

EFEKTIVITAS PENEGAKAN PASAL 28 AYAT (2) UU ITE TERHADAP UJARAN KEBENCIAN DI INDONESIA

Ananda Ilham Saputra¹, Rifki Setiana Rachman², Randy Adji Gamilang³, Fahmi Sandy Tama⁴

Fakultas Hukum, Universitas Muhammadiyah Tangerang

E-mail: anandailham81@gmail.com, rifikisetiana1@gmail.com, randuyreborn27@gmail.com,
fahmisandytama@gmail.com.

ABSTRAK

Penelitian ini mengkaji efektivitas penegakan Pasal 28 ayat (2) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik (UU ITE) dalam menangani ujaran kebencian di media sosial di Indonesia. Dengan pendekatan yuridis normatif, penelitian ini menganalisis substansi hukum, struktur hukum, budaya hukum, sarana prasarana, dan peran masyarakat berdasarkan teori efektivitas hukum Soerjono Soekanto. Hasil penelitian menunjukkan bahwa meskipun Pasal 28 ayat (2) UU ITE menjadi landasan hukum utama, implementasinya terkendala oleh multitafsir norma, kesulitan pembuktian unsur subjektif, rendahnya literasi hukum dan digital masyarakat, serta keterbatasan infrastruktur forensik siber. Selain itu, penerapan pasal ini sering kali dianggap membatasi kebebasan berekspresi karena penyalahgunaan dalam kriminalisasi kritik. Penelitian ini merekomendasikan reformulasi norma, peningkatan literasi digital, pelatihan aparat penegak hukum, dan pendekatan non-penal untuk meningkatkan efektivitas penegakan hukum dan menjaga keseimbangan antara keamanan digital dan kebebasan berekspresi.

Article History

Received: Juli 2025

Reviewed: Juli 2025

Published: Juli 2025

Copyright : Author

Publish by : CAUSA



This work is licensed under a

[Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

Kata Kunci; Ujaran Kebencian, Pasal 28 ayat (2) UU ITE, Efektivitas Hukum, Media Sosial, Kebebasan Berekspresi, Literasi Digital, Penegakan Hukum.	
---	--

Pendahuluan

Di era digital, kemajuan dalam komunikasi dan teknologi informasi telah mengubah cara masyarakat berinteraksi, terutama dalam hal penggunaan media sosial. Media sosial bukan hanya membantu menyebarkan informasi dan memperluas ruang demokrasi, tetapi juga berfungsi sebagai alat untuk menyebarkan ujaran kebencian. Ujaran kebencian didefinisikan sebagai pernyataan atau tindakan yang menyerang seseorang atau kelompok berdasarkan identitas seperti suku, agama, ras, antargolongan (SARA), orientasi seksual, atau pandangan politik, yang dapat menyebabkan konflik sosial dan mengancam persatuan bangsa.¹

Di Indonesia, ujaran kebencian semakin mengkhawatirkan, terutama terkait dengan kebebasan berekspresi yang dilindungi oleh konstitusi. Negara mengadopsi Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik (UU ITE), yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2016, untuk membatasi tindakan menyimpang di dunia digital. Dalam hal ini, dasar hukum untuk melarang penyebaran informasi yang mengandung unsur kebencian berdasarkan SARA adalah Pasal 28 ayat (2) UU ITE. Ketentuan ini menyatakan bahwa: *“Setiap Orang dengan sengaja dan tanpa hak menyebarkan informasi yang ditujukan untuk menimbulkan rasa kebencian atau permusuhan individu dan/atau kelompok masyarakat tertentu berdasarkan atas suku, agama, ras, dan antargolongan (SARA)”*.

Kendati demikian, implementasi Pasal 28 ayat (2) UU ITE masih menyisakan sejumlah persoalan, baik secara normatif maupun praktis. Penegakan hukum terhadap

¹ Sahnaz Kartika and Nurhayati Nurhayati, “Ujaran Kebencian (Hate Speech) Di Media Sosial Dalam Konteks Hukum Dan Perubahan Sosial (Studi Kasus Pada Masyarakat Kota Medan),” *JURNAL MERCATORIA* 16, no. 1 (June 25, 2023): 99–106, <https://doi.org/10.31289/mercatoria.v16i1.7668>.

pelaku ujaran kebencian sering kali terkendala oleh multitafsir terhadap frasa “kebencian” dan “permusuhan” serta kesulitan dalam pembuktian unsur subjektif pelaku. Selain itu, penerapan pasal ini kerap menuai kritik karena dianggap mengancam kebebasan berekspresi dan dapat disalahgunakan untuk membungkam kritik, terutama di ranah politik.²

Dari permasalahan tersebut, penulis merumuskan dua pertanyaan hukum, yakni:

1. Bagaimana efektivitas penegakan Pasal 28 ayat (2) UU ITE terhadap ujaran kebencian di Indonesia?
2. Apa saja kendala dan solusi dalam implementasi ketentuan tersebut?

Menurut Pasal 28 ayat (2) UU ITE, tujuan dari tulisan ini adalah untuk melihat seberapa efektif undang-undang tersebut dalam menangani ujaran kebencian di media sosial, serta untuk melihat hambatan yang dihadapi aparat penegak hukum dalam menerapkannya. Diharapkan tulisan ini memberikan kontribusi teoritis untuk perkembangan hukum pidana siber, serta manfaat praktis bagi aparat penegak hukum dan pembuat kebijakan dalam menciptakan langkah strategis yang lebih adil dan efisien.

Dalam pembahasan ini, penulis mengintegrasikan dua landasan teoretis utama untuk menganalisis problematika hukum terkait ujaran kebencian di era digital. Pertama, teori hukum pidana digunakan untuk memahami peran hukum pidana sebagai alat perlindungan terhadap kepentingan masyarakat dan negara. Teori ini menekankan fungsi hukum pidana dalam menjaga stabilitas sosial, keamanan publik, dan harmoni antarwarga, dengan menyoroti pentingnya sanksi pidana sebagai mekanisme pencegahan dan penegakan hukum terhadap pelanggaran, termasuk ujaran kebencian yang dapat memicu konflik sosial.³

² Roida Pakpahan, “ANALISA IMPLEMENTASI UU ITE PASAL 28 AYAT 2 DALAM MENGURANGI UJARAN KEBENCIAN DI MEDIA SOSIAL,” *Journal of Information System, Informatics and Computing* 5, no. 1 (June 20, 2021): 111, <https://doi.org/10.52362/jisicom.v5i1.465>.

³ Moeljatno, *Asas-Asas Hukum Pidana / Moeljatno* (Jakarta: Rineka Cipta, 2008), <https://simpus.mkri.id/opac/detail-opac?id=5490>.

Kedua, teori efektivitas hukum dari Soerjono Soekanto diadopsi sebagai kerangka analitis untuk menilai keberhasilan implementasi hukum. Teori ini mengidentifikasi lima elemen kunci yang menentukan efektivitas hukum yaitu: (1) substansi hukum, yaitu kualitas dan relevansi aturan hukum dalam merespons permasalahan yang ada; (2) struktur hukum, yang mencakup kelembagaan dan kapasitas penegak hukum seperti kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan; (3) budaya hukum, yang mencerminkan nilai, sikap, dan persepsi masyarakat terhadap hukum serta kepatuhan mereka terhadapnya; (4) sarana dan prasarana, yaitu fasilitas pendukung seperti teknologi dan sumber daya manusia yang memadai; serta (5) peran masyarakat, yang menjadi pilar utama dalam mendukung keberlangsungan dan keberhasilan sistem hukum melalui partisipasi aktif dan kesadaran hukum.⁴

Kedua teori ini digabungkan untuk membentuk fondasi analitis yang kokoh guna mengevaluasi efektivitas hukum dalam menangani ujaran kebencian di ranah digital. Analisis ini mempertimbangkan tantangan kompleks yang muncul akibat pesatnya perkembangan teknologi, seperti penyebaran konten secara cepat melalui platform digital, anonimitas pengguna, dan dinamika sosial kontemporer yang memperumit penegakan hukum. Dengan pendekatan ini, penulis berupaya mengidentifikasi kelemahan dan peluang dalam sistem hukum saat ini, sekaligus merumuskan rekomendasi untuk meningkatkan efektivitas penanganan ujaran kebencian, baik dari segi regulasi, penegakan, maupun kesadaran masyarakat, demi menjaga kohesi sosial di era digital yang terus berkembang.

A. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan **metode yuridis normatif**, yaitu metode penelitian yang bertumpu pada studi terhadap norma-norma hukum positif sebagaimana tertuang dalam peraturan perundang-undangan dan literatur hukum terkait. Pendekatan ini digunakan untuk menganalisis peraturan perundang-undangan yang berlaku, terutama Pasal 28 ayat (2) Undang-Undang Informasi dan Transaksi Elektronik (UU ITE), dalam kaitannya dengan fenomena ujaran kebencian di Indonesia.

⁴ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum / Soerjono Soekanto* (Jakarta: Rajawali Pers, n.d.), <https://simpus.mkri.id/opac/detail-opac?id=7388>.

Dengan melihat ketentuan hukum yang berlaku, seperti UU ITE, KUHP, dan Surat Edaran Kapolri Nomor SE/6/X/2015 tentang Penanganan Ujaran Kebencian, pendekatan perundang-undangan dan konseptual digunakan. Namun, untuk memahami definisi dan lingkup ujaran kebencian, pendekatan konseptual digunakan. Ini juga mengaitkannya dengan teori-teori hukum seperti efektivitas hukum dan kebebasan berekspresi.

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini yaitu:

1. Bahan hukum primer: yaitu peraturan perundang-undangan seperti UU No. 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik, KUHP, UUD NRI Tahun 1945, serta putusan pengadilan yang berkaitan dengan ujaran kebencian.
2. Bahan hukum sekunder, berupa buku-buku hukum, jurnal ilmiah, artikel hukum, dan publikasi akademik yang mendukung kajian teoritis terhadap tema penelitian ini.

Teknik analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis kualitatif deskriptif, yaitu suatu teknik yang bertujuan untuk menguraikan data secara sistematis dan mendalam tanpa menggunakan data statistik. Data dianalisis dengan menafsirkan norma hukum yang berlaku serta mengaitkannya dengan teori dan praktik penegakan hukum dalam kasus ujaran kebencian.

B. Pembahasan

1. Gambaran Umum Penegakan Pasal 28 Ayat (2) UU ITE terhadap Ujaran Kebencian

Pasal 28 ayat (2) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2016, menjadi landasan hukum utama dalam menindak ujaran kebencian yang disebarluaskan melalui platform digital. Pasal ini melarang penyebaran informasi yang bertujuan menimbulkan kebencian atau permusuhan berdasarkan SARA, dan telah digunakan dalam sejumlah kasus hukum yang berujung pada pemidanaan pelaku.

Namun, dalam praktiknya, ketentuan ini tidak selalu diterapkan secara konsisten. Pasal tersebut juga kerap digabungkan dengan Pasal 156a KUHP tentang penodaan agama atau digunakan berdasarkan pedoman teknis dari Surat Edaran Kapolri Nomor SE/6/X/2015 tentang Penanganan Ujaran Kebencian.

2. Analisis Efektivitas Penegakan Hukum Berdasarkan Teori Soerjono Soekanto
Menurut Soerjono Soekanto, efektivitas hukum ditentukan oleh lima faktor, yaitu: substansi hukum, struktur hukum, budaya hukum, sarana atau fasilitas, dan masyarakat.
 - a. Substansi hukum: Pasal 28 ayat (2) UU ITE mengandung norma pelarangan terhadap ujaran kebencian, namun frasa "kebencian" dan "permusuhan" tidak dijelaskan secara eksplisit, sehingga menimbulkan multitafsir.
 - b. Struktur hukum: Aparat penegak hukum seperti kepolisian dan kejaksaan telah memiliki kewenangan memproses pelanggaran, namun sering kali tidak memahami secara proporsional perbedaan antara kritik dan ujaran kebencian.
 - c. Budaya hukum: Rendahnya literasi hukum dan digital masyarakat Indonesia menyebabkan banyak pelanggaran dilakukan tanpa kesadaran bahwa tindakan tersebut merupakan bentuk ujaran kebencian.
 - d. Sarana dan prasarana: Penegakan hukum di era digital membutuhkan infrastruktur dan teknologi forensik siber yang memadai, yang belum merata di seluruh wilayah Indonesia.
 - e. Masyarakat: Masyarakat memiliki peran penting sebagai pengawas sosial, namun di sisi lain juga sering memperkuat polarisasi dengan menyebarkan konten kebencian secara tidak sadar.

Itu adalah beberapa analisis yang dapat diberikan penulis.⁵

3. Kendala dalam Penegakan Pasal 28 Ayat (2) UU ITE
Kendala utama dalam penegakan pasal ini meliputi:
 - a. Multitafsir atas norma: Tidak adanya definisi yang jelas terhadap istilah kebencian dan permusuhan menyebabkan aparat menafsirkan pasal ini secara subyektif.

⁵ Soekanto, Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum.

- b. Kritik vs ujaran kebencian: Banyak kasus kritik terhadap pemerintah yang dikriminalisasi menggunakan pasal ini, sehingga menimbulkan kekhawatiran atas pembatasan kebebasan berekspresi.
 - c. Pembuktian unsur subjektif: Frasa "dengan sengaja dan tanpa hak" dalam pasal ini sulit dibuktikan, terlebih jika pelaku menggunakan identitas palsu atau akun anonim.
4. Solusi terhadap Kendala Penegakan
- Beberapa solusi yang dapat dilakukan antara lain:
- a. Revisi atau penjabaran norma: Diperlukan peraturan pelaksana atau pedoman yudisial yang menafsirkan unsur pasal ini agar tidak menimbulkan multitafsir.
 - b. Literasi digital dan hukum: Edukasi kepada masyarakat mengenai batasan berekspresi secara digital harus digalakkan untuk mencegah pelanggaran tidak disengaja.
 - c. Pelatihan aparat penegak hukum: Diperlukan pelatihan teknis dan etika kepada penegak hukum agar dapat membedakan ujaran kebencian dari kritik yang sah.
 - d. Pendekatan non-penal: Selain sanksi pidana, pendekatan persuasif, dialog sosial, dan edukasi antar kelompok perlu dilakukan untuk mengurangi potensi penyebaran kebencian.

C. Penutup

1. Kesimpulan

Penegakan Pasal 28 ayat (2) UU ITE terhadap ujaran kebencian di Indonesia memiliki peran penting dalam menjaga keamanan dan ketertiban di ruang digital. Meskipun norma tersebut telah menjadi dasar hukum yang sah untuk menindak pelaku penyebaran kebencian berbasis SARA, efektivitas implementasinya masih menghadapi tantangan yang kompleks. Berdasarkan teori efektivitas hukum Soerjono Soekanto, faktor-faktor seperti multitafsir terhadap norma, rendahnya literasi hukum masyarakat,

dan keterbatasan sarana pendukung penegakan hukum menjadi penghambat utama dalam penerapannya.⁶

Selain itu, penegakan Pasal 28 ayat (2) UU ITE juga menimbulkan polemik karena kerap disalahgunakan untuk menindak kritik atau perbedaan pendapat yang sah, sehingga menimbulkan kekhawatiran terhadap perlindungan kebebasan berekspresi. Hal ini menunjukkan bahwa walaupun hukum tersedia, penerapan yang tidak tepat dapat berujung pada ketidakadilan dan pelanggaran hak asasi manusia.

2. Saran

Untuk meningkatkan efektivitas penegakan Pasal 28 ayat (2) UU ITE, beberapa langkah strategis perlu dilakukan:

- a. Pertama, perlu dilakukan reformulasi terhadap redaksi pasal, dengan memperjelas batasan istilah seperti “kebencian” dan “permusuhan” melalui peraturan pelaksana atau tafsir yuridis dari Mahkamah Agung.
- b. Kedua, edukasi hukum dan literasi digital harus digalakkan secara masif kepada masyarakat untuk meningkatkan kesadaran hukum serta memperkuat budaya hukum digital.
- c. Ketiga, peningkatan kapasitas aparat penegak hukum dalam memahami dinamika media digital serta perbedaan antara kritik dan ujaran kebencian perlu dilakukan melalui pelatihan berkelanjutan.
- d. Keempat, mengadopsi pendekatan non-penal seperti mediasi digital, klarifikasi publik, dan dialog antar kelompok sebagai alternatif penyelesaian yang lebih restoratif dan tidak represif.

⁶ Soekanto, Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum.

Daftar Pustaka

Kartika, Sahnaz, and Nurhayati Nurhayati. "Ujaran Kebencian (Hate Speech) Di Media Sosial Dalam Konteks Hukum Dan Perubahan Sosial (Studi Kasus Pada Masyarakat Kota Medan)."

JURNAL MERCATORIA 16, no. 1 (June 25, 2023): 99–106.

<https://doi.org/10.31289/mercatoria.v16i1.7668>.

Moeljatno. *Asas-Asas Hukum Pidana / Moeljatno*. Jakarta: Rineka Cipta, 2008.

<https://simpus.mkri.id/opac/detail-opac?id=5490>.

Pakpahan, Roida. "ANALISA IMPLEMENTASI UU ITE PASAL 28 AYAT 2 DALAM MENGURANGI UJARAN KEBENCIAN DI MEDIA SOSIAL." *Journal of Information System, Informatics and Computing* 5, no. 1 (June 20, 2021): 111.

<https://doi.org/10.52362/jisicom.v5i1.465>.

Soekanto, Soerjono. *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum / Soerjono*

Soekanto. Jakarta: Rajawali Pers, n.d. <https://simpus.mkri.id/opac/detail-opac?id=7388>.