

Acknowledgement

This is an informal translation of the Rabat Plan of Action on the prohibition of advocacy of national, racial or religious hatred that constitutes incitement to discrimination, hostility or violence. All reasonable efforts have been made to ensure this is an accurate translation. This version is a translation of the original document in English and shall serve as information purposes only. In the case of a discrepancy, the English original shall prevail.

The translation of this document from English into Indonesian was jointly commissioned by the following organisations.



International Panel of
Parliamentarians
for Freedom of Religion
or Belief

Rencana Aksi Rabat tentang larangan anjuran kebencian terhadap bangsa, ras atau agama yang memuat hasutan untuk diskriminasi, permusuhan atau kekerasan¹

Kesimpulan dan rekomendasi yang berasal dari empat lokakarya ahli regional yang diselenggarakan oleh Kantor Komisi Tinggi PBB untuk Hak Asasi Manusia (OHCHR) pada 2011, dan diadopsi oleh para ahli pada pertemuan di Rabat, Maroko, pada 5 Oktober 2012

I. Pengantar

1. Pada tahun 2011, Kantor Komisi Tinggi PBB untuk Hak Asasi Manusia (OHCHR) menyelenggarakan serangkaian lokakarya ahli, di berbagai daerah, mengenai hasutan kebencian terhadap bangsa, ras atau agama sebagaimana tercermin dalam hukum Hak Asasi Manusia (HAM) internasional. Selama lokakarya, para peserta mempertimbangkan situasi di daerah masing-masing dan mendiskusikan respons strategis, baik legal maupun non-legal, terhadap hasutan kebencian

2. Lokakarya diadakan di Eropa (Wina, 9 dan 10 Februari 2011), Afrika (Nairobi, 6 dan 7 April 2011), wilayah Asia Pasifik (Bangkok, 6 dan 7 Juli 2011) dan Amerika (Santiago de Chile, 12 dan 13 Oktober 2011).² Dalam melakukan hal itu, OHCHR bertujuan untuk melakukan penilaian komprehensif terhadap implementasi legislasi, yurisprudensi dan kebijakan mengenai anjuran kebencian terhadap bangsa, ras atau agama yang memuat hasutan untuk diskriminasi, permusuhan atau kekerasan di tingkat nasional dan regional, sambil mendorong penghormatan penuh terhadap kebebasan berekspresi yang dilindungi oleh hukum HAM internasional. Kegiatan ini berfokus pada hubungan antara kebebasan berekspresi dan ujaran kebencian, terutama dalam kaitannya dengan isu-isu keagamaan – suatu masalah yang sayangnya telah menciptakan gesekan dan kekerasan di antara dan di dalam berbagai komunitas, dan hadir dengan semakin menjadi fokus.

3. Lokakarya para ahli di tahun 2011 menghasilkan banyak informasi serta sejumlah besar saran praktis untuk implementasi yang lebih baik dari standar HAM internasional yang relevan.³ Untuk mendapatkan hasil yang kaya dari rangkaian lokakarya tahun 2011, OHCHR mengumpulkan lokakarya ahli yang terakhir di Rabat, Maroko, pada 4 dan 5 Oktober 2012, untuk melakukan analisis komparatif dari temuan empat lokakarya; mengidentifikasi kemungkinan tindakan di semua tingkatan dan merefleksikan cara dan sarana terbaik untuk berbagi pengalaman.

4. Keempat moderator dan para ahli yang berpartisipasi dalam keempat lokakarya regional, termasuk Pelapor Khusus tentang promosi dan perlindungan hak atas kebebasan

¹ Pasal 20, Paragraf 2 Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik menyatakan bahwa "segala anjuran kebencian terhadap kebangsaan, ras atau agama yang memuat hasutan untuk melakukan diskriminasi, permusuhan atau kekerasan harus dilarang oleh hukum." Di seluruh dokumen ini, hasutan semacam itu akan disebut sebagai "hasutan untuk membenci".

² Empat lokakarya ahli regional dan pertemuan Rabat mengumpulkan sekitar 45 ahli dari berbagai latar belakang, dan lebih dari 200 pengamat berpartisipasi dalam perdebatan.

³ Pesan Komisi Tinggi untuk empat lokakarya ahli serta studi latar belakang, makalah ahli, kontribusi dari pemangku kepentingan dan laporan rapat tersedia di www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomOpinion/Articles1920/Pages/Index.aspx

berpendapat dan berekspresi, Pelapor Khusus tentang kebebasan beragama atau berkeyakinan, dan Pelapor Khusus tentang bentuk-bentuk kontemporer rasisme, diskriminasi rasial, xenofobia dan intoleransi terkait, anggota Komite Penghapusan Diskriminasi Rasial dan seorang wakil dari organisasi non-pemerintah, *Article XIX*, menghadiri lokakarya Rabat.

5. Sejalan dengan pelaksanaan lokakarya regional, Negara-negara Anggota diundang untuk berpartisipasi sebagai pengamat dan didorong untuk memasukkan para ahli dari ibukota mereka dalam delegasi. Departemen PBB yang relevan, dana dan program serta organisasi internasional dan regional yang relevan, lembaga HAM nasional dan organisasi masyarakat sipil (termasuk akademisi, jurnalis dan organisasi berbasis agama) juga dapat berpartisipasi sebagai pengamat.

6. Dokumen yang dihasilkan ini mencerminkan kesimpulan dan rekomendasi yang disepakati oleh para ahli yang berpartisipasi dalam lokakarya Rabat.

II. Konteks

7. Karena dunia semakin saling terhubung dan sebagaimana jalinan masyarakat pada hakikatnya telah menjadi lebih multikultural, ada sejumlah insiden dalam beberapa tahun terakhir, di berbagai belahan dunia, yang telah membawa perhatian baru terhadap masalah hasutan kebencian. Juga harus digarisbawahi bahwa banyak konflik di seluruh dunia dalam beberapa dekade terakhir juga – hingga derajat yang berbeda – mengandung komponen hasutan kebencian terhadap bangsa, ras atau agama.

8. Semua HAM bersifat universal, tak terpisahkan dan saling tergantung dan saling terkait. Tidak ada kesalingtergantungan ~~ini~~ yang lebih jelas dari pada dalam diskusi tentang kebebasan berekspresi dalam kaitannya dengan HAM lainnya. Realisasi hak atas kebebasan berekspresi memungkinkan debat kepentingan publik yang dinamis dan banyak segi yang memberikan suara untuk berbagai perspektif dan sudut pandang. Penghormatan terhadap kebebasan berekspresi memiliki peran penting untuk dimainkan dalam memastikan demokrasi dan pembangunan manusia yang berkelanjutan, serta dalam mempromosikan perdamaian dan keamanan internasional.

9. Sayangnya, individu dan kelompok telah menderita berbagai bentuk diskriminasi, permusuhan atau kekerasan karena alasan etnis atau agama mereka. Salah satu tantangan khusus dalam hal ini adalah untuk membatasi efek negatif dari manipulasi ras, asal-usul etnis dan agama dan untuk menjaga dari penggunaan konsep persatuan nasional atau identitas nasional yang merugikan, yang sering kali diinstrumentasi untuk, antara lain, tujuan politik dan elektoral.

10. Seringkali dikatakan bahwa kebebasan berekspresi dan kebebasan beragama atau berkeyakinan berada dalam hubungan yang tegang atau bahkan berseberangan. Pada kenyataannya, mereka saling bergantung dan menguatkan. Kebebasan untuk menjalankan atau tidak menjalankan agama atau kepercayaan seseorang tidak akan ada jika kebebasan berekspresi tidak dihormati, karena wacana publik yang bebas tergantung pada penghormatan terhadap keragaman keyakinan yang mungkin dimiliki oleh orang-orang. Demikian juga, kebebasan berekspresi sangat penting untuk menciptakan lingkungan di mana diskusi konstruktif tentang masalah agama dapat diselenggarakan. Memang,

pemikiran bebas dan kritis dalam debat terbuka adalah cara terbaik untuk menyelidiki apakah penafsiran agama mematuhi atau mendistorsi nilai-nilai asli yang menopang kepercayaan agama.

11. Yang menjadi perhatian adalah para pelaku dalam kasus tertentu, yang memang memenuhi kaidah Pasal 20 Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik, tidak dituntut dan dihukum. Pada saat yang sama anggota minoritas secara *de facto* dianiaya, dengan efek mengerikan pada orang lain, melalui penyalahgunaan undang-undang, yurisprudensi dan kebijakan domestik yang tidak jelas. Dikotomi dari (1) tidak dituntutnya kasus-kasus hasutan yang “nyata” ini dan (2) penganiayaan terhadap minoritas dengan kedok hukum domestik terkait hasutan tampaknya menyebar. Undang-undang anti-hasutan di negara-negara di seluruh dunia dapat dikualifikasikan sebagai heterogen, terkadang terlalu sempit, terkadang tidak jelas. Yurisprudensi tentang hasutan kebencian sangat jarang dan *ad hoc*, dan sementara beberapa Negara telah mengadopsi kebijakan terkait, kebanyakan dari mereka terlalu umum, tidak ditindaklanjuti secara sistematis, kurang fokus dan kehilangan penilaian dampak yang tepat.

12. Mengadakan empat lokakarya di berbagai wilayah di dunia dan lokakarya penutup di Rabat adalah inisiatif yang sangat tepat waktu dan bermanfaat. Mereka mendapatkan partisipasi penuh dari para ahli badan perjanjian yang relevan dan pemegang mandat prosedur khusus.

III. Menerapkan larangan hasutan kebencian

13. Dengan latar belakang ini, kesimpulan dan rekomendasi berikut dihasilkan dari refleksi yang panjang, transparan dan mendalam ini oleh para ahli. Kesimpulan – di bidang legislasi, infrastruktur peradilan, dan kebijakan – dimaksudkan untuk memandu semua pemangku kepentingan agar lebih baik lagi dalam menerapkan larangan internasional terhadap segala advokasi kebencian terhadap bangsa, ras atau agama yang merupakan hasutan untuk diskriminasi, permusuhan atau kekerasan.

A. Legislasi

Kesimpulan

14. Di bawah standar HAM internasional, yang dimaksudkan untuk memandu legislasi di tingkat nasional, ekspresi yang disebut sebagai "ujaran kebencian" dapat dibatasi berdasarkan Pasal 18 dan 19 Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik dengan dasar yang berbeda, termasuk menghormati hak orang lain, ketertiban umum atau terkadang keamanan nasional. Negara juga diwajibkan untuk "melarang" ekspresi yang sama dengan "hasutan" untuk diskriminasi, permusuhan atau kekerasan (Pasal 20, paragraf 2, dari Kovenan dan, dalam beberapa kondisi yang berbeda, Pasal 4 dari Konvensi Internasional tentang Penghapusan dari Semua Bentuk Diskriminasi Rasial).

15. Diskusi dalam berbagai lokakarya menunjukkan tidak adanya larangan hukum untuk menghasut kebencian di banyak kerangka hukum domestik di seluruh dunia, sementara undang-undang yang melarang hasutan kebencian menggunakan terminologi yang beragam dan sering tidak konsisten dengan Pasal 20 Kovenan. Semakin luas definisi hasutan terhadap kebencian yang ada dalam undang-undang domestik, semakin terbuka pula pintu bagi

penerapan hukum secara sewenang-wenang. Terminologi yang terkait dengan pelanggaran hasutan kebencian terhadap bangsa, rasial, atau agama bervariasi dari satu negara ke negara lainnya dan semakin tidak jelas, sementara kategori baru pembatasan atau pembatasan kebebasan berekspresi dimasukkan dalam undang-undang nasional. Ini berkontribusi pada risiko salah tafsir atas Pasal 20 Kovenan dan batasan tambahan untuk kebebasan berekspresi yang tidak diatur pada Pasal 19 Kovenan.

16. Beberapa negara menganggap hasutan kebencian rasial dan agama sebagai pelanggaran, sementara yang lain menganggap hanya hasutan kebencian terus menerus atas ras/etnis yang dianggap sebagai pelanggaran. Beberapa negara juga mengakui larangan hasutan kebencian dengan alasan lain. Ketentuan nasional bervariasi antara hukum perdata dan hukum pidana: di banyak negara, penghasutan terhadap kebencian merupakan pelanggaran pidana, sementara di beberapa negara lainnya, ini adalah pelanggaran di bawah hukum pidana maupun perdata atau di bawah hukum perdata saja.

17. Di tingkat internasional, larangan hasutan kebencian dengan jelas ditetapkan dalam Pasal 20 Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik dan Pasal 4 Konvensi Internasional tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial. Dalam komentar umum (*General Comment*) No. 34 (2011) tentang kebebasan berpendapat dan berekspresi, Komite HAM menekankan bahwa:

“Larangan menampilkan kurangnya rasa hormat terhadap agama atau sistem kepercayaan lainnya, termasuk undang-undang penistaan agama, tidak sesuai dengan Kovenan, kecuali dalam keadaan khusus yang dijelaskan dalam Pasal 20, paragraf 2, Kovenan. Larangan tersebut juga harus mematuhi persyaratan ketat Pasal 19, paragraf 3, serta pasal-pasal seperti 2, 5, 17, 18, dan 26 ICCPR. Jadi, misalnya, tidak diperbolehkan bagi undang-undang semacam itu untuk mendiskriminasi satu atau beberapa agama atau sistem kepercayaan, atau penganutnya atas yang lain, atau pemeluk agama atas orang yang tidak beriman. Larangan semacam itu juga tidak boleh digunakan untuk mencegah atau menghukum kritik terhadap para pemimpin agama atau komentar tentang doktrin agama dan prinsip-prinsip keimanan” (paragraf 48).

18. Pasal 20 Kovenan mensyaratkan ambang batas yang tinggi karena, sebagai prinsip dasar, pembatasan berekspresi harus tetap memiliki pengecualian. Ambang batas tersebut harus mempertimbangkan ketentuan Pasal 19 Kovenan. Tentunya, tiga elemen (legalitas, proporsionalitas dan keperluan) untuk pembatasan juga berlaku bagi kasus-kasus yang melibatkan hasutan kebencian, di mana pembatasan tersebut harus diatur oleh hukum, didefinisikan secara sempit untuk melayani kepentingan yang sah, dan diperlukan dalam masyarakat demokratis untuk melindungi kepentingan itu. Ini menyiratkan, antara lain, bahwa pembatasan didefinisikan dengan jelas dan sempit dan menjawab kebutuhan sosial yang mendesak; ukuran yang paling mungkin yang tersedia; tidak terlalu luas, sehingga mereka tidak membatasi ucapan secara luas atau tidak terarah; serta proporsional sehingga manfaat bagi kepentingan yang dilindungi melebihi kerugian terhadap kebebasan berekspresi, termasuk dengan sanksi yang mereka berikan.⁴

⁴ Lihat Article XIX, Camden Principles tentang Kebebasan Berekspres dan Kesetaraan, (London, April 2009), prinsip 11.

19. Di tingkat nasional, undang-undang penistaan terhadap kepercayaan beragama bersifat kontraproduktif, karena mereka dapat mengakibatkan kecaman terhadap semua kepercayaan, antar-agama dan intra-agama, perdebatannya dan kritik, yang sebagian besar dapat bersifat konstruktif, sehat, dan dibutuhkan. Selain itu, banyak undang-undang penistaan agama memberikan tingkat perlindungan yang berbeda untuk agama yang berbeda dan sering terbukti diterapkan secara diskriminatif. Ada banyak contoh penganiayaan terhadap minoritas agama atau orang-orang yang berbeda pendapat (mengenai agama), tetapi juga ateisme dan nonteisme, sebagai hasil dari undang-undang tentang apa yang dianggap pelanggaran agama ataupun penerapan hukum yang berlebihan dari aturan yang terlalu umum. Selain itu, hak untuk kebebasan beragama atau berkeyakinan, sebagaimana diabadikan dalam standar hukum internasional yang relevan, tidak termasuk hak untuk memiliki agama atau kepercayaan yang bebas dari kritik atau ejekan.

Rekomendasi

20. Pada prinsipnya, perbedaan yang jelas harus dibuat antara tiga jenis ekspresi: ekspresi yang merupakan pelanggaran pidana; ekspresi yang tidak dapat dihukum secara pidana, tetapi dapat membenarkan tuntutan perdata atau sanksi administratif; ekspresi yang tidak menimbulkan sanksi pidana, perdata atau administrasi, tetapi masih menimbulkan kekhawatiran dalam hal toleransi, kesopanan dan penghormatan terhadap hak-hak orang lain.

21. Mengingat keterkaitan antara Pasal 19 dan 20 Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik, Negara harus memastikan bahwa kerangka hukum domestik mereka tentang hasutan kebencian, dipandu dengan merujuk secara tegas pada Kovenan Pasal 20, paragraf 2, ("... anjuran kebencian terhadap bangsa, rasial atau agama yang merupakan hasutan diskriminasi, permusuhan atau kekerasan ..."), dan harus mempertimbangkan termasuk definisi yang kuat dari istilah-istilah utama, antara lain seperti kebencian, diskriminasi, kekerasan, permusuhan, antara yang berbeda. Dalam hal ini, hukum dapat mengambil, antara lain, dari pedoman dan definisi⁵ yang diberikan dalam *Camden Principles*.⁶

22. Negara harus memastikan bahwa pengujian tiga elemen - legalitas, proporsionalitas dan keperluan - untuk pembatasan kebebasan berekspresi juga berlaku untuk kasus hasutan kebencian.

⁵ Berdasarkan prinsip 12, sistem hukum nasional harus memperjelas, baik secara eksplisit atau melalui interpretasi otoritatif, bahwa istilah 'kebencian' dan 'permusuhan' mengacu pada emosi, penghinaan, permusuhan dan kebencian yang intens dan irasional terhadap kelompok sasaran; istilah 'anjurani' harus dipahami sebagai niat untuk mempromosikan kebencian secara publik terhadap kelompok sasaran; dan 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.

⁶ Prinsip-prinsip ini disusun oleh ARTICLE 19 berdasarkan diskusi antara pemangku kepentingan yang beragam serta melibatkan para ahli hukum hak asasi manusia internasional tentang kebebasan berekspresi dan masalah kesetaraan. Prinsip-prinsip tersebut mewakili interpretasi progresif dari hukum dan standar internasional, praktik Negara yang diterima (sebagaimana tercermin, antara lain, dalam hukum nasional dan keputusan pengadilan nasional), dan prinsip-prinsip umum hukum yang diakui oleh komunitas bangsa-bangsa.

23. Negara-negara harus menggunakan panduan yang disediakan oleh mekanisme pakar HAM internasional, termasuk Komite HAM dan Komite Penghapusan Diskriminasi Rasial dan masing-masing komentar umum No. 34 (2011) dan rekomendasi umum No. 15 (1993), serta prosedur khusus masing-masing mengamankan pemegang HAM.
24. Negara didorong untuk meratifikasi dan mengimplementasikan secara efektif instrumen HAM internasional dan regional yang relevan, menghapus setiap pengecualian (reservations) dan menghormati kewajiban pelaporan mereka di bawahnya.
25. Negara-negara yang memiliki undang-undang penistaan agama harus mencabutnya, karena undang-undang tersebut memiliki dampak yang mencekik pada penikmatan kebebasan beragama atau berkeyakinan, dan dialog dan debat yang sehat tentang agama.
26. Negara harus mengadopsi undang-undang anti-diskriminasi komprehensif yang mencakup tindakan pencegahan dan hukuman untuk secara efektif memerangi hasutan kebencian.

B. Yurisprudensi

Kesimpulan

27. Sebuah infrastruktur peradilan independen yang diperbarui secara berkala berkaitan dengan standar internasional dan yurisprudensi dan dengan anggota yang bertindak secara adil dan obyektif, serta penghormatan atas aturan-aturan proses hukum, sangat penting untuk memastikan bahwa fakta dan kualifikasi hukum setiap kasus individual dinilai dengan cara yang konsisten dengan standar HAM internasional. Ini harus dilengkapi dengan *checks and balances* untuk melindungi HAM, seperti lembaga HAM nasional independen yang didirikan sesuai dengan Prinsip Paris.
28. Seringkali jalan sangat sempit untuk mekanisme yudisial dan kuasi-yudisial dalam kasus-kasus yang diduga menghasut kebencian. Dalam banyak contoh, korban berasal dari kelompok yang kurang beruntung atau rentan dan hukum kasus tentang pelanggaran hasutan kebencian tidak tersedia. Hal ini disebabkan oleh tidak adanya atau tidak memadainya undang-undang atau kurangnya bantuan hukum bagi minoritas dan kelompok rentan lainnya yang merupakan mayoritas korban penghasutan kebencian. Yurisprudensi yang lemah juga dapat dijelaskan dengan tidak adanya arsip yang dapat diakses, bahkan juga kurangnya jalan lain ke pengadilan karena kesadaran yang terbatas di kalangan masyarakat umum serta kurangnya kepercayaan pada peradilan.
29. Disarankan bahwa ambang batas tinggi perlu dicari untuk mendefinisikan pembatasan kebebasan berekspresi, hasutan kebencian, dan untuk penerapan Pasal 20 Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik. Untuk menetapkan tingkat keparahan sebagai pertimbangan yang mendasari ambang batas, penghasutan terhadap kebencian harus mengacu pada bentuk kekejian yang paling parah dan paling dirasakan. Untuk menilai keparahan kebencian, elemen-elemen yang mungkin dapat mencakup kekejaman atau maksud dari pernyataan atau kerugian yang dianjurkan, frekuensi, jumlah, dan tingkat komunikasi. Dalam hal ini, uji ambang batas enam bagian diusulkan untuk ekspresi yang dianggap sebagai pelanggaran pidana:

(a) **Konteks:** Konteks sangat penting ketika menilai apakah pernyataan tertentu cenderung menghasut diskriminasi, permusuhan atau kekerasan terhadap kelompok sasaran, dan mungkin memiliki pengaruh langsung pada niat dan/atau sebab. Analisis konteks harus menempatkan hasutan dalam konteks sosial dan politik yang lazim pada saat pidato itu dibuat dan disebarluaskan;

(b) **Pembicara:** Posisi atau status pembicara dalam masyarakat harus dipertimbangkan, khususnya kedudukan individu atau organisasi yang bersangkutan dalam konteks audiensi kepada siapa pidato diarahkan;

(c) **Niat:** Pasal 20 Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik menilai maksud. Kelalaian dan kecerobohan tidak cukup untuk disebut sebagai tindakan pelanggaran berdasarkan Pasal 20 Kovenan, karena pasal ini mengatur “anjuran” dan “hasutan”, lebih dari sekadar distribusi atau sirkulasi materi. Dalam hal ini, diperlukan aktivasi hubungan segitiga antara objek dan subjek dari hasutan serta audiensnya;

(d) **Isi dan bentuk:** Isi pidato merupakan salah satu fokus utama dari pertimbangan pengadilan dan merupakan elemen kritis hasutan. Analisis isi dapat mencakup sejauh mana pidato itu provokatif dan langsung, serta bentuk, gaya, sifat argumen yang digunakan dalam pidato atau keseimbangan yang dicapai antara argumen-argumen yang digunakan;

(e) **Luasan tindakan hasutan:** Luasan mencakup unsur-unsur seperti jangkauan hasutan, sifat publiknya, efek dan jangkauan pendengarnya. Unsur-unsur lain yang perlu dipertimbangkan termasuk apakah pidato itu bersifat publik, sarana penyebaran apa yang digunakan, misalnya dengan selebaran atau disiarkan di media umum atau melalui internet, frekuensi, jumlah dan tingkat komunikasi, apakah audiens memiliki sarana untuk bertindak atas hasutan, apakah pernyataan (atau pekerjaan) diedarkan dalam lingkungan terbatas atau dapat diakses secara luas oleh masyarakat umum;

(f) **Kemungkinan, termasuk kesegeraan:** Penghasutan, menurut definisi, adalah kejahatan yang belum tuntas. Tindakan yang dianjurkan melalui ujaran hasutan tidak harus diperlakukan sama antara ucapan dengan kejahatan yang dilakukan. Namun demikian, beberapa tingkat risiko bahaya harus diidentifikasi. Ini berarti bahwa pengadilan harus menentukan bahwa ada kemungkinan yang masuk akal bahwa pidato akan berhasil menghasut tindakan nyata terhadap kelompok sasaran, mengakui bahwa hubungan sebab-akibat semacam itu harus agak langsung.

Rekomendasi

30. Pengadilan nasional dan regional harus secara teratur termutakhirkan mengenai standar internasional dan yurisprudensi internasional, regional dan komparatif yang berkaitan dengan hasutan kebencian karena ketika dihadapkan dengan kasus-kasus seperti itu, pengadilan perlu melakukan analisis menyeluruh berdasarkan pemikiran yang baik melalui uji ambang batas.

31. Negara harus memastikan hak atas pemeriksaan yang adil dan terbuka oleh pengadilan yang kompeten, independen dan tidak memihak yang didirikan sesuai hukum.

32. Perhatian serius harus diberikan kepada kelompok minoritas dan rentan dengan memberikan bantuan hukum dan jenis lain untuk anggota mereka.
33. Negara-negara harus memastikan bahwa orang-orang yang telah mendapatkan bahaya yang nyata sebagai akibat hasutan kebencian memiliki hak atas pemulihan yang efektif, termasuk ganti rugi perdata atau non-yudisial atas kerusakan yang diderita.
34. Sanksi pidana yang terkait dengan bentuk-bentuk ekspresi yang melanggar hukum harus dilihat sebagai jalan terakhir yang diterapkan hanya dalam situasi yang benar-benar dapat dibenarkan. Sanksi dan ganti rugi perdata juga harus dipertimbangkan, termasuk ganti rugi uang dan non-uang, bersama dengan hak koreksi dan hak jawab. Sanksi dan solusi administratif juga harus dipertimbangkan, termasuk yang diidentifikasi dan diberlakukan oleh berbagai badan profesional dan regulator.

C. Kebijakan

Kesimpulan

35. Meskipun respons hukum penting, legislasi hanya merupakan bagian dari perangkat yang lebih besar untuk merespons tantangan-tantangan ujaran kebencian. Setiap undang-undang terkait harus dilengkapi dengan inisiatif dari berbagai sektor masyarakat yang diarahkan pada pluralitas kebijakan, praktik, dan langkah-langkah yang memelihara kesadaran sosial, toleransi dan memahami perubahan dan diskursus publik. Ini dengan tujuan untuk menciptakan dan memperkuat budaya perdamaian, toleransi dan saling menghormati di antara individu, pejabat publik dan anggota peradilan, serta menjadikan pelaku media dan pemimpin agama/komunitas lebih sadar secara etis dan bertanggung jawab secara sosial. Negara, media, dan masyarakat memiliki tanggung jawab kolektif untuk memastikan bahwa tindakan hasutan kebencian harus ditentang dan ditindaklanjuti dengan tindakan yang sesuai, sesuai dengan hukum HAM internasional.
36. Para pemuka politik dan agama harus menahan diri untuk tidak menggunakan pesan-pesan intoleransi atau ekspresi yang dapat memicu kekerasan, permusuhan atau diskriminasi; tetapi mereka juga memiliki peran penting dalam berbicara dengan tegas dan cepat dalam melawan intoleransi, stereotip diskriminatif, dan ujaran kebencian. Perlu digarisbawahi bahwa kekerasan tidak pernah dapat ditoleransi sebagai respons terhadap hasutan kebencian.
37. Untuk menangani akar penyebab intoleransi, diperlukan serangkaian langkah kebijakan yang lebih luas, misalnya dalam bidang dialog antarbudaya – pengetahuan dan interaksi timbal balik –, pendidikan pluralisme dan keberagaman, dan kebijakan yang memberdayakan minoritas dan masyarakat adat untuk mengutarakan hak mereka atas kebebasan berekspresi.
38. Negara memiliki tanggung jawab untuk memastikan ruang bagi minoritas agar hak-hak dasar dan kebebasan mereka terpenuhi, misalnya dengan memastikan bahwa organisasi media minoritas terfasilitasi. Negara harus memperkuat kapasitas masyarakat untuk mengakses dan mengekspresikan berbagai pandangan dan informasi, serta merangkul dialog dan debat yang sehat.

39. Daerah-daerah tertentu memiliki preferensi yang jelas untuk menjalankan pendekatan non-legislatif dalam memerangi hasutan kebencian, khususnya melalui, pembuatan kebijakan dan pembentukan berbagai jenis lembaga dan institusi, termasuk komisi kebenaran dan rekonsiliasi. Pekerjaan penting dari mekanisme HAM regional, badan-badan khusus, masyarakat sipil dan lembaga-lembaga pemantau independen pada dasarnya penting di semua wilayah di dunia. Selain itu, nilai-nilai tradisional positif, yang sesuai dengan norma dan standar HAM yang diakui secara internasional, juga dapat berkontribusi dalam melawan hasutan kebencian.

40. Pentingnya media dan sarana komunikasi publik lainnya dalam memungkinkan kebebasan berekspresi dan realisasi kesetaraan terjamin. Media tradisional terus memainkan peran penting secara global, tetapi mereka sedang mengalami transformasi yang signifikan. Teknologi baru — termasuk penyiaran digital, telepon seluler, Internet dan jejaring sosial — sangat meningkatkan penyebaran informasi dan membuka bentuk komunikasi baru, seperti penggunaan laman pribadi (blog).

41. Langkah-langkah yang diambil oleh Dewan HAM, khususnya melalui diadopsinya resolusi 16/18 tanpa pemungutan suara tentang pemberantasan intoleransi, stereotip negatif dan stigmatisasi, dan diskriminasi, hasutan untuk melakukan kekerasan, dan kekerasan terhadap orang berdasarkan agama atau kepercayaan, merupakan platform yang menjanjikan untuk tindakan yang efektif, terintegrasi dan inklusif oleh komunitas internasional. Resolusi ini memerlukan implementasi dan tindak lanjut yang konstan di tingkat nasional oleh Negara, termasuk melalui Rabat Plan of Action yang berkontribusi pada pemenuhannya.

Rekomendasi untuk Negara

42. Negara harus meningkatkan keterlibatan mereka dalam upaya luas untuk memerangi stereotip negatif dan diskriminasi terhadap individu dan komunitas berdasarkan kebangsaan, etnis, agama atau kepercayaan mereka.

43. Negara-negara harus mempromosikan pemahaman antar budaya, termasuk pada sensitivitas gender. Dalam hal ini, semua Negara memiliki tanggung jawab untuk membangun budaya perdamaian dan kewajiban untuk mengakhiri impunitas.

44. Negara-negara harus mempromosikan dan memberikan pelatihan guru tentang nilai-nilai dan prinsip-prinsip HAM, dan memperkenalkan atau memperkuat pemahaman antar budaya sebagai bagian dari kurikulum sekolah untuk murid dari segala usia.

45. Negara-negara harus membangun kapasitas untuk melatih dan meningkatkan kepekaan pasukan keamanan, aparat penegak hukum dan mereka yang terlibat dalam administrasi peradilan tentang masalah-masalah yang berkaitan dengan pelanggaran hasutan kebencian.

46. Negara-negara harus mempertimbangkan untuk membentuk badan-badan kesetaraan, atau meningkatkan fungsi ini di dalam lembaga-lembaga HAM nasional (yang telah dibentuk sesuai dengan Prinsip Paris) dengan kompetensi yang diperluas dalam membina dialog sosial, tetapi juga dalam kaitannya dengan menerima pengaduan tentang insiden hasutan kebencian. Untuk menjadikan fungsi-fungsi tersebut efisien, diperlukan

pedoman, pengujian, dan praktik baru yang disesuaikan untuk menghindari praktik sewenang-wenang dan meningkatkan koherensi internasional.

47. Negara-negara harus memastikan mekanisme dan institusi yang diperlukan untuk menjamin pengumpulan data yang sistematis sehubungan dengan tindakan hasutan kebencian.

48. Negara harus memiliki kebijakan publik dan kerangka regulasi yang mempromosikan pluralisme dan keragaman media, termasuk media baru, dan yang mempromosikan akses universal dan non-diskriminasi dalam akses dan penggunaan alat komunikasi.

49. Negara-negara harus memperkuat mekanisme HAM internasional saat ini, khususnya badan-badan perjanjian HAM seperti Komite HAM dan Komite Penghapusan Diskriminasi Rasial, serta pemegang mandat prosedur khusus, karena mereka memberikan saran dan dukungan kepada Negara berkenaan dengan kebijakan nasional untuk menerapkan hukum HAM.

Rekomendasi untuk PBB

50. Kantor Komisi Tinggi HAM (OHCHR) harus memiliki sumber daya yang tepat untuk mendukung kerja mekanisme pakar internasional dalam melindungi kebebasan berekspresi dan kebebasan beragama, dan mencegah hasutan kebencian dan diskriminasi serta pada topik terkait. Dalam hal ini, negara-negara harus mendukung upaya Komisi Tinggi HAM dengan maksud untuk memperkuat badan-badan perjanjian (*treaty-bodies*) HAM serta memastikan penyediaan sumber daya yang memadai untuk mekanisme prosedur khusus.

51. OHCHR diundang untuk bekerja sama dengan Negara-negara yang ingin memanfaatkan layanannya untuk meningkatkan kerangka kerja normatif dan kebijakan domestik mereka mengenai larangan hasutan kebencian. Dalam hal ini, OHCHR harus menimbang – diinspirasi oleh empat lokakarya ahli regional – mengembangkan medium, termasuk kompilasi praktik terbaik dan elemen-elemen model undang-undang tentang larangan hasutan kebencian sebagaimana tercermin dalam hukum HAM internasional. OHCHR juga harus menimbang untuk mengadakan pertemuan keahlian (kolokium) yudisial secara reguler untuk memperbarui otoritas yudisial nasional dan menstimulasi berbagi pengalaman terkait dengan pelarangan hasutan kebencian yang akan memperkaya perkembangan progresif legislasi nasional dan preseden (*case law*) tentang masalah yang berkembang ini.

52. Badan-badan perjanjian HAM yang relevan dan prosedur khusus pemegang mandat harus meningkatkan sinergi dan kerja sama mereka, termasuk melalui aksi bersama, sebagaimana mestinya, untuk melawan gerakan anjuran kebencian terhadap bangsa, ras atau agama yang merupakan hasutan untuk diskriminasi, permusuhan atau kekerasan.

53. Berbagai entitas dari sistem PBB, termasuk OHCHR, Aliansi Peradaban PBB, dan Kantor Penasihat Khusus untuk Pencegahan Genosida harus meningkatkan kerja sama mereka untuk memaksimalkan sinergi dan mendorong aksi bersama

54. Kerja sama dan berbagi informasi (a) antara berbagai mekanisme regional dan lintas regional, seperti Dewan Eropa, Organisasi untuk Keamanan dan Kerjasama di Eropa, Uni Eropa, Organisasi Negara-negara Amerika, Uni Afrika, Perhimpunan Bangsa-Bangsa Asia Tenggara, serta Organisasi Kerjasama Islam, dan (b) antara organisasi-organisasi ini dan Organisasi PBB harus ditingkatkan lebih lanjut.

55. Mempertimbangkan penerapan, di tingkat nasional dan bekerjasama dengan negara-negara, (dibutuhkan) langkah-langkah untuk merealisasikan rekomendasi yang ditujukan kepada Negara.

Rekomendasi untuk pemangku kepentingan lainnya

56. Organisasi non-pemerintah, lembaga HAM nasional, serta kelompok masyarakat sipil lainnya harus membuat dan mendukung mekanisme dialog untuk mendorong pemahaman dan pembelajaran antar budaya dan antar agama.

57. Partai politik harus mengadopsi dan menegakkan pedoman etika dalam kaitannya dengan perilaku perwakilan mereka, khususnya yang berkaitan dengan ekspresi publik.

58. Pengaturan mandiri, jika efektif, tetap menjadi cara yang paling tepat untuk mengatasi masalah profesional yang berkaitan dengan media. Sejalan dengan prinsip 9 dari Camden Principles, semua media harus, sebagai tanggung jawab moral dan sosial serta melalui pengaturan sendiri, memainkan peran dalam memerangi diskriminasi dan mempromosikan pemahaman antar budaya, termasuk dengan mempertimbangkan hal-hal berikut:

(a) Dengan cermat menyampaikan laporan dalam konteks dan dengan cara yang faktual dan sensitif, sambil memastikan bahwa tindakan diskriminasi dibawa ke perhatian publik.

(b) Waspada terhadap bahaya yang menjurus ke diskriminasi atau stereotip negatif individu dan kelompok di media.

(c) Menghindari referensi yang tidak perlu yang menyinggung ras, agama, jenis kelamin dan karakteristik kelompok lain yang dapat mengarah ke intoleransi.

(d) Meningkatkan kesadaran akan bahaya yang disebabkan oleh diskriminasi dan stereotip negatif.

(e) Melaporkan kelompok atau komunitas yang berbeda dan memberi anggota mereka kesempatan untuk berbicara dan didengarkan dengan cara yang mempromosikan pemahaman yang lebih baik tentang mereka, sementara pada saat yang sama mencerminkan perspektif kelompok atau komunitas tersebut.

59. Selanjutnya, kode etik profesional sukarela untuk media dan jurnalis harus mencerminkan prinsip kesetaraan, dan langkah-langkah efektif harus diambil untuk menyebarluaskan dan mengimplementasikan kode-kode tersebut.

IV. Kesimpulan

60. Walaupun konsep kebebasan berekspresi telah mendapatkan perhatian sistematis dalam hukum HAM internasional dan dalam banyak perundang-undangan nasional, penerapan dan pengakuan praktisnya tidak sepenuhnya dihormati oleh semua negara di seluruh dunia. Pada saat yang sama, di banyak bagian dunia, standar HAM internasional tentang pelarangan hasutan terhadap kebencian atas kebangsaan, ras, atau agama masih perlu diintegrasikan ke dalam legislasi dan kebijakan domestik. Ini menjelaskan kesulitan yang objektif dan sensitivitas politik dalam mendefinisikan konsep ini dengan cara yang menghormati kebebasan berekspresi.

61. Kesimpulan dan rekomendasi yang disebutkan sebelumnya adalah langkah-langkah untuk mengatasi tantangan ini. Diharapkan agar mereka dapat meningkatkan upaya nasional dan kerjasama internasional di bidang ini.
