



**POLA EKSPRESI YANG DIDAKWA PASAL 28 AYAT (2) UU ITE TENTANG  
UJARAN KEBENCIAN ALTERNATIF/SUBSIDAIR PASAL 27 AYAT (3) UU ITE  
TENTANG PENGHINAAN SEBELUM DAN SETELAH UU ITE**

**SKRIPSI**

**DISUSUN OLEH:**

**SAFFAH SALISA AZ-ZAHRO'**

**(101190016)**

**SEKOLAH TINGGI HUKUM INDONESIA JENTERA**

**JAKARTA**

**2023**

## PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Saya Saffah Salisa Az-zahro'

Dengan ini menyatakan bahwa skripsi yang berjudul:

Bahasa Indonesia: Pola Ekspresi yang Didakwa Pasal 28 Ayat (2) UU ITE Tentang Ujaran Kebencian Alternatif/Subsidiar Pasal 27 Ayat (3) UU ITE Tentang Penghinaan

Bahasa Inggris:

adalah benar hasil karya saya dan belum pernah diajukan sebagai karya ilmiah, sebagian atau seluruhnya, atas nama saya atau pihak lain.

Jakarta, 10 Agustus 2023



Saffah Salisa Az-zahro'

NIM: 101190016

**PENGESAHAN PEMBIMBING**

**POLA EKSPRESI YANG DIDAKWA PASAL 28 AYAT (2) UU ITE TENTANG  
UJARAN KEBENCIAN ALTERNATIF/SUBSIDAIR PASAL 27 AYAT (3) UU ITE  
TENTANG PENGHINAAN SEBELUM DAN SETELAH UU ITE**

**SAFFAH SALISA AZ-ZAHRO'**

**101190016**

Jakarta, 10 Agustus 2023

Pembimbing

**Fritz Edward Siregar, S.H., LL.M., Ph.D.**

**PERSETUJUAN PANITIA SIDANG TUGAS AKHIR**

**POLA EKSPRESI YANG DIDAKWA PASAL 28 AYAT (2) UU ITE TENTANG  
UJARAN KEBENCIAN ALTERNATIF/SUBSIDAIR PASAL 27 AYAT (3) UU ITE  
TENTANG PENGHINAAN SEBELUM DAN SETELAH UU ITE**

**SAFFAH SALISA AZ-ZAHRO'**

**101190016**

**Disetujui untuk Diajukan dalam Sidang Ujian Skripsi**

**Panitia Sidang Ujian Sarjana Hukum  
Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera**

Wakil Ketua Bidang Akademik  
Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera

**Fritz Edward Siregar, S.H., LL.M., Ph.D.**

## Formulir Pengajuan judul Proposal Tugas Akhir

Nama : Saffah Salisa Az-zahro'  
Nomor Induk Mahasiswa : 101190016  
Bidang Studi : Hukum Pidana  
Nomor Telepon : 081317764909  
Email : saffah.salisa@jentera.ac.id  
Judul Tugas Akhir : Pola Ekspresi Yang Didakwa Pasal 28 Ayat (2) UU ITE  
Tentang Ujaran Kebencian Alternatif/Subsidiar Pasal 27 Ayat (3) UU ITE Tentang  
Penghinaan Sebelum Dan Setelah UU ITE

Nama Dosen Pembimbing I :

Diajukan oleh,

Jakarta, 10 agustus 2023

Menyetujui,



Saffah Salisa Az-zahro'  
Tanggal Pengajuan: 10 Agustus 2023

Asfinawati  
Ketua Bidang Studi Pidana  
Tanggal persetujuan: 10 Agustus 2023

Disahkan pada: 10 Agustus 2023

Fritz Edward Siregar, S.H., LL.M., Ph.D.  
Wakil Ketua Bidang Akademik

## Formulir Perubahan Judul Proposal Tugas Akhir / Tugas Akhir

Nama : Saffah Salisa Az-zahro'  
Nomor Induk Mahasiswa : 101190016  
Bidang Studi : Hukum Pidana  
Nomor Telepon : 081317764909  
Email : saffah.salisa@jentera.ac.id  
Judul Tugas Akhir : Pola Ekspresi Yang Didakwa Pasal 28 Ayat (2) UU ITE  
Tentang Ujaran Kebencian Alternatif/Subsidiar Pasal 27 Ayat (3) UU ITE Tentang  
Penghinaan Sebelum Dan Setelah UU ITE

Mengubah judul :  Proposal  Tugas Akhir

Judul Awal : Analisis Putusan Hubungan Antara Praktik Penahanan  
Dan Peningkatan Penggunaan Pasal 28 Ayat (2) UU ITE

Judul Perubahan : Pola Ekspresi Yang Didakwa Pasal 28 Ayat (2) UU ITE  
Tentang Ujaran Kebencian Alternatif/Subsidiar Pasal 27 Ayat (3) UU ITE Tentang  
Penghinaan Sebelum Dan Setelah UU ITE

Alasan :  Bimbingan  Keputusan Sidang

Jakarta, 10 Agustus 2023

Diajukan oleh,



Menyetujui,

Pembimbing

Ketua Bidang Studi

Saffah Salisa Az-zahro'

Fritz Edward Siregar, S.H.,  
LL.M., Ph.D.

Asfinawati, S.H.

Disahkan pada: 10 Agustus 2023

Fritz Edward Siregar, S.H., LL.M., Ph.D.  
Wakil Ketua Bidang Akademik

## PERNYATAAN KESIAPAN SIDANG TUGAS AKHIR

Nama : Saffah Salisa Az-zahro'  
Nomor Induk Mahasiswa : 101190016  
Bidang Studi : Hukum Pidana  
Nomor Telepon : 081317764909  
Email : saffah.salisa@jentera.ac.id  
Judul Skripsi : Pola Ekspresi Yang Didakwa Pasal 28 Ayat (2) UU ITE  
Tentang Ujaran Kebencian Alternatif/Subsidiar Pasal 27 Ayat (3) UU ITE Tentang  
Penghinaan Sebelum Dan Setelah UU ITE

Kelengkapan Sidang Akhir Skripsi

- Surat Bebas Perpustakaan
- Surat Bebas Keuangan
- Photocopy rancangan skripsi sebanyak 1 (satu) eksemplar
- Transkrip Nilai
- Lembar Bimbingan Skripsi

Jakarta, 10 Agustus 2023

Diajukan oleh,

Menyetujui,



Pembimbing

Ketua Bidang Studi

Saffah Salisa Az-zahro'

Fritz Edward Siregar, S.H.,  
LL.M., Ph.D.

Asfinawati, S.H.

## Abstrak

Nama : Saffah Salisa Az-zahro'

Program studi : Hukum Pidana

Judul : Pola Ekspresi Yang Didakwa Pasal 28 Ayat (2) UU ITE Tentang Ujaran Kebencian Alternatif/Subsidiar Pasal 27 Ayat (3) UU ITE Tentang Penghinaan Sebelum Dan Setelah UU ITE

Pasal 28 ayat (2) UU ITE tentang ujaran kebencian sering digunakan untuk mendakwa masyarakat yang melakukan kritik terhadap pemerintah ataupun penghinaan individual. Belakangan sering dijumpai pasal tersebut digunakan di dalam dakwaan bersamaan dengan Pasal 27 ayat (3) UU ITE tentang penghinaan, meskipun kedua pasal tersebut sangat berbeda. Ekspresi yang dimaksud di dalam ujaran kebencian adalah hasutan agar orang-orang melakukan permusuhan, diskriminasi, atau kekerasan terhadap individu atau kelompok berdasarkan SARA. Faktanya, Pasal 27 ayat (3) UU ITE baru digunakan sebagai alternatif/subsidiar dengan Pasal 28 ayat (2) UU ITE setelah revisi UU ITE. Revisi undang-undang tersebut mengubah ancaman hukuman Pasal 27 ayat (3) UU ITE dari yang maksimal 6 tahun penjara menjadi maksimal 4 tahun penjara. Setelah revisi UU ITE, dakwaan Pasal 28 ayat (2) UU ITE meningkat secara signifikan dari semula hanya ada 3 kasus sebelum revisi, kemudian terdapat 372 kasus setelah revisi UU ITE. Di tengah maraknya dakwaan Pasal 28 ayat (2) UU ITE, ditemukan terdapat banyak ekspresi yang bukan merupakan hasutan berdasarkan SARA. Terdapat banyak ekspresi yang merupakan kritik atau penghinaan terhadap pemerintah dan lembaga negara yang kemudian dilakukan penahanan pra-persidangan karena menggunakan dakwaan Pasal 28 ayat (2) UU ITE.

**Kata Kunci:** Ujaran Kebencian, UU ITE, Kebebasan Berekspresi, Penghinaan, Kritik



## ***Abstrack***

Name : Saffah Salisa Az-zahro'  
Study Program : Criminal Law  
Title : *Expression of the Accused Article 28 Paragraph (2) of the ITE Law Concerning Alternative/Subsidaair Hate Speech Article 27 Paragraph (3) of the ITE Law Concerning Insults Before and After the Revision of ITE Law*

*Article 28 paragraph (2) of the ITE Law on hate speech is often used to indict people who criticize the government or insult individuals. Recently, this article has often been used in indictments together with Article 27 paragraph (3) of the ITE Law on defamation, even though the two articles are very different. The expression referred to in hate speech is incitement so that people commit hostility, discrimination, or violence against individuals or groups based on SARA. In fact, Article 27 paragraph (3) of the ITE Law has only been used as an alternative/subsidiary to Article 28 paragraph (2) of the ITE Law after the revision of the ITE Law. The revised law changed the penalty for Article 27 paragraph (3) of the ITE Law from a maximum of 6 years in prison to a maximum of 4 years in prison. After the revision of the ITE Law, the indictment of Article 28 paragraph (2) of the ITE Law increased significantly from initially there were only 3 cases before the revision, then there were 372 cases after the revision of the ITE Law. In the midst of the rampant indictment of Article 28 paragraph (2) of the ITE Law, it was found that there were many expressions that were not incitement based on SARA. There were many expressions of criticism or insult to the government and state institutions which were then subjected to pre-trial detention for using the indictment of Article 28 paragraph (2) of the ITE Law.*

***Key words:*** *hate speech, ITE Law, Humiliation. Freedom of Expression*

## KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum warahmatullahi wabarakatuh, akhirnya saya bisa tiba di saat skripsi saya selesai. Skripsi ini rasanya sulit sekali diselesaikan. Meskipun Jentera telah beberapa kali memberi tugas makalah penelitian kepada kami, pengerjaan skripsi tetap terasa berkali-kali lipat lebih sulit. Oleh karena itu saya bersyukur kepada Allah SWT, yang telah menjadikan saya bisa menyelesaikannya. Saya berterima kasih banyak kepada ibu yang selalu ada bagi saya. Orang yang menjadi alasan saya menjalani kehidupan sehari-hari. Orang yang menjadi tumpuan bagi saya karena kekuatan dan kesabarannya yang tiada hingga. Saya juga berterima kasih kepada ayah, adik, dan kakak kandung saya. Saya bersyukur bisa memiliki keluarga yang menjadi ruang aman bagi saya.

Skripsi ini menimbulkan pro dan kontra sejak tahap perencanaan karena tingkat kesulitannya. Memang wacana skripsi ini kurang realistis, dan saya pun menyadari kapasitas penulisan saya yang tak terlalu hebat. Namun sejak awal saya tak pernah ragu dalam merencanakan dan menjalankan topik skripsi ini. Saya hanya punya alasan bahwa ini akan sangat bermanfaat bagi reformasi hukum peradilan pidana dan perlindungan HAM di Indonesia. Dan pembaharuan hukum harus dilakukan dengan totalitas dan penuh semangat. Jentera menanamkan semangat pembaharuan hukum yang kuat terhadap mahasiswanya. Saya sangat berharap bahwa skripsi ini bisa bermanfaat bagi reformasi hukum di Indonesia. Awalnya terdapat banyak tujuan yang ingin dicapai dari skripsi ini, tapi kemudian saya menyusun skripsi ini secara realistis dalam prosesnya. Perkataan bang Rifqi Assegaf terus teringat bahwa tak perlu semua hal harus terang-menderang di dalam skripsi ini. Saya terus mengingatkan diri saya agar menyelesaikan skripsi ini secara tepat waktu. Saya berterima kasih banyak kepada Bang Arsil yang bersedia menjadi teman diskusi dan membantu menemukan topik skripsi ini. Terima kasih yang besar juga saya sampaikan kepada Mba Asfinawati yang bersedia membimbing dan memfasilitasi saya sepanjang pengerjaan skripsi ini, serta Bang Frtiz yang memfasilitasi dari awal hingga akhir dan ikut memberi masukan terhadap skripsi saya. Saya juga berterima kasih kepada dosen penguji proposal yang telah menguji dan memberi masukan kepada proposal skripsi saya, bang Rifqi dan bang Zainal Abidin. Saya juga berterima kasih kepada Mba Erni yang selalu memperhatikan mahasiswa bimbingan akademiknya dan mendukung saya ketika saat-saat tersulit hidup saya.

Meskipun proses pengerjaan skripsi ini sangat sulit, keberadaan teman-teman menguatkan saya untuk menghadapinya. Terima kasih saya sampaikan kepada sahabat-sahabat saya di kampus, terutama Renie yang sangat peduli dengan semua teman-temannya

dan paling mengurus saya ketika hampir menyerah, Rahma yang sangat perhatian dan selalu menunggu saya pulang magang, Cikal dan Mella yang juga selalu mendengar curhat dan mewarnai hari-hari saya, Mba Ayu yang menjadi panutan dan menjaga kami semua, Indah yang selalu bersemangat belajar dan berdiskusi, Layla yang selalu kocak dan menjadi teman pidana ku bersama Dina dan Jali, dan Mba Jum yang selalu memberi energi optimis dan perjuangan. Termasuk terima kasih juga saya sampaikan kepada Winda, Zahra, Alix, Erik, Enji, Jae, Hamdan, Steven, dan Indis karena telah menjadi teman seperjuangan, teman berenang, teman menginap, teman berkeluh kesah, teman *gym*, teman bermimpi, teman diskusi, dan teman mengerjakan tugas-tugas Jentera yang sulit itu.

Selama proses pembuatan skripsi yang membuat *stress*, saya beruntung bisa mengerjakannya sambil magang di DnT Lawyer Office. Terima kasih kepada DnT, Bang Pahrur, Bang Boris, Bang Krido, Bang Eko, Bang Kowi, Bang Maruli, Aldi, Bang Kris, dan Bang Bahren yang telah memberi kesempatan kepada para pemegang dengan banyak melibatkan kami di dalam kerja-kerja *lawyering*. Dengan begitu saya bisa mengalihkan perasaan *stress* karena skripsi. Terima kasih saya sampaikan kepada Bang Maruli yang selalu peduli kepada para pemegang, serta memberi banyak ilmu kepada kami, dan menjadi panutan yang sangat baik. Terima kasih saya sampaikan kepada Mba Wiwin yang selalu memeriahkan hari-hari di kantor, sehingga saya semangat ke kantor. Terima kasih saya sampaikan kepada Mas Indra karena sering masak mie goreng dengan tingkat kematangan yang saya suka. Terima kasih saya sampaikan kepada Pak Ponce sebagai analis keamanan di kantor sehingga kami merasa selalu merasa aman. Terima kasih saya sampaikan kepada Nabilla yang selalu mengabdikan semua harapan ku dan mewarnai hari-hari ku dengan ide dan lawakanmu, Ibnu yang selalu bersemangat dalam bekerja dan belajar, Ali yang mewarnai kantor dengan tingkah *absurd*-nya, Lino yang selalu *bawel*, dan Pia yang juga rekan magang. Terima kasih karena teman magang karena banyak mengambil peran membersamai saya selama proses penyusunan skripsi.

## Daftar Isi

<b>KATA PENGANTAR</b> .....	ix
<b>Daftar Isi</b> .....	xi
<b>BAB I</b> .....	1
1.1 Latar Belakang.....	1
1.2 Pertanyaan Penelitian.....	4
1.3 Tujuan Penelitian.....	5
1.4 Kerangka Konseptual.....	5
1.4.1 Ujaran Kebencian.....	5
1.5 Metode Penelitian.....	6
1.6 Sistematika Penulisan.....	8
<b>BAB II</b> .....	10
<b>Analisis Hukum dan HAM Kerangka Peraturan Tindak Pidana Ujaran Kebencian di Indonesia</b> .....	10
2.2 Membandingkan Unsur Pasal Ujaran Kebencian di Indonesia.....	14
2.3 Hasutan Berdasarkan Suku, Agama, Ras, dan Klasifikasi Lain yang Dilindungi.....	17
2.4 Surat Keputusan Bersama Tentang Pedoman Implementasi Pasal-Pasal UU ITE.....	19
<b>BAB III</b> .....	22
<b>Tren Penggunaan Dakwaan Pasal 28 ayat (2) UU ITE Alternatif/Subsidiar Pasal 27 ayat (3) UU ITE Sebelum dan Setelah Revisi UU ITE</b> .....	22
3.1 Temuan Pola Penggunaan Dakwaan Pasal 28 ayat (2) UU ITE Sebelum dan Setelah Revisi UU ITE Berdasarkan Tahun.....	22
3.2 Putusan dengan Dakwaan Pasal 28 ayat (2) UU ITE Berdasarkan Provinsi.....	24
3.3 Putusan Berdasarkan Pasal yang Terbukti Bersalah Pada Amar Putusan.....	25
3.4 Tren Penerapan Penahanan Pra-Persidangan.....	28
3.5 Target Ekspresi Yang Didakwa Pasal 28 ayat (2) UU ITE Tentang Ujaran Kebenciann.....	29
3.5.1 Ekspresi yang Ditujukan Terhadap Individu.....	34
3.5.2 Ekspresi Tanpa Target yang Didakwa Sebagai Ujaran Kebencian.....	35
3.5.3 Ekspresi dengan Target NKRI Menurut Dakwaan.....	36
3.5.4 Ekspresi yang Didakwa Sebelum Revisi UU ITE.....	37
3.6 Pasal-Pasal yang Digunakan Bersamaan Dakwaan Pasal 28 ayat (2) UU ITE.....	38
3.7 Pola Ekspresi Yang Didakwa Pasal 27 ayat (3) UU ITE Alternatif/Subsidiar Pasal 28 ayat (2) UU ITE... .....	46
3.7.1 Ekspresi Kritik dan Penghinaan Terhadap Polisi.....	49
3.7.2 Ekspresi Kritik dan Penghinaan Terhadap Pemerintah.....	51
3.7.3 Ekspresi Penghinaan Terhadap Individu.....	52

3.7.4 Ekspresi Berkaitan Pemilu 2019.....	53
<b>BAB V</b> .....	56
<b>Penutup</b> .....	56
5.1 Kesimpulan .....	56
<i>Daftar Pustaka</i> .....	59

## DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran I. Data Kasus UU ITE 2008-2020 Berupa Pasal yang Digunakan.....	80
Lampiran II. Putusan Pengadilan Dengan Dakwaan Pasal 28 ayat (2) UU ITE sepanjang 2008-2022.....	83

## DAFTAR SINGKATAN

DPR : Dewan Perwakilan Rakyat

HAM : Hak Asasi Manusia

ICJR : Institute Criminal Justice Reform

KIHSP : Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 Tentang Pengesahan *International Covenant On Civil And Political Rights* (Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Sipil Dan Politik)

KPU : Komisi Pemilihan Umum

KUHP : Kitab Undang-Undang Hukum Pidana

MK : Mahkamah Konstitusi

MUI : Majelis Ulama Indonesia

NKRI : Negara Kesatuan Republik Indonesia

Pemilu : Pemilihan umum

PKI : Partai Komunis Indonesia

PSHT : Persaudaraan Setia Hati Terate

SAFEnet : Southeast Asia Freedom of Expression Network

SARA : suku, agama, ras, dan antargolongan

SKB UU ITE : Surat Keputusan Bersama Menteri Komunikasi dan Informatika Republik Indonesia Nomor 229 Tahun 2021, Jaksa Agung Republik Indonesia, Nomor 154 Tahun 2021, dan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor KB/2/VI/2021 tentang Pedoman Implementasi atas Pasal Tertentu dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2016

TNI : Tentara Negara Indonesia

UU ITE : Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 Tentang Informasi Dan Transaksi Elektronik

## DAFTAR TABEL

Tabel 1. Perbandingan Bunyi Pasal-Pasal Ujaran Kebencian Di Indonesia.....26

Tabel 2. Putusan Dakwaan Pasal 28 ayat (2) UU ITE Dengan Lebih Dari 4 Pasal Alternati..57



## DAFTAR DIAGRAM

Diagram 1. Putusan Dengan Dakwaan Pasal 28 ayat (2) UU ITE Tentang Ujaran Kebencian Berdasarkan Tahun

Diagram 2. Putusan Dengan Dakwaan Pasal 28 ayat (2) UU ITE Berdasarkan Provinsi

Diagram 3. Putusan Dengan Dakwaan Pasal 28 ayat (2) UU ITE Berdasarkan Pasal yang Terbukti Bersalah

Diagram 4. Putusan Dengan Dakwaan Pasal 28 ayat (2) UU ITE Berdasarkan Dilakukannya Penahanan Pra-Persidangan

Diagram 5. Putusan Dengan Dakwaan Pasal 28 ayat (2) UU ITE Berdasarkan Objek Target

Diagram 6. Pasal Lain yang Menjadi Alternatif/Subsidiar Dengan Dakwaan Pasal 28 ayat (2) UU ITE

Diagram 7. Objek Target Ekspresi Dakwaan Pasal 28 ayat (2) UU ITE Alternatif/Subsidiar Pasal 27 ayat (3) UU ITE

## BAB I

### 1.1 Latar Belakang

Implementasi penegakkan hukum pasal 28 ayat (2) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 Tentang Informasi Dan Transaksi Elektronik (“UU ITE”) tentang ujaran kebencian menunjukkan berbagai permasalahan yang mengakibatkan pelanggaran hak asasi manusia (HAM). Berbagai ekspresi yang sah (*lawfull expression*) yang seharusnya dilindungi sesuai kerangka hukum HAM tapi dipidana.<sup>1</sup> Berbagai penelitian menemukan banyak pertimbangan hukum terkait penyampaian pendapat yang digunakan oleh hakim kurang memadai, terutama dalam menimbang apakah suatu perbuatan termasuk ekspresi yang sah dan dilindungi atau ekspresi yang dapat dibatasi.<sup>2</sup> Pasal 28 ayat (2) UU ITE dinilai menurunkan derajat perbuatan ujaran kebencian dengan rumusan pasal yang tidak ketat. Unsur pasal yang paling penting dari delik ujaran kebencian berupa “hasutan untuk membenci” tidak termuat di dalam Pasal 28 ayat (2) UU ITE serta terdapat ketidakjelasan dalam mendefinisikan unsur ‘antargolongan’ yang memperparah miskonsepsi implementasi delik ujaran kebencian.<sup>3</sup>

Oleh karena permasalahan rumusan pasal dan kurangnya analisis hukum yang memadai, implementasi ujaran kebencian Pasal 28 ayat (2) UU ITE menunjukkan permasalahan seperti kriminalisasi penghinaan, kriminalisasi pendapat terhadap pemerintah, dan pelaporan yang berdasar pada relasi kuasa oleh pemerintah atau lembaga negara.<sup>4</sup> Selain permasalahan putusan tersebut, ditemukan bahwa penuntut umum banyak menggunakan

---

<sup>1</sup> Dian Rositawati dkk., *Melindungi Ekspresi: Analisis Pidana dan HAM Putusan Pengadilan di Indonesia*, (Jakarta: LeIP, 2022).

<sup>2</sup> *Id.*,

<sup>3</sup> Sustira Dirga, *Menelisik Pasal Bermasalah Dalam UU ITE Pasal 28 Ayat (2) tentang Ujaran Kebencian*, (Jakarta: ICJR, 2021), hlm.4-6

<sup>4</sup> *Id.*,

dakwaan alternatif atau subsidiaritas antara Pasal 27 ayat (3) UU ITE dan Pasal 28 ayat (2) UU ITE, meskipun kedua delik tersebut sangat berbeda.<sup>5</sup>

Southeast Asia Freedom of Expression Network (SAFENet) mendata kasus-kasus UU ITE yang dilaporkan kepada SAFENet sejak 2008. Sebelum revisi UU ITE, setidaknya pada tahun 2008-2014 sebanyak 92% dari 72 kasus yang dilaporkan adalah tindak pidana pasal 27 ayat (3) UU ITE. Sisanya sebanyak 5% kasus adalah tindak pidana ujaran kebencian Pasal 28 ayat (2) UU ITE dan 1% kasus merupakan tindak pidana Pasal 29 UU ITE berupa pengancaman.<sup>6</sup> Angka tersebut menunjukkan perbedaan jumlah kasus yang sangat besar dan menempatkan Pasal 27 ayat (3) UU ITE menjadi delik yang paling dominan digunakan oleh aparat penegak hukum. Namun trennya berubah, Institute Criminal Justice Reform (ICJR) meneliti 768 putusan kasus UU ITE pada 2016-2020 dan menunjukkan tingginya penggunaan Pasal 28 ayat (2) UU ITE yaitu sejumlah 217 kasus, tidak berbeda jauh dari Pasal 27 ayat (3) UU ITE yang berjumlah 286 kasus.<sup>7</sup> SAFENet juga mencatat bahwa Pasal 28 ayat (2) UU ITE menjadi kasus yang paling banyak dilaporkan kepada SAFENet pada 2020, yaitu sebanyak 64 kasus dari 84 kasus yang dilaporkan, mengalahkan Pasal 27 ayat (3) UU ITE.<sup>8</sup> Hal ini menunjukkan penggunaan Pasal 28 ayat (2) UU ITE meningkat secara signifikan yang sekiranya pasca revisi UU ITE.

Jika melihat revisi UU ITE pada November 2016, ancaman hukuman Pasal 27 ayat (3) UU ITE berubah dari yang sebelumnya penjara maksimal 6 tahun menjadi penjara maksimal 4 tahun. Sedangkan ancaman Pasal 28 ayat (2) UU ITE tidak diubah, yaitu ancaman penjara maksimal 6 tahun. Pasal 21 ayat (4) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981

---

<sup>5</sup> Rositawati, *supra note 1*. hlm.211-213

<sup>6</sup> Damar Juniarto, "8 Poin Catatan Dari Kriminalisasi Netizen Dengan UU ITE Pada Potret Kasus UU ITE 2008-2014", *SAFENet*, diakses 14 Maret 2023, <https://safenet.or.id/id/2014/11/8-poin-catatan-dari-kriminalisasi-netizen-dengan-uu-ite/>

<sup>7</sup> Adhigama A. Budiman, dkk., *Mengatur Ulang Kebijakan Tindak Pidana di Ruang Siber: Studi Tentang Penerapan UU ITE di Indonesia*, (Jakarta: ICJR, 2021), hlm. 86

<sup>8</sup> A. Ryan Sanjaya, dkk., *Laporan Situasi Hak-Hak Digital Indonesia 2020: Represi Digital di Tengah Pandemi*, (Bali: SAFENet, 2021).

Tentang Hukum Acara Pidana (KUHAP) menyebutkan salah satu syarat baru bisa dikenakannya penahanan yaitu jika tindak pidana diancam dengan pidana penjara 5 tahun atau lebih. Dalam hal ini penahanan hanya dapat dilakukan pada tindak pidana Pasal 28 ayat (2) UU ITE, sedangkan Pasal 27 ayat (2) UU ITE tidak dapat dilakukan penahanan. Namun jika kedua pasal tersebut disatukan dalam dakwaan alternatif/subsidiar, maka keduanya memiliki ketentuan penahanan yang saling berlawanan.

Peningkatan penggunaan Pasal 28 ayat (2) UU ITE yang terjadi tersebut dibandingkan dengan Pasal 27 ayat (3) UU ITE cukup menarik. Peningkatan tersebut diduga semakin tinggi sejak putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 76/PUU-XV/2017 yang memperluas makna antargolongan dalam Pasal 28 ayat (2) UU ITE sehingga tidak lagi hanya berdasar pada identitas masyarakat, sesuatu yang bersifat melekat dan sulit diubah, seharusnya bukan profesi, organisasi, atau hal lain yang mudah diubah-ubah.<sup>9</sup> Golongan yang bukan identitas masyarakat tersebut seharusnya tidak masuk dalam ranah ujaran kebencian Pasal 28 ayat (2) UU ITE, namun putusan MK mengakibatkan berbagai kasus penghinaan individu dikenakan pasal ujaran kebencian.<sup>10</sup> Praktik mengganti pasal tersebut dimungkinkan karena temuan ICJR terkait tingkat penghukuman (*conviction rate*) dakwaan tindak pidana UU ITE sangat tinggi (96,8%) yang berarti mudahnya pembuktian unsur pasal dan terdakwa dinyatakan bersalah, yang artinya pasal-pasal UU ITE diatur secara tidak ketat alias karet.<sup>11</sup> Penelitian ini bermaksud meneliti fenomena meningkatnya penggunaan Pasal 28 ayat (2) UU ITE setelah revisi UU ITE, terutama pada dakwaan alternatif/subsidiar dengan Pasal 27 ayat (3) UU ITE. Meskipun pasal-pasal ini telah diubah dengan KUHP terbaru tahun 2023, namun penerapan KUHP baru tersebut masih menunggu 3 tahun lagi. Selain adanya urgensi terkait permasalahan penerapan penahanan di dalam penelitian ini, temuan penelitian ini juga dapat menjadi bahan kajian untuk penerapan ujaran kebencian di KUHP baru nantinya sebab

---

<sup>9</sup> Dirga, *supra note* 3. Hlm.5-6

<sup>10</sup> *Id.*, hlm.7

<sup>11</sup> Budiman, *supra note* 7. hlm.86-87

menurut penelusuran peneliti, permasalahan ujaran kebencian berfaktor pada kerangka aturannya dan implementasi oleh penegak hukumnya. Penelitian ini mengkaji faktor implementasi oleh penegak hukumnya, jadi penelitian ini nantinya dapat menjadi bahan untuk melihat faktor terbesar dari tren penggunaan ujaran kebencian saat ini dengan menilai faktor-faktor yang berubah dan hubungannya dengan jumlah kasus ujaran kebencian nantinya.

## **1.2 Pertanyaan Penelitian**

Setelah revisi UU ITE pada November 2016, ancaman pidana Pasal 27 ayat (3) UU ITE berkurang menjadi ancaman penjara maksimal 4 tahun sehingga pada dakwaan pasal tersebut tidak dapat dilakukan penahanan. Namun terdapat tren aparat penegak hukum sering menggunakan dakwaan alternatif atau subsidairitas antara Pasal 27 ayat (3) UU ITE dan Pasal 28 ayat (2) UU ITE meskipun kedua pasal tersebut sangat berbeda. Dari rumusan permasalahan tersebut, didapat pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana tren dakwaan Pasal 28 ayat (2) UU ITE alternatif/subsidaire Pasal 27 ayat (3) UU ITE sebelum revisi UU ITE (2011-2016) dan setelah revisi UU ITE (2017-2022)?
2. Bagaimana bentuk ekspresi yang didakwa Pasal 28 ayat (2) UU ITE alternatif/subsidaire Pasal 27 ayat (3) UU ITE sebelum revisi UU ITE (2011-2016) dan setelah revisi UU ITE (2017-2022)?
3. Bagaimana tren putusan berdasarkan tindak pidana yang terbukti dalam dakwaan tersebut?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Secara umum penelitian ini bertujuan untuk mendokumentasikan dan meluruskan permasalahan implementasi penegakkan hukum pasal UU ITE yang juga memiliki berbagai permasalahan perlindungan HAM. Secara khusus penelitian ini bertujuan untuk:

1. Mengetahui bagaimana tren dakwaan alternatif atau subsidairitas antara Pasal 28 ayat (2) UU ITE dan Pasal 27 ayat (3) UU ITE pasca revisi UU ITE.
2. Mengetahui bentuk ekspresi yang didakwa Pasal 28 ayat (2) UU ITE alternatif/subsidaire Pasal 27 ayat (3) UU ITE sebelum revisi UU ITE (2011-2016) dan setelah revisi UU ITE (2017-2022).
3. Mengetahui bagaimana tren putusan berdasarkan tindak pidana yang terbukti dalam dakwaan tersebut.

### **1.4 Kerangka Konseptual**

Dalam menyusun penelitian ini digunakan dua konsep, yaitu konsep berekspresi dan konsep pembatasan kebebasan berekspresi ujaran kebencian yang keduanya berdasarkan pada kerangka hukum HAM.

#### **1.4.1 Ujaran Kebencian**

Pasal 20 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 Tentang Pengesahan International Covenant On Civil And Political Rights (Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Sipil Dan Politik) (KIHSP) menyatakan segala propaganda untuk perang harus dilarang oleh hukum, segala tindakan yang menganjurkan kebencian atas dasar kebangsaan, ras atau agama yang merupakan hasutan untuk melakukan diskriminasi, permusuhan atau kekerasan harus dilarang oleh hukum. Delik ujaran kebencian harus didefinisikan secara sempit agar tidak membatasi ekspresi yang sah. Rabat Plan mendefinisikan 'kebencian' dan 'permusuhan' mengacu pada emosi, penghinaan, permusuhan dan kebencian yang intens dan irasional terhadap kelompok target ujaran

kebencian.<sup>12</sup> Sedangkan istilah ‘anjuran’ harus mengacu pada niat untuk mempromosikan kebencian secara publik terhadap kelompok target ujaran kebencian.<sup>13</sup> Istilah 'hasutan' mengacu pada pernyataan tentang kelompok-kelompok bangsa, ras atau agama yang menimbulkan risiko diskriminasi, permusuhan atau kekerasan terhadap orang-orang yang termasuk dalam kelompok tersebut.<sup>14</sup> Pembatasan ujaran kebencian dimaksudkan untuk melindungi individu atau kelompok (terutama kelompok minoritas dan rentan) dari perbuatan diskriminasi yang seringkali berujung kekerasan. Individu atau kelompok menjadi target hasutan diskriminasi karena identitas yang melekat pada dirinya yang tak bisa mereka ubah, misalnya seperti kebangsaan, suku, ras, agama, keadaan disabilitas, warna kulit, status pencari suaka, dll.<sup>15</sup> Selain melewati *three-part test*, ekspresi ujaran kebencian ini harus melewati enam uji ambang batas untuk dianggap sebagai pelanggaran pidana yaitu menguji: 1) konteks, 2) pembicara, 3) niat, 4) isi dan bentuk, 5) luasan tindakan hasutan, 6) kemungkinan atau kesegeraan.<sup>16</sup>

## 1.5 Metode Penelitian

Untuk menjawab pertanyaan penelitian, penelitian ini menggunakan metode campuran kualitatif dan kuantitatif. Data kuantitatif yang dikumpulkan berupa angka sebagai lambang dari peristiwa atau kejadian dan dianalisis dengan menggunakan teknik statistik.<sup>17</sup> Pada penelitian ini data itu adalah jumlah dakwaan Pasal 28 ayat (2) UU ITE alternatif/subsidiar Pasal 27 ayat (3) UU ITE sebelum dan setelah revisi UU ITE, serta jumlah masing-masing objek yang menjadi target ujaran kebencian. Data kualitatif adalah

---

<sup>12</sup> Komite Tinggi HAM PBB, *The Rabat Plan Of Action on the Prohibition of Advocacy of National, Racial or Religious Hatred That Constitutes Incitement To Discrimination, Hostility or Violence*, Lampiran dalam Laporan Komisioner Tinggi PBB untuk HAM, A/HRC/22/17/Add.4, 11 Januari 2013.

<sup>13</sup> *Id.*,

<sup>14</sup> *Id.*,

<sup>15</sup> *Hate Speech Explained – A Toolkit (2015 Edition)*, (London: Free Word Centre, 2015), hlm.20

<sup>16</sup> Komite Tinggi HAM PBB, *supra note 12*.

<sup>17</sup> A. Muri Yusuf, *Metode Penelitian: Kuantitatif, Kualitatif, dan Penelitian Gabungan*, (Jakarta: Kencana, 2014), hlm.35

deskripsi tentang situasi, kegiatan, atau peristiwa.<sup>18</sup> Pada penelitian ini data kualitatifnya ekspresi-ekspresi yang didakwa Pasal 28 ayat (2) UU ITE alternatif/subsidiar Pasal 27 ayat (3) UU ITE yang akan dipaparkan secara deskriptif. Penelitian ini juga akan melihat kondisi lainnya seperti penahanan dan putusan hakim untuk menambah konteks tentang dakwaan dan ekspresi yang didakwa tersebut. Data itu diperoleh dari putusan tingkat pertama Penelitian ini juga meneliti instrumen hukum nasional, instrument hukum internasional, buku, jurnal, dan publikasi lainnya untuk memahami ketentuan tentang ujaran kebencian menurut hukum HAM. Putusan tingkat pertama dipilih karena pengadilan tingkat pertama sebagai pengadilan yang berhadapan langsung dengan fakta. Pemilihan rentang waktu putusan yang diteliti tersebut yaitu untuk melihat pola dakwaan sebelum dan setelah revisi UU ITE untuk mengetahui apakah adanya perubahan pola yang disebabkan dari revisi UU ITE.

Cara perolehan putusan tersebut yaitu dengan memasukkan kata kunci di website direktori putusan, berupa “ujaran kebencian” dengan klasifikasi “ITE” dan tingkat proses “pengadilan tingkat pertama”. Sebelum melakukan analisis putusan, pertama-tama mengunduh seluruh putusan terlebih dahulu sesuai penelusuran direktori tersebut. Setiap putusan yang diunduh kemudian disimpan di dalam folder gdrive berdasarkan halaman website direktori kemudian didata di dalam *excel* dengan tabel nomor putusan, halaman website direktori, tahun registrasi, pasal yang digunakan, amar, dan *link* putusan. Kemudian perlu dilakukan pembersihan calon sampel putusan dengan menyingkirkan putusan-putusan yang tidak relevan atau tidak sesuai dengan kategori sampel yang ditentukan, yaitu putusan yang selain menggunakan dakwaan Pasal 28 ayat (2) UU ITE. Setelah dilakukan pembersihan sampel kemudian dilakukan analisis penggunaan bentuk dakwaan, ekspresi yang didakwa, dan vonis hakim. Penelitian ini juga meneliti bahan bacaan seperti jurnal, laporan lembaga yang relevan, peraturan-peraturan, instrumen nasional dan internasional

---

<sup>18</sup> *Id.*,



dengan pencarian di *website* google, google scholar, Perpustakaan Danlev, dan lainnya dengan kata kunci “*hate speech*”, “ujaran kebencian”, dan kata kunci lain yang relevan. Hal ini untuk menganalisis berbagai diskursus dan studi tentang ujaran kebencian.

## **1.6 Sistematika Penulisan**

Penulisan penelitian ini disusun secara sistematis dan secara berurutan sehingga dapat diperoleh gambaran yang jelas dan terarah, adapun sistematika penulisan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

### **BAB I: Pendahuluan**

Bab ini meliputi latar belakang, pertanyaan penelitian, rumusan masalah, tujuan penelitian, dan metode penelitian. Bab ini juga akan menguraikan kerangka konseptual penahanan dan ujaran kebencian.

### **BAB II: Analisis Hukum dan HAM Kerangka Peraturan Tindak Pidana Ujaran Kebencian di Indonesia**

Bab ini menjabarkan kerangka aturan ujaran kebencian di Indonesia mulai dari pasal ujaran kebencian yang ada di KUHP lama, UU ITE, SKB Pedoman Implementasi UU ITE, KUHP baru, serta kerangka hukum HAM internasional seperti KIHSP dan instrument penjelasan lainnya untuk melihat ketentuan ujaran kebencian.

### **BAB III: Pola Dakwaan Pasal 28 ayat (2) UU ITE dan Pasal 27 ayat (3) UU ITE dan Pola Ekspresi yang Didakwa**

Bab ini berisi data temuan penelitian yang diperoleh dari indeksasi putusan. Data tersebut menunjukkan pola dakwaan alternatif/subsidiar Pasal 28 ayat (2) UU ITE dan Pasal 27 ayat (3) UU ITE, amar putusan, dan pola ekspresi yang didakwa dengan dakwaan tersebut sebelum dan setelah revisi UU ITE. Kemudian membandingkan

pola ekspresi yang diadwa Pasal 28 ayat (2) UU ITE dengan atau tanpa alternatif/subsidiar Pasal 27 ayat (3) UU ITE untuk melihat perbedaan yang ada, atau mungkin tidak ada perbedaan di antara kedua polanya.

#### **BAB IV: Penutup**

Bab ini meliputi kesimpulan penelitian dan saran peneliti bila ada.