan konten yang tidak adil atau tidak dapat dibenarkan. Memang, sebagian besar perantara tampaknya tidak memberikan pemberitahuan atau alasan penghapusan konten kepada pengguna. Selain pencabutan, sanksi lain yang dikenakan oleh perantara, seperti penangguhan atau pemblokiran akun, jarang disertai dengan pemberitahuan atau peluang untuk naik banding atau pemulihan.



- 
- **Dampak tidak proporsional dari penghapusan bagi pengguna dengan pandangan minoritas atau pendapat yang berbeda:** karena banyak model moderasi perantara bergantung pada laporan pengguna, pandangan minoritas atau berbeda dapat menarik lebih banyak laporan dan oleh karena itu lebih rentan terhadap penghapusan. Pengguna Internet yang menjadi sasaran “ujaran kebencian” pada saat yang sama juga menjadi target melalui alat pelaporan dan secara tidak proporsional terkena dampak penghapusan konten dan sanksi terhadap akun mereka. Hal ini mencerminkan kenyataan yang tidak menguntungkan bahwa banyak pengguna Internet yang melaporkan konten tidak dapat, atau mungkin tidak tertarik, untuk membedakan konten yang melanggar hukum atau berbahaya, dengan konten yang hanya ingin mereka hapus atas dasar prasangka mereka sendiri.

ARTICLE 19 mendorong para perantara untuk menganggap serius tanggung jawab sosial dan moral mereka dalam mempromosikan dan melindungi hak asasi manusia, sesuai dengan **Prinsip-prinsip Ruggie**.<sup>68</sup>

Dalam hal ini, dan sebagai bentuk pengaturan mandiri sukarela, kami mendorong perantara untuk:

- Memasukkan, dalam syarat dan ketentuan mereka, komitmen yang dinyatakan dengan tegas untuk pemajuan dan perlindungan hak asasi manusia, termasuk hak atas kebebasan berekspresi dan hak atas kesetaraan dan non-diskriminasi;
- Memastikan pengguna memiliki hak anonimitas sebagai sistem azali alias default, tidak memerlukan penggunaan “nama asli” atau penyerahan dokumen identitas untuk membuka atau mempertahankan akun media sosial;
- Memastikan bahwa setiap pembatasan berbasis konten ditentukan dalam syarat dan ketentuan, dalam format yang jelas dan dapat diakses sehingga pengguna dapat memahami jenis konten yang mungkin dikenakan pembatasan;

<sup>68</sup> International Federation for Human Rights, UN Human Rights Council adopts Guiding Principles on business conduct, yet victims still waiting for effective remedies, 17 Juni 2011.

- 
- Memastikan bahwa proses apa pun yang dilakukan untuk menerapkan sanksi kepada pengguna, termasuk penghapusan konten atau penangguhan akun, diperinci dengan jelas dalam syarat dan ketentuan;
  - Jajaki mekanisme untuk memberdayakan pengguna dalam menanggapi dan menentang “ujaran kebencian,” ketimbang meresponnya dengan menghapus konten, contohnya adalah peningkatan kesadaran di antara pengguna tentang pentingnya hak atas kebebasan berekspresi, dan kesetaraan dan non-diskriminasi;
  - Mengharuskan agar pengguna diberikan informasi yang memadai saat mengirimkan keluhan terhadap konten tertentu, termasuk: (i) konten yang dipermasalahkan; (ii) alasan untuk meminta penghapusan konten; (iii) berisi rincian pelapor; dan, (iv) pernyataan niat baik;
  - Memastikan bahwa terkait “ujaran kebencian,” syarat dan ketentuan harus memberlakukan ambang batas yang tinggi untuk pembatasan, yang sejauh mungkin mencerminkan standar yang ditetapkan dalam Bagian 3 dari panduan ini;
  - Memastikan keberimbangan dalam penerapan sanksi apa pun terhadap pengguna yang melanggar syarat dan ketentuan, dengan mempertimbangkan bahaya pelanggaran yang dituduhkan, dan perilaku pengguna sebelumnya dalam platform terkait. Penangguhan dari platform harus menjadi upaya terakhir;
  - Pastikan pengguna memperoleh pemberitahuan yang cukup rinci sebelumnya atas keluhan yang dibuat terhadap konten mereka, dengan kesempatan untuk mengajukan banding atau menggugat pengaduan sebelum penjatuhan sanksi. Manakala pemberitahuan awal tidak ada, perantara setidaknya harus mengumumkan pemberitahuan lebih lanjut jika terjadi penghapusan konten, termasuk alasan penghapusan konten dan ketersediaan mekanisme internal untuk mengajukan banding atas keputusan tersebut.

---

## Peran dialog antar kelompok yang bermakna

Kurangnya komunikasi bermakna antar-kelompok, dan isolasi serta kepicikan yang menjadi gejala, sering kali dikenali sebagai faktor yang berkontribusi nyata terhadap ketegangan antar-kelompok, di mana ‘ujaran kebencian’ menjadi lebih marak, dan hasutan untuk melakukan kekerasan, permusuhan atau diskriminasi lebih cenderung untuk terjadi.

Dialog berkelanjutan dan efektif antara kelompok berbeda, khususnya antara komunitas berbeda-beda agama atau keyakinan, dapat menjadi tindakan pencegahan efektif, melalui pengurangan ketegangan atau kecurigaan antar-kelompok. Ini menjadi sangat efektif dalam konteks di mana terdapat sejarah ketegangan antar- kelompok yang meningkat menjadi penghasutan, atau insiden kekerasan dan diskriminasi yang nyata. Meski demikian, agar berjalan efektif, dialog harus menyediakan ruang untuk pertukaran pandangan yang tulus, bukan simbolis, dan memungkinkan diskusi tentang perbedaan dan ketidak-sepakatan. Dialog juga harus inklusif, memungkinkan hadirnya perwakilan masyarakat selain para pemimpin “tradisional”.

Selanjutnya, pertukaran informal antar- komunitas, terlepas dari dialog antar-kelompok, misalnya dalam konteks olahraga atau pertukaran budaya, atau dirancang untuk mengatasi masalah praktis yang menjadi perhatian bersama, juga terbukti menjadi ajang latihan membangun kepercayaan dan hubungan yang penting. Dampak dari inisiatif dialog dan komunikasi antar-kelompok dapat ditingkatkan apabila mereka menerima dukungan publik dari pemerintah.

Di luar konteks “dialog” formal atau informal, perwakilan komunitas yang berbeda, khususnya para pemuka agama dan pemuka masyarakat lainnya, harus diberdayakan untuk bersuara sebagai tanggapan atas intoleransi dan diskriminasi. Ini khususnya penting jika para pendukung intoleransi dan diskriminasi menampilkan diri mereka sebagai perwakilan dari, atau bertindak atas nama, komunitas atau kelompok kepentingan tertentu. Pemimpin agama dan masyarakat bukan hanya berposisi strategis untuk menyangkal klaim representasi ini, tetapi juga dapat secara substansial terlibat dan menantang posisi individu tertentu, dan dengan demikian menawarkan kontra-narasi yang persuasif.

# Bagian III: Membatasi 'Ujaran Kebencian'



---

Dalam bagian ini, kami menguraikan persyaratan khusus yang harus dipenuhi saat membatasi ujaran atau perkataan yang termasuk dalam kategori paling ‘parah’ dari ‘ujaran kebencian’ di bawah segitiga ‘ujaran kebencian’ yang diuraikan pada bagian sebelumnya.

Di bawah naungan standar hak asasi manusia internasional, hak atas kebebasan berekspresi tidak mutlak, dan bisa dibatasi jika memenuhi pengujian tiga bagian yang ketat, menurut Pasal 19 (3) ICCPR. Karenanya, semua tindakan negara yang menargetkan ‘ujaran kebencian’ harus:

1. **Diatur berdasarkan hukum;** setiap hukum atau peraturan harus dirumuskan dengan ketepatan yang memadai agar memungkinkan individu mengatur perilaku mereka sebagaimana mestinya;
2. **Untuk suatu tujuan sah,** secara khusus: menghormati hak atau reputasi orang lain; atau perlindungan keamanan nasional atau ketertiban umum, atau kesehatan atau moral masyarakat;
3. **Diperlukan dalam masyarakat demokratis,** mengharuskan negara untuk menunjukkan secara spesifik dan individual sifat ancaman yang tepat, dan kebutuhan serta keseimbangan tindakan spesifik yang diambil, khususnya dengan menunjukkan hubungan langsung antara ekspresi dan ancamannya.

Larangan apa pun tentang ‘ujaran kebencian’ harus memenuhi setiap elemen dari pengujian tiga bagian ini. Ini termasuk manakala hukum internasional secara terpisah mewajibkan negara untuk melarang bentuk-bentuk tertentu dari “ujaran kebencian,” yaitu penghasutan langsung dan publik untuk genosida dan segala advokasi kebencian diskriminatif yang membentuk **penghasutan untuk diskriminasi, permusuhan atau kekerasan.**

Penting pula diingat bahwa tidak semua ‘ujaran kebencian’ dapat dibatasi secara sah, dan ada banyak perkataan yang dilindungi di bawah hak kebebasan

---

berekspresi, meskipun perkataan tersebut sangat ofensif (lihat [Bagian I](#)).

### **Hasutan publik dan langsung yang menyerukan genosida**

Selain tindakan genosida itu sendiri, Konvensi Genosida, Pasal 3 (c), mensyaratkan bahwa negara melarang dan menghukum sebagai tindak pidana “hasutan langsung dan publik untuk genosida”. Sebagaimana disebutkan di atas, kewajiban ini juga diulang dalam Statuta Mahkamah Pidana Internasional (ICC) dan statuta-statuta pengadilan pidana ad hoc internasional PBB.

Genosida didefinisikan sebagai satu dari lima tindakan,<sup>69</sup> tidak terbatas pada pembunuhan, “dilakukan dengan maksud untuk menghancurkan, secara keseluruhan atau sebagian, kelompok nasional, etnis, ras atau agama, sebagaimana adanya”. Karakteristik yang dilindungi di sini lebih sempit daripada cakupan lebih luas yang diakui di bawah hukum hak asasi manusia internasional.

Untuk menghukum **hasutan langsung dan publik untuk genosida** dibutuhkan bukti dari beberapa unsur kunci. Unsur-unsur ini penting karena membedakan hasutan untuk genosida dari bentuk “ujaran kebencian” lainnya yang tidak terlalu parah. Di tingkat internasional, pengadilan pidana ad hoc internasional PBB telah menguraikan unsur-unsur kejahatan sebagai berikut, yang semuanya harus dipenuhi untuk mendapatkan kepastian hukum:

- **Publik:** ekspresi yang menghasut orang lain untuk melakukan tindakan genosida harus bersifat “publik”, yang menunjukkan harus ada komunikasi di tempat umum, atau kepada publik atau sebagian dari publik, misalnya melalui media massa dan teknologi digital;<sup>70</sup>
- **Langsung:** ekspresi haruslah “langsung”, yaitu komunikasi harus cukup spesifik sebagai ajakan untuk bertindak, menunjukkan hubungan yang erat

<sup>69</sup> Pasal 2 Konvensi Genosida merinci lima tindakan genosida: (a) membunuh anggota kelompok; (b) menyebabkan cedera fisik atau mental yang serius pada anggota kelompok; (c) dengan sengaja menimbulkan pada kondisi kehidupan kelompok, yang diperhitungkan akan menyebabkan kehancuran fisiknya secara keseluruhan atau sebagian; (d) memberlakukan tindakan yang dimaksudkan untuk mencegah kelahiran dalam kelompok; (e) secara paksa memindahkan anak-anak dari kelompok tersebut ke kelompok lain.

<sup>70</sup> ICTR (Pengadilan Internasional untuk Rwanda), *Prosecutor v. Nahimana, Barayagwiz dan Ngeze*, 3 Desember 2003, ICTR-99-52-T (Trial Chamber) (Sidang Pengadilan).

---

antara ekspresi dan bahaya terjadinya tindakan genosida. Namun, langsung tidak berarti eksplisit, karena ekspresi implisit juga dapat secara langsung menghasut genosida jika dalam konteks linguistik dan budayanya cukup jelas bagi audiensnya;<sup>71</sup>

- **Niat:** Pengujar harus secara khusus bermaksud untuk menghasut genosida, dan berniat agar genosida terjadi. Ini mensyaratkan pengujar alias pelaku untuk secara khusus berniat untuk terlibat dalam komunikasi yang menyerukan genosida, dan baik secara khusus bermaksud untuk menghancurkan, secara keseluruhan atau sebagian, kelompok nasional, etnis, ras atau agama, dengan spesifik, atau setidaknya menjadi " sadar akan kemungkinan substansial bahwa pelaksanaan [genosida] akan menjadi konsekuensi yang mungkin dari tindakannya; "<sup>72</sup>
- Genosida yang dihasutkan tidak harus terjadi, karena menciptakan potensi genosida sudah cukup untuk menimbulkan pertanggungjawaban. Jika genosida benar-benar terjadi, tindakan penghasutan dapat dianggap sebagai tindakan genosida itu sendiri,<sup>74</sup> dan didakwa secara terpisah atau tambahan sebagai hasutan atau keterlibatan.

Hukum internasional jelas mengharuskan negara untuk **mempidana** hasutan genosida yang dilakukan secara langsung dan publik, dan bukan memberikan bentuk kecaman alternatif dan tidak terlalu parah melalui hukum administratif atau perdata.

Konvensi Genosida tidak memasukkan ketentuan apa pun tentang perlindungan hak atas kebebasan berekspresi. Namun demikian, tanpa adanya deklarasi keadaan darurat sesuai dengan standar hak asasi manusia internasional, setiap penghukuman atas penghasutan harus mematuhi uji tiga bagian di bawah

<sup>71</sup> ICTR, *Prosecutor v. Akayesu*, Kasus No. ICTR-96-4-T, Judgement (Trial Chamber) (Sidang Pegadilan), 2 September 1998, paragraf 557.

<sup>72</sup> ICTY, *Prosecutor v. Naletili and Martinovi*, Case No. IT-98-34-T, Judgement (Trial Chamber), 31 March 2003, para 60

<sup>73</sup> ICTR, *Akayesu*, op. cit., paragraf 562.

<sup>74</sup> ICTR, *Prosecutor v. Ferdinand Nahimana, Jean-Bosco Barayagwiza and Hassan Ngeze*, Kasus No. ICTR-99-53-T, Judgment and Sentence (Trial Chamber), 3 Desember 2003, paragraf 1015.

---

Pasal 19(3) ICCPR.<sup>75</sup> Ini mencakup konteks konflik bersenjata, di mana hukum humaniter internasional dapat diterapkan secara bersamaan.

Yang penting, hukum pidana internasional tidak menetapkan “hasutan” sebagai bentuk pertanggungjawaban pidana percobaan<sup>76</sup> dalam kaitannya dengan kejahatan internasional lainnya. Untuk beberapa kejahatan, konsep “penghasutan” berlaku, meskipun ini membutuhkan tindakan ekspresif yang secara substansial terkait dengan tindakan pelanggaran yang sebenarnya, dengan maksud khusus dari pihak penghasut agar kejahatan terjadi, bukan sekadar bahaya atau kemungkinan terjadinya pelanggaran tersebut. Namun, dalam konteks hukum domestik, “penghasutan” sering dianggap sebagai bentuk pertanggungjawaban “percobaan” kecil dalam kaitannya dengan semua kejahatan. Oleh karena itu, hasutan yang mengarah pada bentuk lain dari kejahatan internasional yang diskriminatif, seperti “persekusi” misalnya, harus dipertimbangkan dalam spektrum “ujaran kebencian” yang mungkin dilarang oleh negara.

### **Advokasi kebencian diskriminatif yang berbentuk hasutan untuk melakukan diskriminasi, permusuhan atau kekerasan**

Pasal 20(2) of the ICCPR ICCPR menyatakan negara untuk melarang berdasarkan hukum “setiap advokasi kebencian nasional, rasial atau agama yang merupakan hasutan untuk melakukan diskriminasi, permusuhan atau kekerasan” (penghasutan).<sup>77</sup>

<sup>75</sup> Tes enam bagian yang diuraikan di bawah ini dalam kaitannya dengan penghasutan berdasarkan Pasal 20 (2) ICCPR juga akan menjadi petunjuk dalam menilai kasus-kasus penghasutan untuk genosida, dengan mempertimbangkan maksud khusus yang diperlukan dalam penghasutan

<sup>76</sup> Kata “percobaan” mengacu pada sesuatu yang “baru saja dimulai” atau “belum berkembang”, “sebagian selesai” atau “tidak sempurna”. Kejahatan “percobaan” dengan demikian merupakan delik yang tidak lengkap, yang dilakukan walaupun pada kenyataannya delik substantif yaitu delik yang dituju belum selesai dan kerugian yang dimaksud tidak terealisasi. Lihat, misalnya A. Ashworth, *Principles of Criminal Law (Prinsip Hukum Pidana)*, Oxford: Oxford University Press 2003 (4th ed), hlm. 445.

<sup>77</sup> Sebelumnya, ARTICLE 19 telah menggunakan singkatan “hasutan kebencian” untuk merefleksikan kewajiban dalam Pasal 20 (2) ICCPR. Namun, ini terkadang menimbulkan kesalahpahaman bahwa cukup dengan “kebencian” saja, suatu hasutan sudah bisa dilarang. Padahal tidak demikian halnya, advokasi kebencian seharusnya hanya dilarang jika hal itu merupakan hasutan untuk tindakan yang dilarang secara terpisah, yaitu diskriminasi, permusuhan, atau kekerasan.



---

Penerapan Pasal 20(2) pada praktiknya telah menjadi bahan kontroversi dan kebingungan. Atas dasar ini, banyak negara telah mengajukan keberatan terhadap Pasal 20 (2) ICCPR atas dasar perhatian hak atas kebebasan berekspresi. Undang-undang dan praktik dalam negeri berbeda-beda dalam penafsiran dan pelaksanaan ketentuan Pasal 20 (2), suatu masalah yang diperparah dengan yurisprudensi yang tidak konsisten di tingkat nasional dan sedikitnya panduan dari keputusan Komite HAM.<sup>79</sup>

Ada masalah implementasi pada keduanya, dengan impunitas untuk kasus penghasutan serius, dan penegakan berlebihan dari ketentuan penghasutan yang tidak jelas untuk menghukum ekspresi sah, termasuk persekusi terhadap kelompok minoritas.

**Rencana Aksi Rabat PBB** telah mengidentifikasi masalah-masalah ini dan mengajukan berbagai kesimpulan dan rekomendasi untuk penerapan Pasal 20 (2) ICCPR<sup>80</sup> hal ini terkait erat dengan komitmen politik negara yang lebih sempit dalam **Resolusi 16/18** untuk “mempidanakan hasutan untuk kekerasan yang segera terjadi berdasarkan agama atau kepercayaan.”<sup>81</sup> Rencana Aksi Rabat disusun berdasarkan serangkaian rekomendasi yang sebagian besar mempertimbangkan masukan ARTICLE 19 untuk proses ahli ini, yang ditetapkan dalam ringkasan kebijakan yang melarang hasutan untuk diskriminasi, permusuhan atau kekerasan (2012).

Berdasarkan Rencana Aksi Rabat dan pertimbangan lebih lanjut tentang hal ini sejak diadopsi, rekomendasi utama ARTICLE 19 adalah sebagai berikut:

### **Elemen kunci Pasal 20 (2) ICCP**

*Setiap advokasi kebencian nasional, rasial atau agama yang merupakan hasutan untuk melakukan diskriminasi, permusuhan atau kekerasan harus dilarang berdasarkan hukum.*

<sup>78</sup> Lihat, misalnya Australia, Belgia, Luxemburg, Malta, Selandia Baru, Britania Raya atau Amerika Serikat.

<sup>79</sup> Tiga keputusan yang telah dikeluarkan berkaitan dengan dua komunikasi melawan Kanada dan satu melawan Prancis, yang masing-masing berkaitan dengan larangan ujaran anti-Semit, dengan pendekatan yang berbeda di masing-masing kasus. Dalam Komentar Umum No. 34, pendekatan Komite HAM tidak diklarifikasi,

<sup>80</sup> Hal ini juga sesuai dengan komitmen politik yang lebih sempit negara dalam Resolusi 16/18 untuk “mengkriminalisasi hasutan untuk kekerasan nyata berdasarkan agama atau keyakinan”.

<sup>81</sup> Resolusi 16/18, op.cit., paragraf operational 5(f).

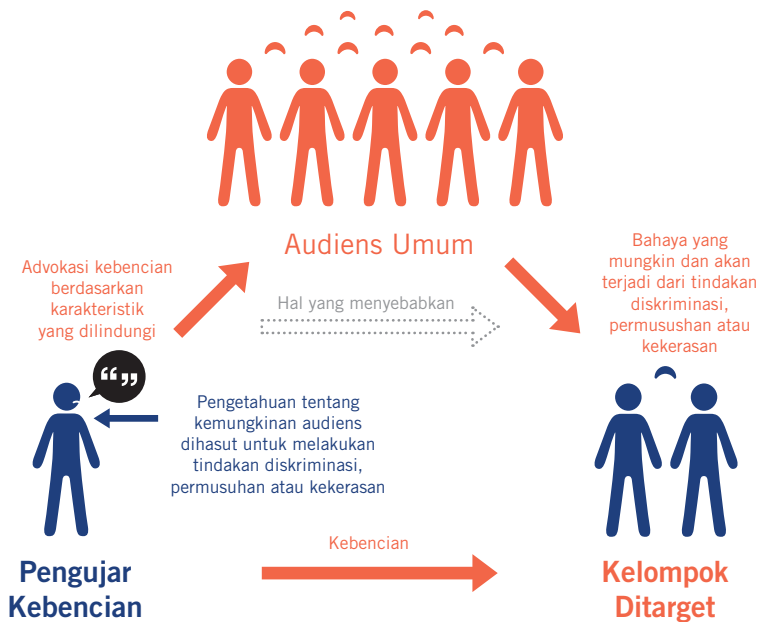
---

Untuk mengatasi kebingungan seputar Pasal 20 (2) ICCPR, akan membantu jika pelanggaran dipilah ke dalam unsur-unsur utamanya. Kami berpendapat bahwa masing-masing unsur ini harus secara tegas disyaratkan atau termuat di dalam ketentuan dalam negeri yang menerapkan Pasal 20 (2) ICCPR. Selain itu, sanksi pidana harus dianggap sebagai tindakan yang luar biasa dan upaya terakhir untuk kasus yang paling parah, dengan juga tersedianya pemulihan perdata, administratif, dan alternatif.

Larangan dalam Pasal 20 (2) ICCPR mensyaratkan:

- **Perilaku pengujar:** pengujar harus berbicara kepada audiens publik, dan ekspresi mereka meliputi:
  - advokasi
  - kebencian yang menargetkan kelompok yang dilindungi berdasarkan karakteristik yang dilindungi
  - merupakan hasutan untuk melakukan diskriminasi, permusuhan atau kekerasan
- **Maksud pengujar:** pengujar harus
  - secara khusus bermaksud untuk terlibat dalam advokasi kebencian diskriminatif, dan
  - bermaksud atau memiliki pengetahuan tentang kemungkinan khalayak atau audiens dihasut untuk melakukan diskriminasi, permusuhan atau kekerasan;
- **Bahaya yang mungkin dan akan segera terjadi jika audiens benar-benar dihasut untuk melakukan tindakan terlarang**, sebagai konsekuensi dari advokasi kebencian. Tes enam bagian “ambang batas tingkat keparahan”, yang diuraikan di bawah ini, membantu untuk mengukur apakah bahaya hasutan cukup untuk membenarkan pembatasan

Hasutan melibatkan hubungan segitiga antara tiga aktor utama: “**pengujar kebencian**” yang menganjurkan kebencian diskriminatif kepada **audiens umum** atau audiens umum; yang mungkin terlibat dalam tindakan diskriminasi, permusuhan atau kekerasan, dan **kelompok sasaran**, terhadap siapa tindakan tersebut mungkin dilakukan.



---

## Perilaku Pengujar

Advokasi harus dipahami sebagai “niat untuk mempromosikan kebencian secara publik terhadap kelompok sasaran.” Ide “promosi” merupakan bagian integral dari advokasi; ini menyiratkan lebih dari sekedar menyatakan ide, tetapi sebenarnya terlibat dalam membujuk orang lain untuk mengadopsi sudut pandang atau pola pikir tertentu. Ini dapat dilakukan melalui media komunikasi apa pun, termasuk lisan, tertulis, atau elektronik.

### Contoh Advokasi



Seorang tokoh terkemuka menggunakan akun media sosialnya untuk menyebarkan kepada publik serangkaian pesan pedas terhadap para migran,

Advokasi harus dibedakan dari pelecehan atau kekerasan atau penghinaan diskriminatif yang ditujukan kepada seseorang karena mereka memiliki karakteristik yang dilindungi, di mana tidak ada penonton pihak ketiga.

### Contoh pelecehan diskriminatif



Seorang jurnalis memposting tautan ke dalam artikel yang dia tulis terkait dengan skandal politik, dan akibatnya ia menerima serangkaian pesan seksis dan kasar yang menargetkan dirinya.

Dalam beberapa kasus, pelecehan atau penghinaan seseorang, yang dialami oleh orang lain, dapat dipahami sebagai “advokasi kebencian” yang menghasut perilaku tindakan terlarang. Ini mungkin kasus di mana ada “biang keladi” yang berpengaruh dalam situasi yang dianalogikan dengan “massakerumunan”; satu orang melakukan penghinaan diskriminatif menyebabkan orang lain bergabung dengan maksud menghasut orang lain untuk melakukan tindakan yang dilarang.

<sup>82</sup> Prinsip Camden, op. cit., Prinsip 12.1.; atau Laporan Pelapor Khusus tahun 2012 tentang FOE, op. cit., paragraf 44 (b).

---

**Kebencian:** harus dipahami, seperti di atas, sebagai **keadaan pikiran**, yang dicirikan dengan “emosi yang intens dan irasional atas penghinaan, permusuhan dan kebencian” terhadap kelompok sasaran berdasarkan karakteristik yang dilindungi.<sup>83</sup>

Untuk tujuan pelarangan berdasarkan Pasal 20(2), “kebencian” berkaitan dengan keadaan pikiran pengujar dihadapkan dengan kelompok sasaran, dan kepada keadaan pikiran audiens yang pada berusaha untuk dihasut oleh pelaku untuk melakukan tindakan terlarang. Hal ini berbeda dengan perasaan penceraan atau dihina atau direndahkan yang mungkin dirasakan oleh kelompok sasaran ketika dihadapkan pada ‘ujaran kebencian’, yang bukan merupakan obyek dari Pasal 20 (2).

**Jenis kebencian** juga relevan. Pasal 20 (2) ICCPR hanya mencantumkan “advokasi kebencian **nasional, ras** atau **agama**” tetapi, seperti disebutkan di atas, kami merekomendasikan agar daftar ini ditafsirkan secara luas sebagai “advokasi kebencian diskriminatif” terhadap seseorang atau sekelompok orang. Ini akan mencakup semua karakteristik yang dilindungi yang diakui di bawah hukum hak asasi manusia internasional, membaca Pasal 20 (2) ICCPR sehubungan dengan ketentuan non-diskriminasi yang lebih luas dalam Pasal 2(1) dan Pasal 26 ICCPR,<sup>84</sup> dan instrumen hukum internasional lainnya yang menangani diskriminasi.

<sup>83</sup> Ibid., diadaptasi.

<sup>84</sup> Ibid. Komite HAM belum menjawab pertanyaan ini secara langsung. Namun, penafsiran ini akan sejalan dengan evolusi perkembangan perlindungan hak asasi manusia sejak diadopsinya ICCPR, mengingat ICCPR telah diadopsi sebelum banyak gerakan kesetaraan di seluruh dunia membuat kemajuan yang signifikan dalam mempromosikan dan mengamankan hak asasi manusia untuk semua. Sejak saat itu, ia ditafsirkan dan dipahami sebagai pendukung prinsip kesetaraan dalam skala yang lebih besar, berlaku untuk alasan lain yang tidak secara tegas disertakan. Ini juga akan sejalan dengan maksud dan tujuan hukum hak asasi manusia internasional yang harus ditafsirkan “dalam terang kondisi saat ini,” ketimbang dipandang sebagai kontrak dengan istilah konkret yang ditentukan oleh norma-norma yang berlaku saat penyusunan atau ratifikasi.

- 
- **Penghasutan:** Pasal 20(2) ICCPR tidak melarang advokasi kebencian diskriminatif itu sendiri. Pelarangannya hanya terkait dengan advokasi kebencian diskriminatif yang merupakan hasutan untuk melakukan **kekerasan, permusuhan atau diskriminasi**. Sementara hasil tindakan yang dilarang sebenarnya tidak perlu terjadi, istilah “penghasutan” secara kuat menyiratkan advokasi kebencian harus menciptakan “risiko nyata diskriminasi, permusuhan atau kekerasan terhadap orang-orang yang termasuk dalam [kelompok sasaran].”<sup>85</sup>
  - Risiko bahaya audiens mengambil tindakan terhadap kelompok sasaran berdasarkan karakteristik dilindungi mereka yang menjadi fokus Pasal 20(2), berbeda dari penghinaan atau direndahkan yang dirasakan kelompok sasaran tentang pidato semacam ini apabila dilakukan tanpa hasutan.<sup>86</sup>

Hasil tindakan yang dilarang harus dipahami sebagai berikut:

- **Diskriminasi** harus dipahami sebagai “setiap perbedaan, pengecualian, pembatasan atau preferensi” berdasarkan karakteristik yang dilindungi yang diakui di bawah hukum hak asasi manusia internasional, yang memiliki tujuan atau akibat meniadakan atau menghilangkan pengakuan, penikmatan atau pelaksanaan, dengan kesetaraan, hak asasi manusia dan kebebasan fundamental dalam bidang politik, ekonomi, sosial, budaya atau bidang kehidupan publik lainnya.”<sup>88</sup>
- **Kekerasan** harus dipahami sebagai “penggunaan kekuatan fisik atau kekuasaan yang disengaja terhadap orang lain, atau terhadap kelompok atau komunitas yang mengakibatkan atau kemungkinan besar mengakibatkan cedera, kematian, cedera psikologis, gangguan pertumbuhan, atau perampasan.”<sup>89</sup>

<sup>85</sup> Prinsip-prinsip Camden, Prinsip 12.1.iii.

<sup>86</sup> Rencana Aksi Rabat mengacu pada “aktivasi hubungan segitiga antara objek dan subjek pidato serta audiensnya.

<sup>87</sup> Lihat [Lampiran I](#). ARTICLE 19 memahami karakter-karakter yang terlindungi secara ekspansif.

<sup>88</sup> Prinsip-prinsip Camden, op. cit., Prinsip 12.1.

<sup>89</sup> Defenisi ini diadopsi dari definisi kekerasan oleh Organisasi Kesehatan Dunia (WHO) dalam Laporan World Report on Violence and Health, 2002.

<sup>90</sup> Dalam Prinsip Camden 2009, “permusuhan” didefinisikan dalam istilah yang sama persis dengan “kebencian”. Namun, setelah refleksi dan diskusi lebih lanjut, definisi yang diperbarui yang membutuhkan tindakan nyata dimasukkan ke dalam ringkasan kebijakan tahun 2012 ARTICLE 19 yang berjudul “prohibiting incitement to discrimination, hostility or violence”, op. cit., hlm 19.

- 
- **Permusuhan** harus dipahami sebagai “tindakan nyata dari keadaan pikiran yang ekstrem”, bukan sekadar kondisi pikiran yang ekstrem. Ini dapat dibedakan dari kekerasan sehingga mencakup ancaman kekerasan, pelecehan, atau kerusakan properti.

Setiap ketentuan hukum dalam negeri yang melarang penyebaran kebencian diskriminatif, atau yang menyangkut efek ‘ujaran kebencian’ terkait perasaan kelompok sasaran, akan jauh lebih luas daripada larangan yang dibayangkan di bawah ICCPR. Demikian pula, undang-undang yang menyesuaikan hasil tindakan terlarang secara lebih luas dari yang ditentukan dalam ICCPR akan memungkinkan penyalahgunaan dan oleh karena itu tidak sah; misalnya mereka yang berusaha untuk melindungi “ketentraman umum” atau perlindungan dari “kerusuhan” atau “perpecahan di antara penganut agama.”<sup>91</sup>

## Niat Pengujar

Niat pengujar untuk menghasut orang lain untuk melakukan tindakan diskriminasi, permusuhan atau kekerasan harus dianggap sebagai elemen penting dan pembeda atas penghasutan sebagaimana yang dilarang oleh Pasal 20(2) ICCPR. Perundang-undangan nasional harus selalu secara eksplisit menyatakan bahwa kejahatan penghasutan adalah kejahatan dengan niat tertentu,<sup>92</sup> dan bukan kejahatan yang dapat dilakukan dengan keserampangan atau kelalaian.<sup>93</sup>

<sup>90</sup> dalam Prinsip Camden 2009, “permusuhan” didefinisikan dalam istilah yang sama persis dengan “kebencian”. Namun, setelah refleksi dan diskusi lebih lanjut, definisi yang diperbarui yang membutuhkan tindakan nyata dimasukkan ke dalam ringkasan kebijakan tahun 2012 kami “melarang hasutan untuk melakukan diskriminasi, permusuhan atau kekerasan”, op. cit., di halaman 19.

<sup>91</sup> Laporan 2013 Pelapor Khusus Kebebasan Berekspresi, op. cit., paragraph 51.

<sup>92</sup> Di beberapa yuridiksi, juga bertindak “dengan maksud” atau “sengaja”.

<sup>93</sup> ARTICLE 19 mencatat bahwa undang-undang di banyak negara sudah mengakui niat sebagai salah satu elemen penentu hasutan, misalnya, Britania Raya, Irlandia, Kanada, Siprus, Irlandia, Malta, dan Portugal

---

Mengingat bahwa tidak ada definisi yang seragam tentang niat dalam hukum internasional, atau antar-hukum nasional,<sup>94</sup> ARTICLE 19 mengusulkan bahwa definisi niat harus mencakup:

- Niat untuk terlibat dalam advokasi kebencian;
- Niat untuk menargetkan kelompok yang dilindungi berdasarkan karakteristik yang dilindungi;
- Memiliki pengetahuan bahwa, dalam konteks pada saat itu, ekspresi tersebut kemungkinan besar akan menyebabkan hasil tindakan yang dilarang: diskriminasi, permusuhan atau kekerasan.

### **Ambang batas tingkat keparahan**

Tes enam bagian ARTICLE 19, yang dimasukkan ke Rencana Aksi Rabat, dirancang untuk membantu menentukan situasi di mana bahaya kekerasan, permusuhan atau diskriminasi dianggap cukup menjustifikasi pelarangan ekspresi tersebut. Tes tersebut terdiri dari kriteria berikut:

**1 Konteks ekspresi:** ekspresi harus dipertimbangkan dalam konteks politik, ekonomi, dan sosial di mana ekspresi itu dikomunikasikan<sup>95</sup> karena ini akan berpengaruh langsung pada maksud dan/atau penyebab. Analisis kontekstual harus mempertimbangkan, antara lain:

- Adanya konflik di masyarakat, misalnya kekerasan yang terjadi belakangan ini terhadap kelompok sasaran;

<sup>94</sup> Tidak ada badan atau mekanisme perjanjian internasional yang mengadopsi definisi “niat” untuk tujuan pelarangan penghasutan. Pendekatan umum dalam hukum pidana internasional dan hukum pidana domestik adalah untuk memastikan pertanggungjawaban atas pelanggaran di mana pengujar bertindak dengan sepengetahuan dan dengan maksud menyebabkan elemen-elemen obyektif dari suatu kejahatan.

<sup>95</sup> Seperti dicatat oleh Toby Mendel, “sangat sulit untuk menarik kesimpulan umum dari kasus hukum tentang jenis konteks apa yang lebih mungkin untuk mendorong hasil tindakan yang dilarang, meskipun akal sehat dapat memberikan beberapa kesimpulan yang berguna. Memang, kadang-kadang tampak seolah-olah pengadilan internasional mengandalkan sampel faktor kontekstual untuk mendukung keputusan mereka daripada menerapkan sebuah pertimbangan obyektif untuk mengambil keputusan berdasarkan konteks tersebutnya. Mungkin serangkaian faktor yang sangat luas yang membentuk konteks membuat hal ini tak terelakkan.” Toby Mendel, *Study on International Standards Relating to Incitement to Genocide or Racial Hatred* (2006).



- 
- keberadaan dan sejarah diskriminasi yang melembaga, misalnya dalam penegakan hukum dan peradilan;
  - kerangka hukum, termasuk ada atau tidaknya pengakuan atas karakteristik kelompok sasaran yang dilindungi dalam ketentuan anti-diskriminasi;
  - lanskap media, misalnya laporan media secara rutin dan negatif tentang kelompok sasaran dengan kurangnya sumber informasi alternatif; dan
  - lanskap politik, khususnya kedekatan pemilu dan peran politik identitas dalam konteks tersebut, serta sejauh mana pandangan kelompok sasaran terwakili dalam proses politik formal.

**2 Pengujar:** posisi pengujar, dan otoritas atau pengaruhnya atas audiens mereka sangat penting. Pertimbangan khusus harus dibuat jika pengujar adalah politisi atau anggota terkemuka dari partai politik dan pejabat publik atau orang dengan status serupa (misalnya guru atau pemimpin agama) karena perhatian dan pengaruh yang lebih kuat yang mereka berikan kepada orang lain. Analisis ini juga harus memeriksa hubungan audiens dengan pengujar, dan isu-isu seperti tingkat kerentanan dan ketakutan di antara berbagai komunitas, termasuk mereka yang menjadi sasaran pengujar, atau apakah audiens memiliki tingkat penghormatan yang tinggi atau kepatuhan terhadap suara otoritas.<sup>96</sup>

**3 Maksud:** seperti diuraikan di atas, harus ada (i) niat untuk terlibat dalam advokasi kebencian; (ii) niat untuk menargetkan kelompok atas dasar karakteristik yang dilindungi, dan (iii) memiliki pengetahuan tentang konsekuensi dari tindakan mereka dan mengetahui bahwa konsekuensi akan terjadi atau mungkin terjadi dalam rangkaian peristiwa biasa (yaitu di mana tidak ada perubahan atau peristiwa yang tidak terduga telah terjadi). Ini harus dinilai berdasarkan fakta kasus dan keadaannya secara keseluruhan,<sup>97</sup> dengan mempertimbangkan, antara lain, bahasa yang digunakan, skala dan pengulangan ekspresi, dan tujuan yang dinyatakan pengujar. Kecerobohan dan kelalaian tidak cukup sebagai standar niat; oleh karena itu, pertimbangan harus diberikan untuk melindungi komunikasi yang dinilai buruk atau sembrono (seperti lelucon yang buruk), atau di mana maksudnya lebih spesifik (untuk menyindir, memprovokasi pemikiran atau menantang

<sup>96</sup> Lihat: [Susan Banesh, \*Dangerous Speech: A Proposal To Tackle Violence \(Ujaran Berbahaya, Usulan untuk Mengatasi Kekerasan\)\*, 2011.](#)

<sup>97</sup> Lihat, e.g. *Pengadilan HAM Eropa, Jersild v. Denmark*, App. No. 15890/89, 23 September 1994, paragraf. 31.

---

status quo, termasuk melalui seni).

- 4 **Isi ekspresi:** apa yang dikatakan relevan, termasuk bentuk dan gaya ekspresi, apakah ekspresi tersebut mengandung ajakan langsung atau tidak langsung untuk diskriminasi, permusuhan atau kekerasan, dan sifat argumen yang digunakan dan keseimbangan antar argumen. Pemahaman penonton tentang konten ekspresi sangat penting, khususnya di mana hasutan mungkin tidak langsung. Standar internasional telah mengakui bahwa bentuk-bentuk ekspresi tertentu memberikan “sedikit ruang untuk pembatasan”,<sup>98</sup> khususnya ekspresi artistik, wacana kepentingan publik, wacana dan penelitian akademis, pernyataan fakta dan penilaian nilai.
- 5 **Luas dan besarnya ekspresi:** analisis harus memeriksa sifat publik dari ekspresi,<sup>99</sup> sarana ekspresi dan intensitas atau besarnya ekspresi dalam hal frekuensi atau volumenya (misalnya satu selebaran, bukan penyiaran di media arus utama, atau penyebaran tunggal bukan penyebaran berulang). Jika ungkapan itu disebarluaskan melalui media massa, kebebasan media harus dipertimbangkan, sesuai dengan standar internasional.<sup>100</sup>

<sup>98</sup> Pengadilan HAM Eropa, *Erbakan v. Turkey*, App. No. 59405/00, 6 Juni 2006, paragraf 68.

<sup>99</sup> ARTICLE 19 menyarankan bahwa ini harus mencakup isu-isu seperti apakah pernyataan atau komunikasi itu diumumkan dalam lingkungan terbatas atau apakah itu dapat diakses secara luas oleh masyarakat umum; apakah itu dibuat di tempat tertutup yang dapat diakses dengan tiket atau di tempat terbuka dan umum; apakah komunikasi diarahkan pada audiens yang tidak spesifik (masyarakat umum); atau apakah pidato tersebut ditujukan kepada sejumlah individu di tempat umum, dan apakah pidato tersebut ditujukan kepada anggota masyarakat umum.

<sup>100</sup> Seperti yang dicatat oleh Pengadilan Eropa, “meskipun pers tidak boleh melewati batas yang ditetapkan, antara lain, untuk melindungi kepentingan vital Negara, [...] namun tetap berkewajiban untuk memberikan informasi dan gagasan tentang masalah politik, termasuk yang memecah belah. Pers tidak hanya bertugas menyampaikan informasi dan gagasan seperti itu; publik juga berhak menerimanya. Kebebasan untuk menerima informasi atau gagasan memberi publik salah satu cara terbaik untuk menemukan dan membentuk opini tentang gagasan dan sikap pemimpin mereka;” lihat *Halis Doan v. Turkey*. Aplikasi. No. 71984/01 (2006).

- 
- 6 Kemungkinan terjadinya kerugian, termasuk kesegeraannya:** harus ada kemungkinan diskriminasi, permusuhan, atau kekerasan yang wajar yang terjadi sebagai konsekuensi langsung dari ekspresi tersebut, tetapi hasil tindakan yang dilarang itu sendiri tidak perlu benar-benar terjadi; terjadinya kerugian yang sebenarnya dapat dianggap sebagai keadaan yang memberatkan dalam kasus pidana. Ini harus mencakup:
- Apakah audiens memahami advokasi kebencian sebagai ajakan untuk melakukan tindakan diskriminasi, permusuhan atau kekerasan;
  - Apakah pengujar berada dalam posisi untuk memengaruhi audiens;
  - Apakah audiens memiliki sarana untuk melakukan tindakan diskriminasi, permusuhan atau kekerasan;
  - Insiden terkini dari kelompok sasaran yang menderita diskriminasi, permusuhan atau kekerasan sebagai akibat penghasutan;
  - Lamanya waktu yang berlalu antara ujaran dan waktu ketika diskriminasi, permusuhan atau kekerasan dapat terjadi tidak terlalu lama sehingga menyebabkan diragukannya dampak kausatif dari ekspresi tersebut.<sup>101</sup>

<sup>101</sup> C.f. Susan Banesh, *op. cit.*

---

## Sanksi untuk penghasutan seharusnya tidak terbatas pada hukuman pidana

ARTICLE 19 percaya bahwa sanksi penghasutan pada prinsipnya harus diatur dalam hukum perdata dan administrasi, dan hukuman pidana harus dijatuhkan hanya sebagai opsi terakhir, dan dalam kasus yang terparah.

- **Sanksi hukum perdata**<sup>102</sup> memberikan pendekatan yang lebih berpusat pada korban untuk memberikan ganti rugi dalam kasus-kasus advokasi kebencian diskriminatif yang merupakan hasutan untuk melakukan kekerasan, permusuhan atau diskriminasi. Pemulihan bagi para korban dari setiap advokasi kebencian diskriminatif yang merupakan hasutan untuk melakukan diskriminasi, permusuhan, atau kekerasan harus mencakup kompensasi dalam bentuk ganti rugi berupa uang dan non-uang,<sup>103</sup> dan hak koreksi dan jawab jika penghasutan terjadi melalui media massa.<sup>104</sup> Negara juga harus mengizinkan LSM untuk mengajukan tuntutan perdata dalam kasus yang relevan dan harus mengatur kemungkinan diajukannya gugatan kelompok dalam kasus diskriminasi. Ini harus menjadi bagian dari kerangka anti diskriminasi yang menyeluruh yang harus mencakup semua tindakan yang diidentifikasi dalam **Bagian II** dari panduan yang merinci undang-undang non-diskriminasi.

<sup>102</sup> Proposal ini didasarkan pada persyaratan yang ditetapkan oleh Racial Equality Directive (Arahan Kesetaraan Ras) (2000/43 / EC) terhadap diskriminasi atas dasar ras dan asal etnis membatasi hal ini.

<sup>103</sup> Council of Europe Committee of Ministers Recommendation No. R 97 (20) tentang 'ujaran kebencian', Prinsip 2. Pemberian ganti rugi harus proporsional dan secara hati-hati dan dijustifikasi dan dilandasi dengan ketat sehingga tidak memiliki efek jaminan yang mengerikan pada kebebasan ekspresi.

<sup>104</sup> Ibid., Prinsip 2. Juga, Prinsip-prinsip Camden, op.cit., Prinsip 7. Hak untuk menjawab memberikan hak kepada setiap orang untuk meminta outlet media masa menyebarkan tanggapannya ketika publikasi atau siaran oleh outlet media tersebut tidak benar atau mengandung fakta menyesatkan sehingga melanggar hak yang diakui dari orang itu, dan di mana koreksi tidak dapat diharapkan secara wajar untuk memperbaiki kesalahan. Pemulihan ini juga memiliki hasil untuk mendorong dialog lebih lanjut, ketimbang membatasinya.

- 
- **Sanksi administratif** juga harus dipertimbangkan, khususnya untuk menegakkan aturan yang ditetapkan oleh dewan-dewan komunikasi, media dan pers, otoritas perlindungan konsumen, atau badan pengatur lainnya. Pertimbangan juga harus diberikan untuk menetapkan kode etik formal dan aturan ketenagakerjaan untuk aktor tertentu, termasuk untuk politisi, pejabat publik, dan pegawai negeri (seperti guru). Langkah-langkah ini harus mendukung prinsip bahwa pejabat publik di semua tingkatan harus, sejauh mungkin, menghindari untuk membuat pernyataan yang mendorong diskriminasi atau merusak kesetaraan dan kesepahaman antar budaya. Sanksi dapat berupa perintah untuk: mengeluarkan permintaan maaf secara publik (meskipun hal ini tidak secara otomatis membatalkan kesalahan atau sanksi lainnya). Terkait dengan lembaga penyiaran publik, kerangka sanksi administratif dapat mendukung kewajiban untuk menghindari penyiaran stereotip negatif tentang individu dan kelompok. Ini mungkin termasuk kewajiban untuk mengeluarkan koreksi; memberikan hak jawab; mengalokasikan waktu siaran untuk mengumumkan hasil keputusan administratif, atau pengenaan denda.
  - Upaya **hukum pidana** harus dihindari jika sanksi yang tidak terlalu berat sudah bisa mencapai efek yang diinginkan; Pengalaman di banyak yurisdiksi menunjukkan bahwa sanksi perdata dan administratif lebih sesuai sebagai respons terhadap kerugian yang disebabkan oleh hasutan.<sup>105</sup> Juga penting ditegaskan bahwa pengadilan, otoritas penegakan hukum dan badan publik mempertimbangkan perspektif korban dalam proses hukum pidana untuk memperkuat pencapaian keadilan. Korban harus sungguh-sungguh dilibatkan dalam menempuh jalur lain, misalnya dengan mengundang intervensi pihak ketiga berupa sahabat pengadilan (*amicus briefs*) oleh perwakilan kelompok yang bersangkutan dengan kasus tersebut.

<sup>105</sup> Misalnya, di Brazil, telah didokumentasikan bahwa, hukum pidana tidak efisien karena adanya bias kelembagaan antar lembaga penegak hukum, sementara sanksi telah terbukti efektif dalam proses perdata. Lihat, Tanya Hernandez, *Hate Speech and the Language of Racism in Latin America* (Ujaran Kebencian dan Bahasa Rasisme di Amerika Latin), 32 U. Pa. J. Int'l L. 805 2010-2011.

---

## Larangan ‘ujaran kebencian’ berdasarkan Pasal 19(3) ICCPR

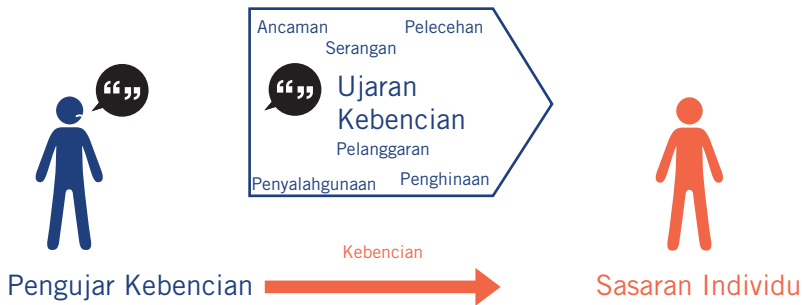
Dalam beberapa situasi, ARTICLE 19 mengakui bahwa ekspresi mungkin tidak perlu mencapai ambang batas “hasutan” berdasarkan Pasal 20(2) ICCPR sebelum menjadi masalah yang cukup parah sehingga memerlukan tanggapan tertentu negara untuk membatasi ekspresi.

Berdasarkan standar hak asasi manusia internasional dan regional, ‘ujaran kebencian’ mungkin masih dibatasi atas sejumlah alasan berbeda, yang tercantum dalam Pasal 19(3) ICCPR, khususnya hak orang lain atau ketertiban umum:

- **‘Ujaran kebencian’ yang ditargetkan kepada kelompok yang dilindungi:** Ini berlaku, khususnya, pada pengaturan tertentu - seperti ‘ujaran kebencian’ di dalam media penyiaran, lembaga pendidikan, atau sebelum pemilihan umum;
- **‘Ujaran kebencian’ yang ditargetkan kepada individu:** Dalam beberapa kasus, ‘ujaran kebencian’ mungkin menargetkan individu tertentu, tanpa “advokasi kebencian”. Ekspresi semacam ini seringkali secara langsung menargetkan perempuan atau kelompok terpinggirkan atau minoritas lainnya; sering kali sangat diskriminatif, dan bisa sangat menyinggung serta berbahaya bagi orang yang menjadi sarannya. Dalam beberapa kasus, ini dapat berupa penyerangan, ancaman kekerasan, atau pelecehan, dan menyebabkan cedera fisik atau psikologis pada individu yang menjadi sasaran.

Jika ada risiko bahaya fisik dan / atau psikologis yang signifikan dari tindakan tersebut, pembatasan dapat dibenarkan jika diperlukan untuk melindungi hak individu untuk hidup, bebas dari perlakuan yang tidak manusiawi atau merendahkan martabat, hak atas privasi, dan/atau kesetaraan.

- Perlu divisualisasikan bagaimana ‘ujaran kebencian’ jenis ini berbeda dari triangulasi ketiga pihak dalam “hasutan” berdasarkan Pasal 20 (2) ICCPR. Oleh karena itu, uji ambang batas enam bagian atas “hasutan” yang diuraikan di atas tidak sesuai karena tindakan ekspresif hanya melibatkan pengujar kebencian dan individu yang menjadi sasaran;



- Kendati ancaman atau pelecehan berdampak secara tidak proporsional terhadap mereka yang rentan akan diskriminasi dan “ujaran kebencian”, tidak semua ancaman atau pelecehan akan selalu dimotivasi oleh bias atau dicirikan oleh kebencian. Oleh karena itu, larangan yang ada tetapi bersifat umum tentang ancaman atau pelecehan mungkin cukup untuk menangani insiden ini, meskipun tidak adanya mekanisme untuk mengenali motivasi bias dalam perilaku ini akan menjadi kekurangan yang harus diatasi.

ARTICLE 19 prihatin bahwa pembatasan kebebasan berekspresi dalam kondisi tertentu dan larangan ancaman atau pelecehan seringkali terlalu luas dan dapat diselewengkan; pembatasan ini dapat diberlakukan hanya untuk melindungi orang dari pelanggaran atau ekspresi yang tidak mereka setujui, atau melindungi orang yang berkuasa dari kritik yang sah.

Tidak ada konsensus di tingkat internasional sehubungan dengan konteks khusus ini. Setiap pembatasan berdasarkan alasan lain harus dianggap sah sejauh mereka mematuhi tes tiga bagian yang diuraikan di atas.

ARTICLE 19 menghimbau kewaspadaan tinggi dalam memperluas pembatasan di luar keadaan tertentu yang mereka tuju, dan pendekatan peraturan yang unik dan disesuaikan yang mungkin sesuai untuk masing-masing keadaan ini.

## Lampiran 1: Instrumen-instrumen Hukum

Instrumen	Karakteristik dilindungi yang diakui dalam ketentuan umum	Karakteristik yang diakui dalam larangan 'ujaran kebencian'
<b>Konvensi tentang Pencegahan dan Penghukuman Kejahatan Genosida (Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide)</b>	Pasal 2 melarang " <b>genosida</b> " sebagai tindakan atas salah satu dari lima tindakan tertentu yang "dilakukan dengan maksud untuk menghancurkan, seluruhnya atau sebagian" suatu kelompok <b>bangsa, etnis, ras</b> atau <b>agama</b> , sebagaimana adanya.	Pasal 3 (c) melarang " <b>penghasutan publik dan langsung ke Genosida</b> " berdasarkan karakteristik yang dilindungi yang sama seperti Pasal 2.
<b>Statuta Roma Mahkamah Pidana Internasional (Rome Statute of the International Criminal Court)</b>	Cakupan luas dari karakteristik yang dilindungi ditemukan dalam kejahatan " <b>persekusi</b> ", yang dapat dilakukan terhadap kelompok mana pun atas dasar " <b>opini politik, ras, kebangsaan, etnis, budaya, agama, gender</b> " mereka atau " <b>alasan lain yang secara universal diakui sebagai tidak diizinkan menurut hukum internasional</b> " (Pasal 7 (1) (h) dan 7 (2) (g)).	Pasal 25 (3) (e) Statuta Roma hanya melarang "penghasutan" sehubungan dengan Genosida, dan tidak secara tegas melarang penghasutan kejahatan internasional lainnya.
<b>Kovenan Internasional tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial (The International Covenant on the Elimination of all forms of Racial Discrimination)</b>	Pasal 1 mengakui diskriminasi atas dasar <b>ras, warna kulit, keturunan, atau asal kebangsaan atau etnis</b> .	<p>Pasal 4 (a) mensyaratkan negara untuk "mengutuk semua propaganda dan semua organisasi yang didasarkan pada gagasan teori keunggulan satu <b>ras</b> atau kelompok orang dari satu warna kulit atau <b>asal etnis</b>, atau yang berusaha untuk membenarkan atau mempromosikan <b>kebencian rasial dan diskriminasi di dalam bentuk apapun</b>, dan berjanji untuk mengadopsi tindakan segera dan positif yang dirancang untuk</p> <p>menghapus semua hasutan, atau tindakan, diskriminasi semacam itu dan, untuk tujuan ini, dengan memperhatikan prinsip-prinsip yang terkandung dalam [UDHR] dan hak-hak yang secara tegas ditetapkan dalam Pasal 5 [ICERD]. "</p> <p>Namun, Komite CERD telah membahas 'ujaran kebencian' atas dasar semua alasan yang tercantum dalam Pasal 1, dan mengakui diskriminasi interseksional atas dasar <b>agama, jenis kelamin</b>, dan asal usul <b>masyarakat asli atau adat</b>. Komite CERD juga menyambut baik larangan "ujaran kebencian" atas dasar orientasi seksual dan gender.</p>



Instrument	Recognised protected characteristics in general provisions	Recognised characteristics in 'hate speech' prohibitions
<p><b>Konvensi Penghapusan segala bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan 1979 (The Convention of the Elimination of all forms of Discrimination Against Women 1979)</b></p>	<p>Pasal 2 mengatur bahwa Negara-negara Pihak "mengutuk diskriminasi terhadap perempuan dalam segala bentuknya" dan mengikat mereka untuk "mengupayakan dengan segala cara yang sesuai dan tanpa penundaan, kebijakan untuk menghapus diskriminasi terhadap perempuan ". Pasal 1 mendefinisikan "diskriminasi terhadap perempuan" sebagai "setiap perbedaan, pengecualian atau pembatasan yang dibuat berdasarkan jenis kelamin yang efek atau tujuan merusak atau meniadakan pengakuan, penikmatan oleh perempuan, terlepas dari status perkawinan mereka, atas dasar kesetaraan laki-laki dan perempuan, hak asasi manusia dan kebebasan fundamental dalam politik, ekonomi, sosial, budaya, sipil atau bidang lainnya."</p>	<p>Tidak ada ketentuan yang secara eksplisit mengharuskan larangan 'ujaran kebencian' terhadap perempuan. Akan tetapi:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pasal 2(b) mensyaratkan negara "untuk mengadopsi tindakan legislatif dan lainnya yang sesuai, termasuk sanksi jika sesuai, yang melarang semua diskriminasi terhadap perempuan"</li> <li>- Pasal 2 (f) mengharuskan negara "untuk mengambil semua tindakan yang tepat, termasuk undang-undang, untuk mengubah atau menghapus undang-undang, peraturan, adat istiadat dan praktik yang ada yang membentuk diskriminasi terhadap perempuan ".</li> <li>- Pasal 5 mensyaratkan Negara "untuk mengubah pola perilaku sosial dan budaya laki-laki dan perempuan, dengan tujuan untuk mencapai penghapusan prasangka dan kebiasaan serta semua praktik lain yang didasarkan pada gagasan inferioritas atau superioritas salah satu dari jenis kelamin atau peran stereotip untuk pria dan perempuan."</li> </ul>





## **MEMPERTAHANKAN KEBEBASAN BEREKSPRESI DAN INFOMASI**

---

ARTICLE 19 Free Word Centre 60 Farringdon Road London EC1R 3GA

T +44 20 7324 2500 F +44 20 7490 0566

E [info@article19.org](mailto:info@article19.org) W [www.article19.org](http://www.article19.org) Tw [@article19org](https://twitter.com/article19org) [facebook.com/article19org](https://facebook.com/article19org)