

Hara ngākau kino | Review of hate crime law

Report summary — Bahasa Indonesia

Bagaimana hukum di Aotearoa Selandia Baru seharusnya merespons kejahatan kebencian

TEMUAN KAMI

Menurut hukum yang berlaku saat ini, apabila seorang pelaku melakukan tindak pidana karena permusuhan terhadap sekelompok orang, hal tersebut dipertimbangkan pengadilan saat menjatuhkan pidana. Tinjauan ini mempertimbangkan apakah hukum saat ini sudah cukup merespons kejahatan kebencian atau apakah perlu dilakukan perubahan, seperti pembentukan tindak pidana baru terkait kebencian.

Kami menemukan bahwa terdapat beberapa permasalahan dalam penerapan hukum saat ini.

- Hakim tidak diwajibkan menyampaikan secara jelas ke publik (misalnya melalui putusan pidana) bahwa suatu tindak pidana merupakan kejahatan kebencian dan bahwa hal ini menjadikannya lebih serius.
- Ketika pengadilan menemukan bahwa suatu tindak pidana dilatarbelakangi oleh permusuhan terhadap sekelompok orang, temuan itu tidak dicatat secara sistematis dan mudah diakses.
- Tidak ada proses yang jelas untuk memastikan bahwa pengadilan mengetahui kalau suatu tindak pidana mungkin dilatarbelakangi oleh kebencian terhadap sekelompok orang dan mempertimbangkan dalam putusan mereka.

Menurut kami, alih-alih membuat tindak pidana baru terkait kejahatan kebencian, pendekatan yang lebih baik adalah memperbaiki hukum saat ini untuk mengatasi masalah-masalah tersebut.

Kami memberikan rekomendasi dalam laporan ini untuk membantu memastikan bahwa motivasi permusuhan pelaku diidentifikasi dan dipertimbangkan secara konsisten oleh pengadilan, ditangani dengan jelas dalam putusan pidana, serta dicatat secara sistematis.

Kami tidak merekomendasikan pembentukan tindak pidana baru terkait kejahatan kebencian. Menurut kami, hal tersebut tidak akan menyelesaikan masalah yang telah kami identifikasi dan justru akan menimbulkan kelemahan yang signifikan.

ALASAN TINJAUAN INI DILAKUKAN

Pada Maret 2024, Pemerintah meminta Te Aka Matua o te Ture | Komisi Hukum untuk meninjau bagaimana hukum di Aotearoa Selandia Baru merespons kejahatan kebencian — kejahatan yang dilatarbelakangi oleh permusuhan terhadap sekelompok orang karena identitas mereka (misalnya, ras, agama, identitas gender, orientasi seksual, atau disabilitas). Pemerintah meminta kami untuk mempertimbangkan apakah hukum perlu diubah untuk membentuk tindak pidana baru terkait kejahatan yang dimotivasi oleh kebencian.

Permintaan ini diajukan menyusul serangan teroris tahun 2019 terhadap dua masjid di Christchurch (tempat ibadah umat Islam). Serangan tersebut berdampak mendalam dan berkepanjangan bagi komunitas Muslim, yang menjadi sasaran langsung, sekaligus berdampak besar bagi masyarakat luas. Serangan ini menyoroti kekhawatiran mengenai apakah sistem peradilan telah cukup mengakui dan merespons kejahatan kebencian. Komisi Penyelidikan Kerajaan mengenai serangan tersebut menyatakan bahwa hukum perlu mengakui keseriusan kejahatan kebencian dengan lebih jelas dan mencegah tindak pidana serupa di masa depan. Komisi tersebut merekomendasikan pembentukan tindak pidana baru terkait kejahatan kebencian.

APA ITU KEJAHATAN KEBENCIAN?

Kami menggunakan istilah ‘kejahatan kebencian’ untuk merujuk tindakan yang sudah merupakan tindak pidana dan yang seluruhnya atau sebagian dilatarbelakangi oleh permusuhan terhadap sekelompok orang yang memiliki karakteristik yang sama. Karakteristik tersebut meliputi ras, agama, orientasi seksual, identitas gender, usia, atau disabilitas. Karakteristik ini disebut sebagai ‘karakteristik yang dilindungi’.

Beberapa contohnya antara lain:

- penyerangan terhadap seseorang karena agamanya;
- ancaman atau pelecehan terhadap seseorang karena orientasi seksualnya; dan
- vandalisme grafiti dengan sasaran suatu komunitas karena etnisnya.

‘Kebencian’ dan ‘permusuhan’

Meskipun ‘kejahatan kebencian’ adalah istilah umum yang digunakan dan terdapat dalam permintaan yang kami terima dari Pemerintah serta judul tinjauan kami, istilah ini tidak digunakan dalam hukum Selandia Baru. Sebaliknya, hukum mengacu pada tindak pidana yang dilakukan karena ‘permusuhan terhadap’ sekelompok orang. Oleh karena itu, dalam laporan kami, kami menggunakan istilah ‘permusuhan’ untuk merujuk pada motivasi pelaku. Kami menggunakan istilah ‘kejahatan kebencian’ secara umum untuk menggambarkan jenis tindak pidana yang menjadi fokus dalam tinjauan ini.

APA YANG DILAKUKAN HUKUM SAAT INI

Di Aotearoa Selandia Baru, kami menggunakan ‘model pemberatan pidana’ dalam hukum kejahatan kebencian.

Hal ini berarti pengadilan mempertimbangkan motif permusuhan sebagai faktor pemberat saat menjatuhkan pidana kepada seseorang yang dinyatakan bersalah atas suatu tindak pidana. Ini

dapat mengakibatkan pidana yang lebih berat. Misalnya, pelaku mungkin menjalani masa penjara yang lebih lama. Faktor pemberat ini bisa berlaku untuk semua jenis tindak pidana.

Aotearoa Selandia Baru tidak memiliki tindak pidana khusus terkait kejahatan kebencian. Fakta bahwa suatu tindak pidana yang dilatarbelakangi oleh permusuhan tidak mengubah tindak pidana yang didakwa kepada seseorang. Misalnya, penyerangan yang dilatarbelakangi oleh rasisme tetap didakwa sebagai tindak penyerangan. Motif permusuhan dipertimbangkan pada tahap penjatuan pidana, setelah pelaku dinyatakan bersalah.

HAL YANG DIBAHAS DALAM TINJAUAN INI

Pertanyaan utama dalam tinjauan ini adalah apakah hukum di Aotearoa Selandia Baru seharusnya memuat tindak pidana khusus terkait kejahatan kebencian (baik sebagai tambahan atau sebagai pengganti model pemberatan pidana).

Tinjauan kami tidak membahas apakah tindakan yang belum merupakan tindak pidana harus dinyatakan ilegal. Tinjauan ini terbatas pada pertimbangan bagaimana hukum pidana seharusnya menangani tindakan yang sudah ilegal ketika tindakan tersebut juga dilatarbelakangi oleh permusuhan. Tindak pidana seperti penyerangan, intimidasi, dan vandalisme grafiti memang sudah merupakan tindak pidana.

Tinjauan kami tidak membahas hukum tentang ujaran kebencian. Yang dimaksud dengan ujaran kebencian adalah ucapan atau ekspresi yang menunjukkan kebencian atau permusuhan terhadap sekelompok orang. Selama proses konsultasi, sejumlah kelompok mengatakan bahwa ujaran kebencian adalah kekhawatiran yang lebih besar bagi banyak komunitas dibandingkan kejahatan kebencian. Ini karena ujaran kebencian lebih sering dialami dan karena rasa sakit hati serta ketakutan yang dapat ditimbulkannya. Pihak lain yang memberikan masukan mengatakan bahwa hukum ujaran kebencian dapat membatasi secara tidak wajar hak kebebasan berekspresi. Kami mengakui pandangan yang disampaikan pemberi masukan. Namun, mengkaji atau memberikan rekomendasi tentang hukum ujaran kebencian berada di luar ruang lingkup tinjauan kami.

Tinjauan kami terbatas pada upaya hukum untuk merespons kejahatan kebencian dengan lebih baik. Kami memahami bahwa mengurangi kejahatan kebencian dan dampak buruk yang ditimbulkannya memerlukan tindakan di luar ranah hukum pidana, termasuk keterlibatan masyarakat, pendidikan, dan layanan dukungan.

APA YANG MEMBUAT KEJAHATAN KEBENCIAN BERBEDA DARI KEJAHATAN LAIN?

Kejahatan kebencian menimbulkan dampak yang melampaui korban langsung. Ini karena kejahatan kebencian menargetkan seseorang berdasarkan identitas mereka. Berikut beberapa jenis dampak yang ditimbulkan oleh kejahatan kebencian:

- **Dampak bagi korban.** Korban sering mengalami dampak psikologis lebih mendalam karena mereka menjadi sasaran berdasarkan identitas mereka. Ini dapat menimbulkan rasa cemas dan ketakutan yang berlangsung lama.
- **Dampak bagi masyarakat.** Kejahatan kebencian menargetkan seseorang berdasarkan identitasnya, sehingga masyarakat yang memiliki identitas yang sama merasa tidak aman atau tidak diterima di Aotearoa Selandia Baru. Anggota komunitas ini dapat merasa terancam, rentan, marah, dan cemas. Mereka mungkin menarik diri dari

kehidupan publik atau merasa tidak aman mengungkapkan identitas, budaya, atau keyakinan mereka.

- **Dampak bagi masyarakat luas.** Kejahatan kebencian dapat memecah belah masyarakat, merusak kohesi sosial, dan melemahkan kepercayaan pada lembaga publik serta sistem peradilan.

Karena menargetkan korban berdasarkan identitas mereka, pelaku kejahatan kebencian merusak nilai-nilai penting yang dianut banyak warga Selandia Baru, seperti kesetaraan, toleransi, dan martabat manusia.

Untuk alasan tersebut, Aotearoa Selandia Baru, seperti banyak negara lain, memperlakukan kejahatan kebencian lebih serius daripada tindak pidana serupa yang tidak dilatarbelakangi oleh permusuhan.

Sistem peradilan harus meminta pertanggungjawaban pelaku atas tindak pidana yang dilatarbelakangi oleh permusuhan, menyampaikan pesan yang jelas kepada masyarakat bahwa kejahatan kebencian tidak dapat diterima, mengurangi terjadinya kejahatan kebencian sebisa mungkin, serta meyakinkan komunitas yang terdampak bahwa permusuhan terhadap mereka akan ditangani dengan serius. Kami melihat hal-hal ini sebagai tujuan yang harus dicapai oleh hukum terkait kejahatan kebencian.

APA YANG KAMI KETAHUI TENTANG KEJAHATAN KEBENCIAN DI AOTEAROA SELANDIA BARU

Data yang tersedia belum lengkap, tetapi informasi yang kami miliki menunjukkan bahwa kejahatan kebencian memang terjadi di negara ini.

Polisi mencatat laporan kejahatan kebencian secara sistematis sejak tahun 2019. Catatan tersebut menunjukkan bahwa:

- laporan kejahatan kebencian mencapai sekitar 0,8 persen dari seluruh tindak pidana yang dilaporkan; dan
- laporan kejahatan kebencian meningkat dari 3.452 insiden di tahun 2021 menjadi 5.918 di tahun 2025. Hal ini mungkin mencerminkan perbaikan proses pelaporan, dan bukan peningkatan jumlah tindak pidana.

Jenis tindak pidana yang paling sering dilaporkan adalah:

- pelecehan dan perilaku mengancam;
- gangguan ketertiban umum;
- penyerangan; dan
- kerusakan properti.

Sebagian besar insiden yang dilaporkan melibatkan permusuhan berdasarkan ras atau etnis, diikuti oleh orientasi seksual dan agama.

Catatan kepolisian tidak memberikan gambaran lengkap. Survei dan informasi yang kami peroleh selama konsultasi dalam tinjauan ini menunjukkan bahwa banyak insiden kejahatan kebencian tidak dilaporkan.

MASALAH APA SAJA YANG TELAH KAMI TEMUKAN?

Kami menemukan beberapa masalah dalam penerapan hukum saat ini.

- Hakim tidak diwajibkan menjelaskan ke publik (misalnya melalui putusan pemidanaan) bahwa suatu tindak pidana merupakan kejahatan kebencian dan bahwa hal ini menjadikannya lebih serius. Ini berarti kejahatan kebencian mungkin tidak selalu dikecam secara konsisten.
- Ketika pengadilan menemukan bahwa suatu tindak pidana dilatarbelakangi oleh permusuhan terhadap sekelompok orang, temuan tersebut tidak dicatat secara sistematis dan mudah diakses. Ini membatasi kemampuan pengadilan, Kepolisian Selandia Baru, dan Departemen Pemasarakatan untuk menangani pelaku sesuai dengan hukum. Ini juga mempersulit penilaian apakah sistem peradilan sudah merespons kejahatan kebencian sebagaimana mestinya.
- Tidak ada proses yang jelas untuk memastikan bahwa pengadilan mengetahui bahwa suatu tindak pidana mungkin dilatarbelakangi oleh permusuhan terhadap sekelompok orang dan mempertimbangkan dalam putusannya. Ini mungkin berarti beberapa pelaku tidak dimintai pertanggungjawabannya secara penuh atau peluang untuk mencegah terjadinya tindak pidana lagi terlewatkan.

Kami menyimpulkan bahwa masalah-masalah tersebut cukup serius. Namun, masalah-masalah ini tidak memerlukan model hukum yang sama sekali berbeda untuk menangani kejahatan kebencian. Sebaliknya, masalah-masalah ini dapat diatasi melalui reformasi yang ditargetkan pada model pemberatan pidana yang sudah ada.

ALASAN KAMI TIDAK MEREKOMENDASIKAN PEMBENTUKAN TINDAK PIDANA BARU TERKAIT KEJAHATAN KEBENCIAN

Kami mempertimbangkan apakah Aotearoa Selandia Baru perlu membentuk tindak pidana baru yang terpisah untuk tindak pidana yang sudah ada apabila dilatarbelakangi oleh permusuhan — misalnya, penyerangan yang dilatarbelakangi oleh permusuhan.

Pendekatan ini sudah ada di beberapa negara dan direkomendasikan oleh Komisi Penyelidikan Kerajaan terkait serangan teroris di Christchurch. Salah satu argumen yang mendukung pendekatan ini adalah bahwa hukum dengan jelas mengakui dan menamai kejahatan kebencian sebagai jenis tindak pidana yang berbeda dari tindak pidana lainnya.

Kami menyimpulkan bahwa pendekatan ini bukan cara paling efektif untuk mengatasi masalah-masalah yang kami telah identifikasi dan memperbaiki penanganan kejahatan kebencian dalam praktik.

Pembentukan tindak pidana baru akan memberikan beberapa manfaat, termasuk meningkatkan pencatatan dan pengecaman terhadap kejahatan kebencian dalam perkara ketika pelaku didakwa dan divonis bersalah atas tindak pidana terkait kejahatan kebencian.

Namun, pengalaman di luar negeri dan masukan yang kami terima menunjukkan bahwa tindak pidana baru terkait kejahatan kebencian tidak akan digunakan secara konsisten di lapangan. Jaksa penuntut kemungkinan besar akan mendakwa seseorang dengan tindak pidana yang sudah ada dalam beberapa kasus (seperti penyerangan, bukan penyerangan yang dilatarbelakangi oleh permusuhan) karena tindak pidana tersebut lebih mudah dibuktikan dan terdakwa lebih mungkin mengaku bersalah. Apabila seseorang didakwa dengan tindak pidana

terkait kejahatan kebencian, juri mungkin enggan menjatuhkan vonis bersalah, meskipun bukti mendukungnya, karena kekhawatiran akan stigmatisasi terhadap pelaku. Keadaan ini akan membatasi kemampuan tindak pidana terkait kejahatan kebencian untuk mengatasi masalah-masalah yang kami identifikasi dalam hukum saat ini.

Pembentukan tindak pidana terkait kejahatan kebencian juga akan menimbulkan masalah-masalah baru.

- **Membuat proses persidangan menjadi lebih lama dan lebih kompleks.** Jaksa harus membuktikan adanya motif permusuhan melampaui keraguan yang wajar pada persidangan untuk memperoleh putusan bersalah. Hal ini bisa membutuhkan bukti tambahan dan menyebabkan perkara membutuhkan waktu lebih lama untuk diselesaikan di pengadilan. Terdakwa juga cenderung tidak mengaku bersalah, sehingga lebih banyak perkara yang disidangkan.
- **Menyebabkan motif permusuhan tidak dipertimbangkan sama sekali dalam beberapa perkara.** Sebagaimana dijelaskan di atas, jaksa kemungkinan tidak akan secara konsisten mendakwa seseorang atas tindak pidana baru terkait kebencian, dan apabila mereka melakukannya, juri mungkin enggan menyatakan terdakwa bersalah. Jika pelaku didakwa atau dinyatakan bersalah atas tindak pidana yang sudah ada, motif permusuhannya sama sekali tidak akan dipertimbangkan.
- **Meningkatkan beban bagi korban.** Jika seorang terdakwa didakwa atas tindak pidana terkait kebencian, kemungkinan besar korban harus memberikan bukti tentang motif permusuhan yang dituduhkan dalam persidangan. Hal ini dapat membuat korban merasa tertekan dan mengalami trauma kembali.
- **Membuat hukum menjadi kurang fleksibel dan kurang mengakomodasi perkembangan di masa depan.** Tindak pidana kejahatan kebencian sering kali terbatas pada jenis tindak pidana tertentu dan karakteristik yang dilindungi tertentu. Tindak pidana lain yang dilatarbelakangi oleh permusuhan tetapi berada di luar cakupan tindak pidana tersebut akan diperlakukan secara berbeda. Perubahan terhadap hukum mungkin diperlukan untuk merespons bentuk baru kejahatan kebencian.
- **Mengurangi koherensi hukum pidana.** Motif permusuhan akan diperlakukan lebih serius daripada faktor-faktor pemberat lainnya yang hanya dipertimbangkan pada saat penjatuhan pidana (misalnya, ketika korban berada dalam kondisi yang sangat rentan). Faktor-faktor lain mungkin sama pentingnya dengan motif permusuhan atau bahkan lebih penting, tergantung pada kasusnya.

Kami menyimpulkan bahwa pendekatan yang lebih baik adalah memperkuat model pemberatan pidana yang sudah ada melalui reformasi yang terarah.

MEMPERKUAT HUKUM SAAT INI: REKOMENDASI KAMI

Kami berpendapat bahwa model hukum saat ini — model pemberatan hukuman — adalah pendekatan yang tepat. Namun, beberapa perubahan diperlukan untuk memastikan tindakan pidana yang dilatarbelakangi permusuhan dapat secara konsisten diidentifikasi, dicatat, dan ditangani oleh sistem peradilan. Perubahan-perubahan ini juga akan membantu Kepolisian dan Lembaga Pemasyarakatan menangani pelaku kejahatan kebencian secara tepat serta mendukung pengambilan keputusan pemerintah untuk mengambil tindakan terhadap kejahatan kebencian.

Membuat penanda kejahatan kebencian dalam sistem pencatatan pengadilan

Kami merekomendasikan pembentukan penanda kejahatan kebencian dalam sistem catatan pengadilan. Penanda ini akan memberi tahu hakim bahwa suatu tindakan pidana itu mungkin dilatarbelakangi oleh permusuhan. Pada saat penjatuan pidana, hakim akan memutuskan berdasarkan bukti yang diajukan apakah tindakan pidana tersebut memang dilatarbelakangi oleh permusuhan, dan jika ya, hakim harus mencatatnya secara resmi.

Pencatatan resmi tersebut akan memastikan bahwa dalam perkara di masa depan yang melibatkan pelaku yang sama, pengadilan akan mengetahui riwayat tindak pidana yang dilatarbelakangi oleh permusuhan yang pernah dilakukannya. Hal ini dapat memengaruhi keputusan apakah pelaku akan dibebaskan dengan jaminan atau penjatuan pidana kepadanya. Kami juga merekomendasikan agar catatan pengadilan tersebut dibagikan kepada Kepolisian dan Lembaga Masyarakat. Hal ini akan membantu kedua lembaga tersebut mengidentifikasi pola perilaku dan merespons secara tepat guna mengurangi risiko terjadinya tindak pidana yang dilatarbelakangi oleh permusuhan. Misalnya, Kepolisian dapat memutuskan untuk mendakwa pelaku tersebut jika ia melakukan tindak pidana lagi, alih-alih hanya memberikan peringatan. Lembaga Masyarakat juga dapat menawarkan dukungan rehabilitasi yang sesuai kepada pelaku dan mengambil langkah-langkah untuk melindungi staf atau narapidana lain yang mungkin menjadi sasaran pelaku.

Penanda tersebut akan meningkatkan kualitas data nasional, yang memungkinkan analisis terhadap respons sistem peradilan terhadap kejahatan kebencian. Ini akan mendukung pengambilan keputusan pemerintah dan kepercayaan publik dalam sistem peradilan. Kami merekomendasikan agar data tersebut dipublikasikan oleh Departemen Kehakiman, dan agar Kepolisian mempublikasikan data yang dikumpulkannya tentang kejahatan kebencian yang dilaporkan.

Mewajibkan hakim menyatakan secara jelas adanya permusuhan dalam putusan pemidanaan

Kami merekomendasikan agar hakim harus menyatakan dalam putusan pemidanaan apabila mereka menemukan permusuhan sebagai faktor pendorong.

Hal ini akan membantu meyakinkan para korban dan komunitas yang terdampak bahwa kerugian yang mereka alami sudah diakui. Hal ini juga akan menyampaikan pesan kepada masyarakat bahwa kejahatan kebencian tidak dapat diterima serta mendukung kepercayaan publik terhadap sistem peradilan.

Memperjelas dan memperkuat faktor pemberat permusuhan

Kami juga merekomendasikan beberapa perubahan terhadap faktor pemberat permusuhan yang berlaku saat ini untuk memperjelas penerapannya.

Kami merekomendasikan agar persyaratan bahwa pelaku harus meyakini korban memiliki karakteristik yang dilindungi dihapuskan. Ini akan memastikan bahwa faktor pemberat tetap dapat diterapkan, misalnya, ketika korban menjadi sasaran karena hubungannya dengan kelompok yang menjadi sasaran, meskipun bukan anggota kelompok tersebut (seperti seorang dokter yang memberikan perawatan bagi transgender) atau ketika korban adalah orang yang tidak terlibat tetapi ikut menjadi sasaran. Tindak pidana tetap harus dilatarbelakangi oleh permusuhan terhadap sekelompok orang yang memiliki karakteristik bersama yang bersifat tetap.

Kami juga merekomendasikan agar ‘jenis kelamin’ ditambahkan ke dalam daftar karakteristik yang dilindungi dalam faktor pemberat tersebut. Hal ini akan memastikan bahwa hukum dengan jelas menyatakan bahwa tindak pidana yang dilatarbelakangi oleh permusuhan terhadap perempuan harus diperlakukan sebagai kejahatan kebencian.

Mendukung perubahan hukum melalui pedoman dan pelatihan

Kami merekomendasikan agar ada pedoman dan pelatihan bagi petugas kepolisian dan jaksa agar mereka memahami setiap perubahan hukum yang timbul akibat tinjauan ini.

Selain itu, pertimbangan perlu diberikan untuk menyusun pedoman dan pelatihan bagi para hakim tentang setiap perubahan hukum.

LANGKAH SELANJUTNYA

Kami adalah lembaga pemerintah yang independen. Tugas kami adalah meninjau hukum di Aotearoa Selandia Baru dan memberikan rekomendasi kepada Pemerintah untuk memperbaikinya. Komisi Hukum tidak memiliki kewenangan untuk mengubah undang-undang atau membuat kebijakan.

Kami telah memaparkan rekomendasi kami beserta alasannya secara terperinci dalam laporan akhir kepada Pemerintah. Pemerintah akan mempertimbangkan rekomendasi kami dan memutuskan apakah akan menerapkan rekomendasi tersebut.



Address: Level 9, Solnet House, 70 The Terrace, Wellington 6011

Postal: PO Box 2590, Wellington 6140

Telephone: 0800 832 526

Email: com@lawcom.govt.nz
