

MENELISIK PASAL BERITA BOHONG

DALAM PASAL 14 DAN 15 UU NO. 1 TAHUN 1946
SERTA REVISI KEDUA UU ITE



MENELISIK PASAL BERITA BOHONG DALAM PASAL 14 DAN 15 UU NO. 1 TAHUN 1946 SERTA REVISI KEDUA UU ITE

Penulis:

Adhigama Andre Budiman

Johanna G.S.D Poerba

Editor:

Maidina Rahmawati

Desain sampul:

Genoveva A. K. Sheila Maya



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License

Diterbitkan oleh:

Institute for Criminal Justice Reform

Jl. Komplek Departemen Kesehatan Nomor B-4, Pasar Minggu,

Jakarta Selatan – 12520

Phone/Fax: 021-27807065



@icjrid



@icjrid



icjrid



icjr.or.id

Dipublikasikan pertama kali pada:

Juli 2023

Kata Pengantar

Masuknya Pasal Berita Bohong ke dalam *Draft Revisi Kedua UU ITE* versi 12 Juli 2023 menambah permasalahan baru dalam daftar permasalahan substansi dan proses pembahasan revisi kedua UU ITE. Indonesia sudah memiliki pasal pidana berita bohong dalam UU No. 1 Tahun 1946 dan undang-undang ini akan dicabut saat UU No. 1 Tahun 2023 tentang KUHP berlaku pada 2026 mendatang. Sebelum 2026, pasal-pasal dalam UU Peraturan Pidana ini masih berlaku. Ini berarti apabila revisi UU ITE yang memuat pasal berita bohong disahkan sebelum 2026, akan terjadi duplikasi pasal.

Kertas kebijakan ini berisi pembahasan singkat tentang permasalahan rumusan Pasal 14 dan 15 UU dan rekomendasi terkait pengaturan pasal berita bohong dalam revisi kedua UU ITE. Semoga penelitian ini dapat bermanfaat dalam proses revisi kedua UU ITE agar UU ITE sejalan dengan prinsip HAM dan demokrasi.

Institute for Criminal Justice Reform

Erasmus A.T. Napitupulu

Direktur Eksekutif

Daftar Isi

Kata Pengantar	1
Daftar Isi	2
I. Latar belakang	3
II. Permasalahan dalam Pasal 14 dan 15 UU No. 1/1946 tentang Penyiaran Berita Bohong .	6
A. Penggunaan Istilah Hoax, Misinformasi, Malinformasi, dan Disinformasi	6
B. Unsur Kesalahan dan Pemahaman terkait Berita Bohong dalam Pasal 14 dan 15 UU No. 1/1946	7
III. Rekomendasi dan Catatan atas Pasal Berita Bohong dalam <i>Draft</i> Revisi Kedua UU ITE	11
A. Duplikasi Pasal Berita Bohong dalam <i>Draft</i> Revisi Kedua UU ITE	11
B. Menentukan Ambang Batas Pidanaan Berita Bohong	12
Profil Penulis	1
Profil ICJR.....	2

I. Latar belakang

Kasus Ratna Sarumpaet¹ bisa dikatakan merupakan salah satu kasus penting yang seakan membuka secara masif tentang masalah dari peraturan mengenai berita bohong yang dirumuskan secara bermasalah. Informasi yang dianggap salah atau informasinya tidak benar malah serta merta dianggap berita bohong dan dipidana, padahal, sangat mungkin seseorang berbohong dan seharusnya hukum pidana ditempatkan sebagai upaya terakhir.

Setelah kasus Ratna Sarumpaet di 2018, beberapa kasus seperti sindikat penyebar berita bohong (Saracen),² kasus Adam Ibrahim (babi ngepet),³ dan kasus Deolipa Yumara (dugaan pembunuhan Brigadir J)⁴ juga muncul dengan menggunakan persangkaan pemberitaan bohong. Sampai saat ini, aturan hukum mengenai 'berita bohong' sebenarnya tidak jelas selain yang hanya tercantum di dalam Pasal 14 dan Pasal 15 UU No. 1 tahun 1946 tentang Peraturan Hukum Pidana.⁵ Pasal diatur dalam UU No. 1 tahun 1946 dalam praktiknya sering digunakan secara alternatif dengan bentuk-bentuk delik lain seperti delik Pencemaran Nama Baik atau delik Ujaran Kebencian yang keduanya diatur di UU No. 19 tahun 2016 tentang perubahan atas UU No. 11 tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik (UU ITE)⁶ dan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP).⁷

Berdasarkan survei yang dilakukan oleh PR2Media terhadap pengguna media sosial, sebanyak 19.7% responden mengatakan sangat sering menjumpai konten kabar bohong dan 46.7% responden mengatakan sering menjumpai konten kabar bohong.⁸ Di sini terlihat bahwa konten-konten yang berisi pemberitaan bohong/misinformasi/disinformasi/hoax banyak tersebar di media sosial dan bisa menimbulkan dampak yang berbahaya jika muatan disebarkan dengan maksud dan tujuan agar menyesatkan masyarakat. Namun, dengan bahaya ini, bukan berarti intervensi yang harus dilakukan dengan menjatuhkan pidana.

Jika dilihat dari sejarahnya, ketentuan di dalam UU No. 1 tahun 1946 sebagai alat kontrol warga pada masa itu setelah Indonesia merdeka. Penjelasan umum dari UU ini pun mencantumkan bahwa periode ini adalah masa 'pancaroba'⁹ atau bisa dibilang masa transisi sistem pemerintahan. Ketentuan ini di dalam masa kolonial dibuat dalam konteks kontrol atas penduduk pribumi dan lahirnya UU No. 1 tahun 1946 pun masih diadopsi untuk kontrol terhadap warga dalam masa transisi.¹⁰

Berita bohong bisa dikatakan sebagai tindak pidana pendahuluan yang artinya informasi atau muatan yang dihasilkan dari berita bohong ini selalu secara langsung menghasilkan perbuatan

¹ Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Selatan Nomor 203/Pid.SUS/2019/PN.Jkt.Sel

² Putusan Pengadilan Negeri Cianjur Nomor 278/Pid.B/2017/PN Cjr.

³ Putusan Pengadilan Negeri Depok Nomor 314/Pid.Sus/2021/PN Dpk

⁴ Eka Yudha Saputra, 'Dilaporkan ke Polisi karena Sebar Hoaks, Deolipa Yumara: Saya kan Hanya Menduga' *Tempo* (Jakarta, 02 September 2022) <<https://nasional.tempo.co/read/1629813/dilaporkan-ke-polisi-karena-sebar-hoaks-deolipa-yumara-saya-kan-hanya-menduga>> diakses 11 Agustus 2023

⁵ UU No. 1 tahun 1946 tentang Peraturan Hukum Pidana, Pasal 14 - 15

⁶ UU No. 19 tahun 2016 tentang perubahan atas UU No. 11 tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik, Pasal 27 Ayat (1) dan Pasal 28 Ayat (2)

⁷ KUHP, Pasal 310, 311, 156-157

⁸ Wendratama Et.Al., *Pengaturan Konten Ilegal dan Berbahaya di Media Sosial: Riset Pengalaman Pengguna dan Rekomendasi Kebijakan*, PR2Media, Yogyakarta, hlm. 11.

⁹ Penjelasan Umum UU No. 1 tahun 1946 tentang Peraturan Pidana

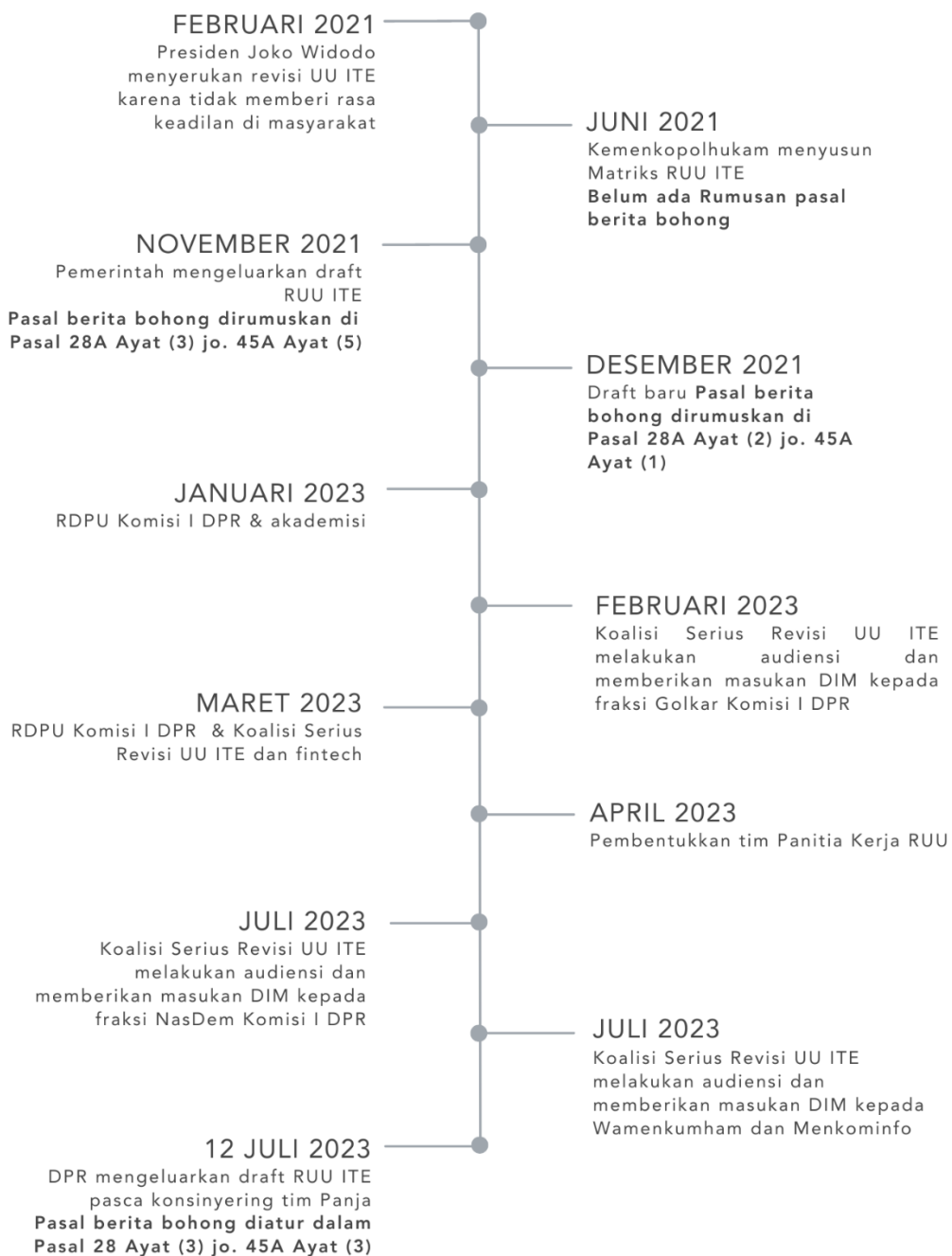
¹⁰ Wawancara dengan ahli Indriaswati Dyah Saptaningrum tanggal 6 Juli 2023

nyata (kerusuhan/keonaran/kekerasan). Namun dengan adanya hasutan, informasi atau muatan dapat mempengaruhi pikiran dan perilaku orang untuk menimbulkan bahaya (*harm*).¹¹ Hasutan dari dalam sebuah informasi atau muatan yang disebarluaskan merupakan bagian dari *inchoate crime* yang adalah bagian dari mempersiapkan diri untuk melakukan tindak pidana lain.¹² Secara umum sebuah berita bohong bukan merupakan perbuatan yang dapat menimbulkan bahaya, kecuali informasi atau muatan yang disebarluaskan berkonsekuensi menggerakkan orang lain untuk melakukan perbuatan yang berbahaya. Maka, kontrol yang ketat terhadap berita bohong diperlukan sebagai bentuk pencegahan terhadap dampak buruk yang bisa terjadi dari adanya berita bohong.¹³

¹¹ Vidya Prahassacitta, *Kebijakan Hukum Pidana Mengenai Penyebaran Berita Bohong di Indonesia*, Disertasi, Universitas Indonesia: Jakarta, 2023, hlm. 70

¹² Simester dan von Hirsch, *Crimes, Harms, and Wrongs: On the Principles of Criminalisation*. Hart Publishing, United Kingdom, 2011, hlm. 46-47

¹³ Vidya Prahassacitta, *op. cit.*, hlm. 94



Garis waktu advokasi masyarakat sipil

Pengaturan kriminalisasi penyebaran berita bohong selain dari KUHP masuk ke dalam proposal perubahan kebijakan dalam UU ITE. Pada Juli 2023, setelah konsinyering tim panja Komisi I DPR, pasal tindak pidana berita bohong diusulkan sebagai pasal baru ke dalam naskah revisi kedua UU ITE.¹⁴ Revisi kedua UU ITE ini dimandatkan oleh Presiden Joko Widodo melalui pidato dan surpresnya pada 2021 karena desakan masyarakat sipil yang melihat implementasi buruk dari UU ITE. Namun, pembahasan UU ITE baru kembali digencarkan pada awal 2023 oleh Komisi I DPR. Terhitung dua kali RDPU dilaksanakan dan diikuti dengan pembentukan tim panja yang melakukan pembahasan dan konsinyering secara tertutup.

¹⁴ Naskah revisi kedua UU ITE versi 12 Juli 2023, Pasal 28 ayat (3) jo. Pasal 45A ayat (3).

Koalisi Serious Revisi UU ITE¹⁵ sempat terlibat dalam RDPU namun pembahasan yang tertutup membuat koalisi kesulitan untuk memberikan masukan dan mengakses informasi terkait proses pembahasan dan perkembangan naskah maupun DIM. Koalisi Serious sempat memberikan masukan berupa DIM pada RDPU yang terjadi di Februari 2023 dan juga melalui beberapa fraksi di Komisi I DPR. Selain itu, Koalisi Serious juga melakukan audiensi serta memberikan masukan berupa usulan rumusan pasal-pasal kepada Wakil Menteri Kementerian Hukum dan HAM dan Menteri Kementerian Komunikasi dan Informatika pada Juli 2023. Salah satu usulan yang didorong oleh ICJR dan Koalisi Serious adalah terkait masuknya pasal berita bohong ke dalam naskah revisi kedua UU ITE.

II. Permasalahan dalam Pasal 14 dan 15 UU No. 1/1946 tentang Penyiaran Berita Bohong

A. Penggunaan Istilah Hoax, Misinformasi, Malinformasi, dan Disinformasi

Menilik latar belakang pembentukannya, dapat dipahami mengapa pada awalnya pengaturan pasal penyiaran berita bohong dalam UU No. 1 Tahun 1946 tentang Peraturan Pidana menggunakan istilah berita bohong yang tidak jelas dan multitafsir. UU ITE pun tidak membedakan istilah berita bohong dengan hoax. Meski tindak pidana yang diatur dalam Pasal 28 ayat (1) UU ITE adalah penyebaran berita bohong yang merugikan konsumen, dalam SKB UU ITE istilah berita bohong di pasal ini disamakan dengan hoax/hoaks.¹⁶ Padahal, pencampuran istilah berita bohong dengan hoax/hoaks dan beberapa istilah lainnya menimbulkan kekeliruan dalam menentukan siapa, motif, dan berita bohong seperti apa yang sepatutnya dipidana.

Dalam perkembangannya, para akademisi maupun lembaga seperti UNHCR dan UNESCO membuat pengelompokan istilah-istilah yang kemudian digunakan untuk membedakan gradasi perbuatan-perbuatan yang termasuk penyebaran berita tidak benar. Setidaknya terdapat empat istilah yang sering kali digunakan untuk membedakan penyebaran informasi tidak benar yakni misinformasi, disinformasi, malinformasi, dan hoax. Michael J. O'brien dan Izzat Alsmadi mendefinisikan misinformasi sebagai informasi menyesatkan atau keliru yang disebarkan tanpa adanya niat untuk memanipulasi atau menyesatkan orang lain.¹⁷ Sebaliknya, disinformasi adalah penyebaran informasi tidak benar yang dilakukan dengan sengaja untuk menimbulkan kebingungan atau menyesatkan orang lain. Tindakan penyebaran disinformasi dapat berlanjut menjadi tindakan misinformasi.¹⁸ Berita tidak benar yang disebarkan dengan sengaja oleh oknum dapat disebarluaskan lebih lanjut oleh pihak-pihak yang tidak memiliki niat untuk menimbulkan kerugian. Hal ini akan menyebabkan potensi meluasnya dampak buruk yang disebabkan oleh penyebaran berita tidak benar tersebut. Berbeda dengan disinformasi yang merupakan informasi tidak benar, malinformasi adalah informasi yang berdasarkan fakta

¹⁵ Koalisi yang terdiri dari setidaknya 26 CSO dan berfokus pada advokasi revisi UU ITE agar sejalan dengan prinsip HAM dan demokrasi. ICJR merupakan bagian dari Koalisi Serious Revisi UU ITE.

¹⁶ Delik pidana dalam pasal ini bukan merupakan pemidanaan terhadap perbuatan menyebarkan berita bohong (hoaks) secara umum, melainkan perbuatan menyebarkan berita bohong dalam konteks transaksi elektronik seperti perdagangan daring.

¹⁷ Michael J. O'brien dan Izzat Alsmadi, *Misinformation, Disinformation and Hoaxes: What's the Difference?*, <https://theconversation.com/misinformation-disinformation-and-hoaxes-whats-the-difference-158491#:~:text=Disinformation%20can%20turn%20into%20misinformation,story%20has%20created%20a%20hoax.>

Theconversation.com, diakses 20 Juli 2023

¹⁸ *Ibid.*

namun dinarasikan sedemikian rupa agar menimbulkan kebingungan dan mengakibatkan kerugian atau kerusakan terutama terhadap suatu lembaga, organisasi, atau Negara.¹⁹ Ketiga istilah ini dikenal juga dengan singkatan MDM dan diidentifikasi sebagai tiga jenis utama penyebaran informasi yang dapat menimbulkan kerugian atau dampak buruk dalam skala kecil maupun besar.

Hoaks/hoax yang disamakan dengan berita bohong dalam SKB UU ITE, diidentifikasi sebagai bagian dari disinformasi berdasarkan pengelompokan oleh UNHCR. UNHCR sendiri membuat dua pengelompokan besar terkait penyebaran informasi yang mengakibatkan kerugian yakni ke dalam kelompok misinformasi dan disinformasi. Misinformasi, serupa dengan definisi di atas, merupakan berita yang keliru atau tidak tepat dan contoh dari misinformasi adalah gosip, ejekan, dan keusilan. Serupa dengan definisi para akademisi, disinformasi dipandang sebagai penyebaran konten informasi berbahaya yang dilakukan dengan sengaja seperti hoaks, *phising*, dan propaganda.²⁰

Sekilas perbedaan definisi antara misinformasi dengan disinformasi dan malinformasi menunjukkan perbedaan besar. Meskipun ketiganya berpotensi mengakibatkan munculnya kerugian atau dampak buruk, pada disinformasi dan malinformasi, terdapat dua unsur yang tidak ada pada misinformasi yakni unsur kesengajaan dan pemahaman bahwa berita yang disebarkan keliru atau tidak benar. Perbedaan unsur ini menjadi krusial dalam diskursus mengenai tindakan penyebaran informasi dengan kerugian seperti apa yang seharusnya dapat dipidana.

Dengan luputnya unsur kesengajaan dan pemahaman bahwa informasi yang disebarkan tidak benar, apakah tindakan yang diidentifikasi sebagai misinformasi seharusnya tidak dapat dikenakan pidana atau justru dapat pula dikenakan pidana sepanjang mengakibatkan kerugian yang nyata. Penting untuk kembali melihat rumusan pada Pasal 14 dan 15 UU Peraturan Pidana yang meskipun tidak mengenal istilah MDM, memiliki gradasi dalam unsur kesengajaan maupun pemahaman terkait informasi tidak benar yang disebarkan.

B. Unsur Kesalahan dan Pemahaman terkait Berita Bohong dalam Pasal 14 dan 15 UU No. 1/1946

Unsur penting pertama yang membedakan antara malinformasi dengan misinformasi maupun disinformasi adalah adanya kesengajaan atau niat dalam menyebarkan berita tidak benar atau keliru untuk menimbulkan kerugian atau dampak buruk. Kesengajaan menjadi unsur yang penting mengingat kesengajaan merupakan bagian dari kesalahan yang merupakan suatu dasar penting untuk menentukan apakah seseorang dapat diminta pertanggungjawabannya atas tindak pidana yang ia lakukan.

Sebagaimana dirumuskan oleh Jan Rummelink, unsur kesalahan dapat dibedakan menjadi dua yakni kesengajaan (*dolus*) dan kealpaan (*culpa*). *Dolus* diartikan sebagai berbuat dengan kehendak dan maksud (menghendaki dan mengetahui) untuk memenuhi unsur-unsur delik.²¹ *Culpa* diartikan sebagai tidak adanya keinginan atas terwujudnya delik namun perbuatan

¹⁹ Cherilyn Ireton dan Julie Posetti, *Journalism, Fake News, & Disinformation*, UNESCO, Prancis, 2018, hlm. 46

²⁰ Anahi Ayala Lacucci, *Using Social Media in Community-Based Protection*, UNHCR, 2021, hlm. 230-231.

²¹ J. Rummelink, *Pengantar Hukum Pidana Material 1*, Maharsa Publishing, Yogyakarta, 2014, hlm. 166

tetap dilakukan sementara akibat yang ditentukan dalam peraturan perundangan seharusnya dapat orang tersebut perhitungkan dan seharusnya dapat dihindari.²²

Meskipun UU No. 1/1946 tidak membedakan malinformasi, misinformasi, maupun disinformasi namun terdapat pengaturan yang berbeda terkait unsur kesalahan dalam Pasal 14 ayat (1), ayat (2) dan Pasal 15 UU No. 1/1946. Pasal 14 ayat (1) UU No. 1/1946 mengatur tindak pidana penyebaran berita bohong yang dilakukan dengan kesengajaan. Adapun unsur kesalahan dalam Pasal 14 dan 15 UU No. 1/1946 melekat dengan pemahaman mengenai apakah berita yang seseorang sebarkan itu bohong atau tidak. Hal ini tercermin dalam rumusannya:

*“Barang siapa, dengan menyiarkan berita atau pemberitahuan bohong, **dengan sengaja** menerbitkan keonaran di kalangan rakyat, dihukum dengan hukuman penjara setinggi-tingginya sepuluh tahun.”*

Unsur pasal 14 ayat (1) terpenuhi apabila dilakukan dengan sengaja yang mana berarti pelaku menghendaki berita bohong tersebut tersebar kepada publik atau masyarakat. Perbuatan yang dikehendaki terjadi oleh pelaku dalam pasal ini adalah munculnya keonaran di kalangan masyarakat dengan jalan menyebarkan berita atau pemberitahuan bohong. Oleh karena itu, dalam pasal ini, keonaran yang menjadi keadaan yang harus terpenuhi untuk menentukan apakah seseorang dapat dipidana atau tidak dan unsur ini harus dilakukan dengan kesengajaan.

Selain itu, pihak yang menyebarkan berita bohong untuk menimbulkan keonaran sebagaimana dalam Pasal 14 ayat (1) harus memahami atau mengetahui bahwa berita yang ia sebarkan memang bertentangan dengan fakta yang ia ketahui.

Berbeda dengan ayat pertama, Pasal 14 ayat (2) mengatur pidanaan bagi penyiaran berita bohong yang dilakukan dengan kelalaian. Sebagaimana tercantum dalam rumusan ayat dua sebagai berikut:

*“Barang siapa menyiarkan suatu berita atau mengeluarkan pemberitahuan, **yang dapat** menerbitkan keonaran di kalangan rakyat, **sedangkan ia patut dapat menyangka bahwa** berita atau pemberitahuan itu adalah bohong, dihukum dengan penjara setinggi-tingginya tiga tahun.”*

Pada ayat kedua ini, kelalaian pelaku terletak pada ketidaksadarannya atau kurangnya pengetahuan terkait sifat bohong atau keliru dari berita yang ia sebarkan dan juga potensi dampak dari penyebaran berita atau pemberitahuan bohong tersebut. Pelaku sebetulnya tidak menghendaki tersebarnya berita yang ternyata bohong dan juga akibat yang muncul mengikuti penyebaran berita bohong tersebut.²³

Terakhir, Pasal 15 UU No. 1/1964 dapat dikatakan bermasalah karena unsur kesalahan dalam pasal ini merupakan *pro parte dolus pro parte culpa*. Perbuatan yang diatur dalam pasal ini adalah menyiarkan kabar tidak pasti, berlebihan atau tidak lengkap. Selanjutnya, pasal ini mengatur juga bahwa orang yang menyiarkan kabar tersebut harus mengerti **atau** patut menduga bahwa kabar tersebut akan dapat menerbitkan keonaran.

²² *Ibid.*, hlm. 171

²³ Vidya Prahassacitta, *Op. Cit.*, hlm. 80

“Barang siapa menyiarkan kabar yang tidak pasti atau kabar yang berlebihan atau yang tidak lengkap, sedangkan ia mengerti sedikit-tidaknyanya patut dapat menduga, bahwa kabar demikian akan atau mudah dapat menerbitkan keonaran di kalangan rakyat, dihukum dengan hukuman penjara setinggi-tingginya dua tahun.”

Permasalahan dari bentuk kesengajaan pro parte dolus pro parte culpa ini adalah batasan antara mana yang dilakukan secara sengaja atau karena kelalaian menjadi sumir. Hal ini berdampak di tataran implementasi sehingga orang dapat dengan mudah dikriminalisasi dengan pasal ini karena pembuktiannya yang tidak secara ketat harus membedakan pembuktian kesengajaan dan kelalaian.²⁴ Ini terlihat dalam putusan-putusan pasal berita bohong yang menunjukkan pertimbangan hakim yang mana terdapat hakim yang menganggap Pasal 15 sebagai bagian dari kesengajaan dan terdapat hakim lain yang melihat Pasal 15 sebagai bentuk dari kelalaian.²⁵

Selain permasalahan dalam unsur kesalahan, Pasal 15 juga tidak dengan jelas mendefinisikan atau menjelaskan perbedaan dari kabar tidak pasti, berlebihan, atau tidak lengkap. Penjelasan Pasal 15 UU No. 1/1964 menuliskan bahwa:

“Pasal ini mengenai ‘kabar angin’ (kabar yang tidak pasti) dan kabar yang *disiarkan dengan tambahan atau dikurangi.*”

Penjelasan Pasal 15 UU No. 1/1964 juga menuliskan bahwa apabila berita yang disebarkan benar maka perbuatan penyiaran tersebut tidak dapat dipidana. Akan tetapi, dengan perkembangan teknologi serta internet yang jauh pesat ketimbang saat UU ini disahkan, penjelasan ini menjadi kurang relevan, dikarenakan informasi yang berkembang di masyarakat memang bisa saja belum lengkap dan belum pasti, namun sebagai informasi awal tetap bisa disebarkan di masyarakat.

Bahkan, bila dimaknai secara luas, kabar tidak pasti dapat saja didefinisikan sama dengan berita atau pemberitahuan bohong. Sebuah berita atau informasi dapat saja memuat fakta atau benar akan tetapi disebarkan dengan *framing* atau cara sedemikian rupa sehingga membuat orang-orang yang mendengar atau membacanya memiliki ide atau persepsi yang keliru.²⁶ Tidak ketatnya definisi kabar yang tidak lengkap, berlebihan, dan tidak pasti ini membuat Pasal 15 menjadi pasal karet yang mudah digunakan untuk mengkriminalisasi orang.

Pada tataran implementasi, bagian dari unsur kesalahan pada Pasal 14-15 yang penting untuk dilihat untuk membantu menentukan apakah seseorang secara sengaja menyiarkan berita bohong adalah unsur latar belakang subjek Pasal 14-15 dan motif yang melekat. Misalkan, seorang buzzer yang menyebarkan berita bohong sebagai bagian dari mata pencahariannya dengan seseorang yang menyebarkan berita sekilas tanpa melakukan verifikasi karena tidak ingin tertinggal tren tentu memiliki motif yang berbeda.²⁷ Batasan-batasan seperti ini penting untuk diatur lebih lanjut agar dapat mengimbangi rumusan Pasal 14-15 yang bermasalah dan memperbaiki implementasinya.

²⁴ *Ibid.*, hlm. 107

²⁵ Wawancara dengan ahli Vidya Prahassacitta tanggal 10 Juli 2023

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Wawancara dengan ahli Widati Wulandari tanggal 5 Juli 2023

C. Unsur Dampak atau Kerugian Akibat Penyebaran Berita Bohong

Unsur bermasalah lainnya dari Pasal 14 dan 15 adalah mengenai definisi keonaran. Penjelasan Pasal 14 mendefinisikan keonaran sebagai:

“Lebih hebat dari pada kegelisahan dan menggoncangkan hati penduduk yang tidak sedikit jumlahnya. Kekacauan memuat juga keonaran.”

Penggunaan kata keonaran ini serupa dengan permasalahan definisi istilah kabar tidak lengkap, kabar tidak pasti, dan berlebihan dalam Pasal 15. Pada 1946, ketika peraturan ini diundangkan, kemungkinan terdapat pemahaman yang kurang lebih sama di masyarakat terkait keonaran. Namun, kondisi yang berbeda di masyarakat saat ini membuat definisi dari keonaran dalam Pasal 14 tidak lagi relevan. Oleh karena itu, diperlukan suatu batasan atau karakteristik yang jelas dari akibat atau kerugian yang disebabkan oleh penyiaran berita bohong di tahapan implementasi. Misalkan, seberapa berbahayanya akibat dari penyiaran berita bohong tersebut.²⁸

Pada studi di beberapa negara lain, pasal pidana bagi penyiaran berita bohong menempel pada tindak pidana tertentu misalnya kejahatan penerbangan, penyiaran berita bohong terkait bencana (*false alarm*), kejahatan pemilu, dsbnya. Misalnya, Prancis mengesahkan undang-undang terkait misinformasi kampanye pemilu yang memungkinkan pengadilan untuk memerintahkan penghapusan berita bohong selama masa kampanye pemilu.²⁹ Hal serupa dilakukan juga di Singapura yang mengatur pidana bagi misinformasi seputar pemilu dan informasi yang mengancam atau bertentangan dengan keamanan nasional dan kepentingan publik.³⁰ Di tahun yang sama, Jerman juga mengesahkan undang-undang yang mengatur media sosial untuk menghapus konten terkait ujaran kebencian (*hate speech*), terorisme, pornografi anak dan informasi bohong atau keliru.³¹ Tindakan yang diatur melalui hukum di beberapa negara sebagian besar merupakan tindakan misinformasi dan menempel pada tindak pidana tertentu seperti pemilu yang jelas berpotensi menimbulkan kerugian atau bahaya yang masif. Pembatasan ini menjadi penting untuk menghindari terjadinya represi hak kebebasan berekspresi dan berpendapat.

Ketika membaca pasal-pasal 14-15 UU No. 1/1946 ini, sebagaimana telah dijabarkan pada bagian latar belakang, perlu diingat bahwa pasal-pasal ini lahir dalam kondisi negara yang baru merdeka. Ditambah dengan jalur komunikasi dan informasi yang belum begitu berkembang membuat beredarnya berita bohong berpotensi menimbulkan suatu akibat yang fatal dan/atau masif yang tentunya jauh lebih sulit untuk diklarifikasi dengan cepat ketimbang dengan masa kini. Selain itu, istilah seperti misinformasi, disinformasi, dan malinformasi pun baru berkembang di kemudian waktu. Oleh karenanya, diperlukan perbaikan terkait pengaturan

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Michael-Ross Fiorentino, *France Passes Controversial Fake News Law*, <https://www.euronews.com/2018/11/22/france-passes-controversial-fake-news-law>, Euronews.com, diakses 21 Juli 2023.

³⁰ Daniel Funke dan Daniela Flamini, *A Guide to Anti-misinformation Actions Around the World*, <https://www.poynter.org/ifcn/anti-misinformation-actions/>, Poynter.org, diakses 21 Juli 2023.

³¹ *What Countries Around the World Are Doing to Tackle Fake News and Violent Content*, <https://www.straitstimes.com/world/what-countries-around-the-world-are-doing-to-tackle-fake-news-and-violent-content>, Straitstimes.com, diakses 22 Juli 2023

dan unsur-unsur pasal berita bohong ini dan juga pengaturan batasannya di waktu mendatang. Hal-hal ini akan dibahas pada bagian berikutnya.

III. Rekomendasi dan Catatan atas Pasal Berita Bohong dalam Draft Revisi Kedua UU ITE

A. Duplikasi Pasal Berita Bohong dalam Draft Revisi Kedua UU ITE

Naskah revisi kedua UU ITE versi 12 Juli 2023 memasukkan pengaturan tindak pidana penyebaran berita bohong dalam Pasal 28 ayat (3) juncto Pasal 45A ayat (3). Berbeda dengan UU No. 1 Tahun 1946, ketentuan Pasal 28 ayat (3) hanya memuat satu pasal yakni penyebaran berita bohong yang dilakukan dengan sengaja untuk menimbulkan kerusuhan. Rumusan pasal ini serupa dengan Pasal 263 ayat (1) UU Nomor 1 Tahun 2023 tentang KUHP namun definisi kerusuhan dalam Pasal 28 ayat (3) naskah revisi kedua UU ITE belum sama dengan definisi kerusuhan dalam KUHP Baru:

“Yang dimaksud dengan “kerusuhan” adalah kondisi yang mengganggu ketertiban umum di ruang fisik, bukan di ruang digital/siber.”

Tidak ada pengaturan tentang penyebaran berita bohong yang dilakukan karena lalai maupun pro parte dolus pro parte culpa dalam naskah revisi kedua UU ITE ini. Ketentuan seperti ini sebetulnya jauh lebih baik ketimbang Pasal 14 dan 15 UU No. 1 Tahun 1964. Begitu pula dengan pengaturan pasal berita bohong di dalam KUHP Baru, rumusan Pasal 263 ayat (1) telah cukup baik terlebih dengan adanya penjelasan dari definisi kerusuhan mengingat definisi keonaran dalam penjelasan Pasal 14 tidak lagi relevan dengan situasi saat ini. Sayangnya, KUHP Baru masih memasukkan Pasal 263 ayat (2) dan Pasal 264 yang secara rumusan mirip dengan ketentuan Pasal 14 ayat (2) dan Pasal 15 UU No. 1 Tahun 1946.

Pasal 28 (3) DIM Revisi Kedua UU ITE (versi 12 Juli 2023)	Pasal 14 ayat (1) UU No. 1 Tahun 1946	Pasal 160 WvS (KUHP yang berlaku sampai 2 Januari 2026)	Pasal 263 ayat (1) UU Nomor 1 Tahun 2023 tentang KUHP (KUHP Baru)
Setiap Orang dengan sengaja menyebarkan Informasi Elektronik dan/atau Dokumen Elektronik yang diketahuinya memuat pemberitahuan bohong yang menimbulkan kerusuhan di masyarakat	Barang siapa, dengan menyiarkan berita atau pemberitahuan bohong, dengan sengaja menerbitkan keonaran di kalangan rakyat, dihukum dengan hukuman penjara setinggi-tingginya sepuluh tahun.	Barang siapa di muka umum dengan lisan atau tulisan menghasut supaya melakukan perbuatan pidana, melakukan kekerasan terhadap penguasa umum atau tidak menuruti baik ketentuan undang-undang maupun perintah jabatan yang diberikan berdasar ketentuan	Setiap Orang yang menyiarkan atau menyebarkan berita atau pemberitahuan padahal diketahuinya bahwa berita atau pemberitahuan tersebut bohong yang mengakibatkan kerusuhan dalam masyarakat, dipidana dengan
Pasal 45A ayat (3)			

<p>Setiap Orang dengan sengaja menyebarkan Informasi Elektronik dan/atau Dokumen Elektronik yang diketahuinya memuat pemberitahuan bohong yang menimbulkan kerusuhan di masyarakat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 ayat (3) dipidana dengan pidana penjara paling lama 6 (enam) tahun dan/atau denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah)</p>		<p>undang-undang, diancam dengan pidana penjara paling lama enam tahun atau pidana denda paling banyak empat ribu lima ratus rupiah.</p>	<p>pidana penjara paling lama 6 (enam) tahun atau pidana denda paling banyak kategori V.</p>
--	--	--	--

Dengan diaturnya kembali pasal berita bohong dalam revisi UU ITE, masalah yang akan timbul adalah potensi adanya duplikasi pasal. Pasal 14 dan 15 UU No. 1 Tahun 1946 akan berlaku hingga 2026 dan setelahnya dicabut serta diganti dengan Pasal 263-264 sebagaimana diatur dalam Pasal 622 ayat (1) huruf a. Hingga 2026, ketentuan dalam UU No. 1 Tahun 1964 masih berlaku sehingga apabila UU ITE disahkan dengan memuat Pasal 28 ayat (3) sebelum 2026, akan terdapat dua ketentuan pidana berita bohong di dua ketentuan perundangan yang berbeda. Hal ini akan membingungkan bagi APH khususnya di tataran implementasi. Oleh karena itu, Pasal 28 ayat (3) sebaiknya dihapus dan ketentuan pidana berita bohong tidak diatur lagi di dalam UU ITE.

B. Menentukan Ambang Batas Pidanaan Berita Bohong

Hak untuk berekspresi dan berpendapat, juga hak untuk mencari informasi, diatur di dalam Pasal 19 DUHAM³² dan Pasal 19 KIHSP.³³ Jika kebebasan berpendapat merupakan hak asasi manusia yang bersifat absolut, hak untuk berekspresi dapat diberikan pembatasan.³⁴ Dewan HAM PBB menyerukan persebaran disinformasi dan malinformasi harus diatur dengan melihat hukum HAM internasional, termasuk prinsip-prinsip keperluan dan proporsional.³⁵ Pasal 20 KIHSP³⁶ mengatur pembatasan terhadap kebebasan berekspresi dapat dilakukan terhadap

³² Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia, Pasal 19

³³ Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik, Pasal 19

³⁴ HRC, Disinformation and freedom of opinion and expression (A/HRC/47/25) Para. 31

³⁵ HRC, Disinformation and freedom of opinion and expression (A/HRC/47/25) Para. 30

³⁶ Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik, Pasal 20

tindak pidana ujaran kebencian yang mana adalah menghasut orang untuk melakukan diskriminasi, permusuhan, atau kekerasan. Dengan memperhatikan Pasal 19(3) KIHSP,³⁷ pembatasan terhadap hak ini hanya dapat dilakukan untuk melindungi nama baik orang lain, keamanan nasional, ketertiban umum dan kesehatan/moral umum dengan melihat keperluan dan tujuan yang sah.

Penafsiran dari Pasal 20(2) KIHSP ini harus dibaca sesuai dengan 6 batu uji yang disampaikan di dalam Rabat Plan of Action, yaitu: konteks, posisi & status, niat, kekuatan muatan, jangkauan dan dampak, kemungkinan potensi bahaya. Sedemikian pula dalam melihat berita bohong, bisa diberikan beberapa batu uji untuk melihat apakah suatu informasi atau muatan yang berisi berita bohong secara proporsional harus dikriminalisasi. Dewan HAM memahami bahwa di dalam praktiknya, negara-negara melakukan mekanisme kontrol yang berlebihan dan kadang tidak sejalan dengan standar-standar HAM, misalnya dalam hal pemadaman akses internet (internet shutdown), blocking and filtering, sensor, yang hingga mengecilkan ruang gerak masyarakat sipil.³⁸ Di dalam permasalahan perumusan berita bohong bisa dilihat adanya kesulitan untuk menentukan tingkat bahaya (harm) yang bisa dihasilkan dari sebuah informasi atau berita bohong.

Wardle dan Derakshan di dalam laporannya untuk Dewan Eropa menyimpulkan ada tiga elemen utama dari berita bohong, yaitu pelaku yang manipulatif, perbuatan yang menyesatkan, dan informasi atau muatan yang berbahaya.³⁹ Dari sini dapat kita tarik beberapa elemen utama yang bisa menjadi pertimbangan dalam merumuskan tindak pidana berita bohong.

Berita bohong yang dilakukan di ruang siber dalam pengaturannya lewat UU ITE, harus dilihat unsurnya dengan baik karena mudahnya meneruskan dan menyebarkan informasi di ruang siber. Di dalam ranah fisik atau luring, perbuatan dengan unsur kesengajaan diartikan memahami akan dampak dari informasi atau muatan tersebut. Sedangkan di ruang siber, perpindahan informasi bisa dilakukan dengan banyak cara dalam waktu yang sekejap mata lewat menekan tombol, atau penggunaan simbol tagar, atau meneruskan, dll.⁴⁰

Dari 3 elemen tersebut yaitu pelaku yang manipulatif, perbuatan yang menyesatkan, dan informasi atau muatan yang berbahaya, maka dapat disimpulkan dalam konteks perumusan tindak pidana maka hal penting yang perlu dirumuskan

1. Bahwa pengaturan berkaitan dengan penyebaran berita bohong yang dilarang dengan pidana harus memuat syarat adanya unsur kesengajaan bahwa pengujar berita secara pasti mengetahui bahwa informasi yang disebarnya adalah tidak benar, dan ia menyebarkan untuk menimbulkan bahaya/harm
2. Untuk tindak pidana penyebaran berita bohong yang pengujarnya tidak mengetahui berita tersebut tidak benar, maka titik berat pengaturan niat untuk menimbulkan bahaya/harm yang harus dikaitkan dengan kondisi bahaya, hasutan permusuhan, kekerasan, atau diskriminasi. Terdapat pemberatan jika akibat yang tujukan terjadi
3. Sedangkan apabila informasi yang disebarkan adalah benar, maka tujuan penyebaran harus untuk tujuan yang dilarang, yaitu untuk menghasut menimbulkan kekerasan dan/atau diskriminasi yang hanya ditujukan bagi kepentingan

³⁷ Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik, Pasal 19(3)

³⁸ HRC, Disinformation and freedom of opinion and expression (A/HRC/47/25) Para. 85

³⁹ Claire Wardle and Hossein Derakhshan, *Information Disorder: Toward an Interdisciplinary Framework for Research and Policymaking* (Council of Europe, 2017), hlm. 5.

⁴⁰ Wawancara dengan ahli Vidya Prahasachitta tanggal 10 Juli 2023

kolektif/orang banyak, sedangkan jika individual, pengaturan tidak menggunakan instrumen hukum pidana

Beberapa hal yang bisa menjadi batu uji dalam penegakan hukum yaitu:

Pemahaman pelaku: Dalam melihat sebuah berita bohong dapat dipidana, aparat penegak hukum harus bisa menggali fakta dalam kasus posisi apakah pelaku memahami akan adanya resiko atau ancaman bahaya yang bisa terjadi kedepannya akibat muatan atau informasi yang akan disampaikan.⁴¹ Hal ini bisa menjadi irisan dalam menguji kelalaian dan kesengajaan dalam tindak pidana ini.

Siapa yang dituju: Tingkat bahaya dari muatan juga bisa menimbang kepada siapa muatan yang dituju, misalnya jika informasi atau muatan berita bohong dituju kepada masyarakat yang pelaku sadar gampang terprovokasi maka tidak perlu menunggu adanya kerusuhan atau kerugian materiil seharusnya sudah bisa dipidana.

Jangkauan dan dampak: dengan melihat apakah penyebaran berita bohong dilakukan di dalam waktu yang bersifat kritis atau di dalam situasi yang biasa saja. Penyebaran berita bohong di dalam situasi konflik yang sedang berlangsung akan memiliki jangkauan dan dampak yang lebih besar dibandingkan penyebaran berita bohong di situasi damai.

Ukuran kerugian: Di dalam kasus posisi aparat penegak hukum harus bisa memaparkan ukuran dari kerugian materiil atau kerusuhan yang bisa digambarkan dengan jelas untuk membantu majelis hakim di dalam proses persidangan menilai sampai mana suatu penyebaran berita bohong dapat dipidana.⁴²

Kekuatan muatan: sifat dari informasi atau muatan berita bohong dapat juga menjadi kunci penentu di dalam proses persidangan. Kekuatan muatan berisi sejauh mana tingkat provokasi dari sebuah informasi atau muatan dalam memberikan hasutan kepada orang lain, baik dari cara penyampaian, bentuk, dan argumentasi yang disampaikan.

Potensi bahaya: di sini akan terlihat apakah muatan tersebut memang secara jelas memiliki bahaya yang akan segera terjadi dan menargetkan salah satu kelompok.

Penerapan batu uji dalam kasus berita bohong dapat membantu mengeliminasi kasus-kasus yang tidak perlu diselesaikan melalui jalur hukum pidana. Hal ini sejalan dengan prinsip pidana *ultimum remedium* dan prinsip-prinsip HAM.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² *Ibid.*

Profil Penulis

Adhigama Andre Budiman, saat ini bekerja sebagai peneliti di Institute for Criminal Justice Reform (ICJR). Menyelesaikan program Master dari Universitas Justus-Liebig. Aktif dalam advokasi isu pidana mati, hak asasi anak, dan tindak pidana perdagangan orang.

Johanna G. S. D. Poerba, menyelesaikan pendidikan sarjana hukum di Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera pada 2020. Saat ini aktif bekerja sebagai peneliti di Institute for Criminal Justice Reform (ICJR) dalam isu informasi dan transaksi elektronik serta implementasi KUHP.

Maidina Rahmawati, adalah lulusan Fakultas Hukum Universitas Indonesia tahun 2016, seorang advokat dan mediator tersertifikasi. Dia menerima sejumlah fellowship berkaitan dengan isu gender dan reformasi kebijakan narkoba, pada 2017 dari Criminology University of Hong Kong, tentang Hak Asasi Manusia dan Kebijakan Narkoba di Asean dan Asia Timur dan pada 2019, dari The CEU School of Public Policy Budapest, Hungary tentang Aspek Gender dalam Reformasi Kebijakan Narkoba. Pada 2017-2020, menjadi peneliti dalam penelitian tentang Management Data Perdagangan Orang di ASEAN, bersama dengan WSD Handa Center for Human Rights and International Justice, Stanford Global Studies Division, Stanford University.

Profil ICJR

Institute for Criminal Justice Reform, disingkat ICJR, merupakan lembaga kajian independen yang memfokuskan diri pada reformasi hukum pidana, reformasi sistem peradilan pidana, dan reformasi hukum pada umumnya di Indonesia.

Salah satu masalah krusial yang dihadapi Indonesia pada masa transisi saat ini adalah mereformasi hukum dan sistem peradilan pidananya ke arah yang demokratis. Di masa lalu hukum pidana dan peradilan pidana lebih digunakan sebagai alat penopang kekuasaan yang otoriter, selain digunakan juga untuk kepentingan rekayasa sosial. Kini saatnya orientasi dan instrumentasi hukum pidana sebagai alat kekuasaan itu diubah ke arah penopang bagi bekerjanya sistem politik yang demokratis dan menghormati hak asasi manusia. Inilah tantangan yang dihadapi dalam rangka penataan kembali hukum pidana dan peradilan pidana di masa transisi saat ini.

Dalam rangka menjawab tantangan tersebut, maka diperlukan usaha yang terencana dan sistematis guna menjawab tantangan baru itu. Suatu grand design bagi reformasi sistem peradilan pidana dan hukum pada umumnya harus mulai diprakarsai. Sistem peradilan pidana seperti diketahui menduduki tempat yang sangat strategis dalam kerangka membangun *the Rule of Law*, dan penghormatan terhadap hak asasi manusia. Sebab demokrasi hanya dapat berfungsi dengan benar apabila ada pelembagaan terhadap konsep *the Rule of Law*. Reformasi sistem peradilan pidana yang berorientasi pada perlindungan hak asasi manusia dengan demikian merupakan "*conditio sine quo non*" dengan proses pelembagaan demokratisasi di masa transisi saat ini.

Langkah-langkah dalam melakukan transformasi hukum dan sistem peradilan pidana agar menjadi lebih efektif memang sedang berjalan saat ini. Tetapi usaha itu perlu mendapat dukungan yang lebih luas. Institute for Criminal Justice Reform (ICJR) berusaha mengambil prakarsa mendukung langkah-langkah tersebut. Memberi dukungan dalam konteks membangun penghormatan terhadap *the Rule of Law* dan secara bersamaan membangun budaya hak asasi manusia dalam sistem peradilan pidana. Inilah alasan kehadiran ICJR.

Sekretariat : Jl. Komplek Departemen Kesehatan Nomor B-4, Pasar Minggu, Jakarta Selatan – 12520
Phone/Fax : 021 27807065
Email : infoicjr@icjr.or.id



ICJRid



ICJRID



ICJRID



perkumpulanicjr