

# SPAMMING DALAM PERSPEKTIF HUKUM PIDANA

Oleh:  
**Brahma Astagiri\***

## ABSTRACT\*

*Sending e-mail is legal but sending unsolicited e-mail to many e-mail addresses (spamming) is illegal. There are some damages and displeasures affected to internet users caused by spam. Every e-mail every user has the right to use an e-mail as a communication media. It means that they have to use their right proportionally to avoid harassing other users. Activities of using an e-mail are always limited by obligation to respect other people's rights. Considering this reason, some laws need to be effected to regulate spamming.*

**Key words:** Spamming, un\_Solicited email, harassing, regulate

## PENDAHULUAN

Teknologi informasi pada era informasi digital dewasa ini terus berkembang sangat cepat dan semakin penting artinya bagi masyarakat. Pemanfaatannya pun semakin meluas pada semua segi kehidupan.<sup>1</sup> Kehadiran internet yang memungkinkan orang hidup secara maya (*virtual*) ini telah membawa dampak yang sangat luar biasa, dengan internet manusia dapat bercakap-cakap, belanja, belajar, bermain dan aktivitas lainnya seperti layaknya kehidupan di dunia nyata (*real*).<sup>2</sup> Pada era informasi seperti saat ini, keberadaan suatu informasi mempunyai arti dan peranan yang sangat penting pada semua aspek kehidupan, serta merupakan salah satu kebutuhan hidup bagi semua orang, baik secara individual, kelompok individu,

maupun masyarakat. Dapat dikatakan bahwa di dalam masyarakat informasi, informasi berfungsi sebagaimana layaknya aliran darah bagi tubuh manusia. Informasi berperan penting dalam penentu keputusan-keputusan politik, sosial, dan bisnis.<sup>3</sup>

Penemuan *e-mail* merupakan sumbangan yang sangat luar biasa bagi peradaban manusia dalam berkomunikasi. *Electronic mail* menggantikan aktivitas surat-menyurat yang sebelumnya menggunakan kertas dan fasilitas pengiriman melalui jasa pos di mana biaya dan waktu merupakan faktor utama yang selalu menjadi permasalahan besar dalam setiap proses pengirimannya. Dengan *e-mail* waktu dan biaya menjadi sangat efisien sehingga sudah tidak menjadi permasalahan yang

---

\* Pengajar pada Departemen Hukum Pidana, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, br3ma@yahoo.com.

<sup>1</sup> M. Arsyad Sanusi, *Hukum dan Teknologi Informasi*, Kemas Buku, Cet. III, Bandung, 2005, h. 3.

<sup>2</sup> Abdul Wahid dan Mohammad Labib, *Kejahatan Mayantara (Cybercrime)*, Reflika Aditama, Bandung, Cet. I, 2005, h. 59.

<sup>3</sup> M. Arsyad Sanusi, *op. cit.*, h. 91.

perlu dipikirkan lagi. Apabila seseorang hendak mengirimkan seribu surat ke seribu alamat yang berbeda, berapa lama dia membutuhkan waktu untuk: menulis; mencetak; membungkus; dan mengirimkan suratnya kepada alamat-alamat yang dituju, pasti akan banyak memakan waktu, tenaga dan biaya. Bandingkan dengan teknologi *e-mail* yang hanya membutuhkan proses: menulis surat; menulis *e-mail address*; dan mengirim (*sending*). Dan sesaat kemudian sudah sampai dan dapat dibaca oleh pemilik *e-mail account* yang dituju. Tentu saja dengan tenaga dan biaya yang relatif jauh lebih murah.

Penemuan *e-mail* dinodai dengan sebuah perbuatan apa yang dinamakan dengan *e-mail spamming*. Pelaku *spamming* biasa disebut *spammer*, *spammer* melakukan *spamming*, sehingga menimbulkan *Spam Mail*. *Spam Mail* didefinisikan sebagai *e-mail* yang berisikan hal-hal yang tidak kita inginkan dan kadang-kadang dikirimkan dari orang-orang yang tidak kita kenal sama sekali.<sup>4</sup>

*Spam* atau *e-mail* sampah merupakan problem bagi pengguna aplikasi *internet mail* saat ini. *E-mail* yang sering berisikan propaganda tersebut sering kali membuat pengguna *internet mail* merasa dirugikan, karena banyak waktu dan sumber daya yang dikerahkan untuk memilah dan memisahkan antara *spam* dengan *e-mail* yang benar-benar dibutuhkan.<sup>5</sup> *E-mail spam* sering juga disebut sebagai *Unsolicited Commercial E-mail (UCE)*, hal ini dikarenakan sebagian besar *e-mail* yang dikirimkan oleh *spammer* tersebut merupakan surat-surat elektronik yang berorientasi profit atau komersil, biasanya

berisikan penawaran-penawaran jasa, barang, atau hal-hal yang dianggap menarik lainnya, padahal belum tentu dibutuhkan dan diinginkan oleh para penerimanya. Berikut adalah tipikal isi *e-mail spam* yang umumnya sering dijumpai:

1. *Spam* yang menawarkan produk obat-obatan atau kesehatan, misalnya *e-mail* yang menawarkan obat untuk memperbesar salah satu bagian tubuh anda atau obat yang diklaim mampu menurunkan berat badan secara drastis.
2. *Spam* yang menawarkan cara agar bisa cepat kaya.
3. *Spam* yang menawarkan jasa atau produk keuangan, seperti penawaran peminjaman dana atau cara mengurangi tagihan hutang.
4. *Spam* yang menawarkan jasa kemudahan-kemudahan pendidikan seperti beasiswa universitas atau mendapatkan gelar dengan biaya tertentu.
5. *Spam* yang menawarkan jasa judi di Internet (*On-Line Gambling*).
6. *Spam* yang menawarkan diskon untuk produk-produk tertentu atau menawarkan program-program aplikasi komputer (*software*) bajakan.<sup>6</sup>

Pertumbuhan *Spam* yang semakin pesat dewasa ini dilatarbelakangi oleh kebutuhan bisnis yang melihat adanya keuntungan besar dari fasilitas *e-mail* dalam mendukung kegiatan promosi usaha. Dengan *spam*, memungkinkan penawaran barang/iklan menjangkau jutaan potensial konsumen dengan biaya yang murah.<sup>7</sup> Bersama dengan itu perbuatan *spamming* sering sekali menimbulkan kerugian bagi pihak *mail recipients*. Banyak masalah ketidak-

---

<sup>4</sup> Rachmad Saleh, *Spam dan Hijacking E-Mail*, Penerbit ANDI, Jogjakarta, 2007, h.1.

<sup>5</sup> Avinanta Tarigan, *Menganalisis Spam dengan Metode Why-Because-Analysis*, Network and distributed System Working Group (RVS), Faculty of Technology – University of Bielefeld, Agustus 2004, h. 1.

<sup>6</sup> Rachmad Saleh, *op., cit.*, h. 33.

<sup>7</sup> Cindy M. Rise, *A Justification for the Prohibition of Spam in 2002*, North Carolina Journal of Law & Technology, Volume 3, Issue 2: Spring 2002, h. 379.

efisienan yang berkaitan dengan *e-mail* muncul bersamaan dengan bertambahnya jumlah pengiklan yang menggunakan internet.<sup>8</sup>

*Spam* mendatangkan keuntungan besar pada sebagian masyarakat bisnis yang membutuhkan promosi dan iklan yang murah dan efektif. Seakan-akan *Spam* dianggap sebagai mesin pencetak uang bagi kalangan bisnis profesional. Pertumbuhan *UCE* ini dapat diartikan sebagai pertumbuhan mesin penghasil uang bagi para spammer sedangkan di sisi pemilik akun email dianggap sebagai pertumbuhan *e-mail* yang sangat tidak diinginkan kedatangannya.<sup>9</sup>

*Spam* juga menimbulkan kerugian dan ketidaknyamanan yang diterima pihak lain. Secara garis besar kerugian-kerugian yang bisa ditimbulkan oleh *spam* adalah:<sup>10</sup>

1. Bagi *user*, *spam* yang berulang-ulang selain tidak enak dilihat, juga sangat membuang waktu dan biaya internet bagi pembaca atau pengguna.
2. Tempat *e-mail* (*Storage Mail-Box*) yang tersedia harus lebih besar.
3. Bagi pihak Penyedia layanan *e-mail* (*e-mail Service Provider*), *spam* mengambil sebagian *Bandwidth*. Hal ini sangat mengganggu sebab *bandwidth* tidak dapat digunakan untuk kegiatan lain.

Lebih mendalam lagi dapat dikatakan bahwa *spam* mulai sangat mengganggu ketenangan dan sekaligus mengusik privasi individu penerima *e-mail*, menghabiskan fungsi sarana komunikasi internet yang dimiliki pengguna internet dan sering kali isi pesan di dalamnya dapat dikatakan jauh

lebih mengganggu dibanding dengan model iklan biasa atau iklan melalui telepon.<sup>11</sup>

Melihat dari kerugian dan gangguan yang bisa ditimbulkan oleh aktivitas yang dilakukan oleh *spammer*, maka penulis berpendapat bahwa *e-mail spam* (*unsolicited mail*) sudah selayaknya kalau dikategorikan sebagai suatu kejahatan yang terjadi di dunia *on-line*.

Menurut Nazura Abdul Manap, *Cybercrime* dapat dibedakan menjadi tiga kelompok:

1. *Cyber against property*. Kejahatan yang termasuk dalam kategori ini antara lain pencurian informasi, properti, dan pelayanan, *fraud* atau *cheating*, *forgery* atau *mischief*.
2. *Cyber crime against person*. Yang termasuk dalam kategori ini adalah pornografi, *cyber harassment*, *cyber-stalking* dan *cyber-trespassing*.
3. *Spam e-mail, web hacking, breaking* dan *cyber terrorism*.<sup>12</sup>

Sampai saat di Indonesia belum ada hukum yang memberikan pengaturan secara khusus terhadap *e-mail spam*. Padahal seiring dengan perkembangan kualitas komunikasi yang semakin tinggi dan semakin membutuhkan jasa internet, fasilitas *e-mail* menjadi sangat penting bagi masyarakat dan keberadaan *spam* semakin banyak dikeluhkan.

Laporan berupa keluhan terhadap penyalahgunaan internet (*internet abuse*) di Indonesia pada tahun 2010 menampung informasi yang cukup beragam. *Spam* masih menduduki tingkat terbanyak dalam hal jenis penyalahgunaan dengan

---

<sup>8</sup> Cindy M. Rise, *op. cit.*, h. 378.

<sup>9</sup> A. Michael Froomkin, *Toward A Critical Theory of Cyberspace*, Harvard Law Review, Vol. 116, No. 3, Harvard Law School, Massachusetts, USA, January 2003, h. 831.

<sup>10</sup> Rachmad Saleh, *op. cit.*, h.2.

<sup>11</sup> Cindy M. Rise, *op. cit.*, h. 380.

<sup>12</sup> *Ibid.*, h. 73.

**Tabel 1**Tabel Internet Abuse Report Indonesia 2010.<sup>13</sup>

Bulan	Spam	Abuse Lainnya*
Januari	180,000	45,000
Februari	97,000	16,000
Maret	59,000	17,000
April	100,631	25,400
Mei	9,312	2,565
Juni	297,086	1,137
Juli	703,465	1,294
Agustus	686,537	2,678
September	585,391	5,135
Oktober	191,420	11,541
November	176,200	16,438
Desember	64,738	18,938
Jumlah	<b>3,150,780</b>	<b>163,126</b>

mencapai angka lebih dari 3.000.000 aduan. Jumlah tersebut sangat jauh lebih besar bila dibandingkan dengan tingkat keluhan dari gangguan internet lainnya seperti pelanggaran *Intellectual Property Rights* (HAKI) terhadap peredaran film, musik atau software yang dilakukan melalui *Peer-to-Peer Network* maupun *Portal* yang hanya berkisar pada angka di bawah 200.000 keluhan.<sup>14</sup>

Melihat jumlah pengguna Internet di Indonesia saat ini yang telah mencapai lebih dari 45 juta dan jumlah keluhan terhadap aktivitas e-mail spam yang sudah begitu besar,<sup>15</sup> maka penulis beranggapan bahwa

*spam* sudah saatnya mendapat perhatian dan pengaturan hukum yang lebih pasti dalam rangka melindungi hak-hak masyarakat dan kelangsungan iklim interaksi *Internet* di Indonesia.

Berdasarkan uraian di atas, maka permasalahan yang akan dikaji dalam tulisan ini adalah: apa yang dimaksud dengan *Spam* dan kerugian yang dapat ditimbulkannya, serta pengaturan hukum pidana pada perbuatan hukum *spamming*.

### Pengertian *Spam*

Spam adalah segala bentuk pesan atau surat elektronik, terlepas dari apa pun isinya, yang dikirimkan ke banyak penerima yang sebenarnya tidak menghendaki datangnya pesan tersebut. Banyak orang menganggap kata *spam* sebagai sebuah akronim, tetapi menurut definisi yang diberikan dan dipakai oleh banyak websites, *Spam* adalah: Komersial *e-mail* yang tidak diharapkan yang dikirimkan ke banyak alamat sekaligus.<sup>16</sup>

Menurut **Rachmad Saleh** *Spam* didefinisikan sebagai "*Unsolicited e-mail*", yaitu *e-mail* yang tidak kita harapkan. *Spam* berupa *e-mail* yang membawa pesan-pesan komersial (bisa menjual jasa, barang, atau menawarkan hal yang menarik). Parahnya, *spam* sering tidak membawa pesan yang penting bagi anda, justru sebaliknya malah sering membuat anda semakin sulit membedakan *e-mail* mana yang seharusnya lebih penting buat anda.<sup>17</sup>

<sup>13</sup> Ahmad Alkazimy, *Statistik Abuse Internet 2010*, dipublikasikan pada awal 2011 bekerja sama dengan Kemkominfo, ID-CERT, dan PANDI.

<sup>14</sup> <http://teknologi.kompasiana.com/internet/2011/03/07/2010-spam-masih-tertinggi/>, dikunjungi 25 Agustus 2011.

<sup>15</sup> Disampaikan oleh Plt Dirjen Postel Muhammad Budi Setiawan di sela Rakernas APJII 2010 dan IPv6 Summit yang berlangsung di Padma Resort Bali, 8–9 Juni 2010. <http://www.apjii.or.id>.

<sup>16</sup> Kurt E. Geger, *SPAM not just Breakfast Anymore*. <http://www.templetons.com/kurt/spam>, dikunjungi 12 Desember 2006.

<sup>17</sup> Rachmad Saleh, *op. cit.*, h. 32.

**Spamhaus.org** sebagai suatu organisasi yang mempunyai misi melawan perkembangan *spam* memberikan pengertian bahwa *spam* adalah “*Unsolicited Bulk E-mail*”. Artinya *spam* harus merupakan “*Unsolicited E-mail*” dan juga sekaligus “*Bulk E-mail*”. *Unsolicited* berarti bahwa sipenerima (*recipients*) *e-mail* tidak menghendaki datangnya pesan yang dikirimkan oleh *spammer*. *Bulk* berarti bahwa pesan yang dikirimkan oleh *spammer* tersebut merupakan pesan yang terkirim dalam jumlah yang sangat besar yang secara substantif mempunyai isi (*content*) yang sama. Dalam hal ini *Spamhaus* memberikan batasan *spam* harus merupakan *Unsolicited* dan sekaligus harus merupakan *Bulk E-mail*.<sup>18</sup> Lebih lanjut *Spamhaus* secara teknis menyatakan bahwa *e-mail* baru bisa dikatakan sebagai *spam* apabila:

- a. Antara identitas personal penerima pesan dan konteks pesan tidak ada relevansinya sama sekali yang dikarenakan pesan tersebut memang sengaja dikirim oleh *spammer* untuk banyak alamat secara tidak spesifik;
- b. Penerima pesan secara nyata tidak menyadari dan bahkan tidak bisa menolak datangnya *e-mail* tersebut.<sup>19</sup>

*National Office for the Information Economy* (Australia) memberikan pengertian *spam* sebagai berikut:

*Spam* merujuk pada pengertian semua pesan elektronik yang tidak diinginkan, biasanya dikirimkan kepada penerima *e-mail* dalam jumlah yang besar. Biasanya, tetapi tidak selalu, berisikan pesan komersial, mempromosikan atau menjual barang atau jasa; dan mempunyai karakteristik sebagai berikut:

- a. Terkirim tanpa target dan tujuan yang jelas
- b. Kadang-kadang berisi penawaran hal-hal yang illegal atau promosi yang meresahkan
- c. Biasanya memanfaatkan informasi-informasi personal yang melanggar *Privacy Act 1988 National Privacy Principles* (NPPs)
- d. Sengaja dikirimkan dengan cara tertentu sehingga tidak sama antara judul surat dengan isinya
- e. Tidak mencantumkan alamat *e-mail* yang benar, sehingga tidak dapat berfungsi apabila penerima *e-mail* hendak melakukan opt-out)<sup>20</sup>

### **Kerugian yang ditimbulkan oleh *spam***

Kerugian yang ditimbulkan oleh *spam* menurut **Cindy M. Rise** dapat dijabarkan sebagai berikut:<sup>21</sup>

#### ***Cost Shifting***

Seperti surat dan penawaran-penawaran konvensional yang tidak diinginkan lainnya, pengirim menanggung biaya pengiriman surat dan user menanggung seluruh ketidaknyamanan akibat datangnya surat yang tidak diinginkan tersebut. Perbedaan terbesar surat dan penawaran-penawaran diatas apabila dibandingkan dengan *spam* adalah bahwa *spam* juga menimbulkan beban biaya yang harus turut ditanggung oleh user. Intinya adalah bagaimana ISP menarik biaya pelayanan internet dari user yang dalam hal ini karena user memanfaatkan akses internet yang tersedia dari ISP. Walaupun sudah banyak user yang memilih berlangganan dengan sistem *full access*, akan tetapi user

<sup>18</sup> [www.spamhaus.org/definition.html](http://www.spamhaus.org/definition.html), diakses pada tanggal 5 April 2007.

<sup>19</sup> *Ibid.*

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> Cindy M. Rise, *op.cit.*, h. 386.

dengan sistem penghitungan pembayaran per jam akses atau per kilobyte masih yang terbesar jumlahnya. Dengan begitu user akan membayar setiap detik atau byte yang ia gunakan untuk membuka, membaca, dan akhirnya menghapus pesan yang berisikan pesan-pesan yang tidak dia inginkan tersebut.

Pertambahan waktu dan biaya akses tersebut mungkin kelihatan sepele, akan tetapi bila itu terjadi atas ratusan *e-mail* setiap bulannya tentu saja akan menyebabkan konsumsi akses yang harus ditanggung oleh *user* menjadi bertambah banyak.

### ***Waste of Resources***

Sebenarnya yang menanggung biaya terbesar akibat dari *spam* adalah *ISP* ditinjau dari banyaknya *resources* yang terbuang atau yang termakan oleh aktivitas *spam*. Efek dari banyaknya lalu-lintas *spam* dalam system komputer *server ISP* adalah:

- Melambatnya *system* kinerja komputer.
- Membengkaknya isi *storage* penyimpanan data sehingga ruang gerak data menjadi sangat kurang.
- Dan akhirnya semakin menguras biaya, tenaga dan waktu yang dimiliki oleh *ISP* untuk menanggulangi dan mencegah *spam* baru yang masuk.
- Menambah investasi hardware dan software untuk memperbesar *bandwidth* dalam rangka mengatasi permasalahan tersebut di atas sambil harus terus memberikan pelayanan pada *user*.
- Dan di samping itu juga *ISP* harus menyediakan sarana *Filtering* berupa *software* yang berfungsi sebagai penyaring atau penyeleksi terhadap *spam* yang akan masuk ke dalam *mail storage* agar *user* tidak kecewa dan juga untuk menjaga loyalitas user-nya.

Semua upaya yang dilakukan oleh *ISP* tersebut tentu saja membutuhkan biaya yang berakibat membengkaknya biaya produksi yang harus dikeluarkan oleh *ISP* dan pada akhirnya juga akan berpengaruh pada biaya akses yang harus ditanggung oleh *user*.

### ***Content***

Jika digambarkan dengan piramida tradisional, isi *spam* dapat dikategorikan berisikan mulai penawaran-penawaran tentang materi seksual sampai dengan penawaran-penawaran penting tentang sistem pengamanan jaringan komputer. Karena banyaknya tawaran-tawaran yang tidak penting itulah *user* menjadi kurang tertarik bahkan tidak toleran sama sekali terhadap *spam*. Mereka langsung menghapus semua *e-mail spam* yang masuk ke dalam *mail storage* mereka, dan bahkan sering mereka memprogram agar *software spam filter* yang sudah terinstalasi di sistem mereka untuk menyaring, mencegah masuk dan sekaligus menghapus sebelum *spam* masuk ke *mail storage*. Permasalahannya banyak *e-mail* penting yang ikut terhapus secara tidak sengaja akibatnya kepercayaan masyarakat terhadap *e-mail* sebagai salah satu sarana telekomunikasi menjadi berkurang.

Hampir sama dengan **Rise**, menurut **David E. Sorkin** kerugian yang dapat ditimbulkan oleh *spam* meliputi:<sup>22</sup>

#### 1. **Objectionable Content**

Banyak permasalahan yang ditimbulkan oleh *spam*, sebagian besar permasalahannya berada pada isi yang dibawa oleh pesan tersebut. *Spam* sering berisi:

- Promosi pemasaran *Multi-Level Marketing* yang berlebihan;
- Promosi tentang alat-alat dan

---

<sup>22</sup> David E. Sorkin, *Technical and Legal Approach to Unsolicited Electronic Mail*, University of San FransicoLaw Review, Vol. 35, h. 336.

pelayanan seksual yang dikemas secara eksplisit, padahal *Spammer* tidak pernah bisa memastikan kepada siapa dan umur berapa si penerima *e-mail*;

- Dan tidak jarang berisikan kode-kode yang dapat melemahkan sistem pertahanan pada sistem komputer penerima *e-mail*.

## 2. Consumption of Internet Resources

- *Spam* menggunakan sebagian besar jalur lalu-lintas *e-mail* yang menghabiskan *bandwidth*, *Memory*, kapasitas simpan *Hardisk*, dan lain-lain;
- Pengguna *internet* dan penyedia jasa *internet* menghabiskan banyak waktu untuk membaca, menghapus, menyaring, dan mengantisipasi datangnya *spam* yang pada akhirnya menyebabkan pengguna *internet* mengeluarkan anggaran lebih untuk akses *internet*.;

## 3 Threat to Internet Security

*Spam* sangat mengganggu dan sangat membahayakan sistem keamanan dalam komputer dan jaringan karena banyak dari konten *spam* membawa muatan virus, spyware dan lain-lain.

Menurut **Rachmad Saleh**, secara garis besar kerugian-kerugian yang bisa ditimbulkan oleh *spam* adalah:

1. Bagi *User*, *spam* yang berulang-ulang selain tidak enak dilihat, juga sangat membuang waktu dan biaya *internet* bagi pembaca atau pengguna.
2. Tempat *e-mail* (*Storage Mail-Box*) yang tersedia menjadi overloaded.
3. Bagi pihak Penyedia layanan *e-mail*

(*e-mail Service Provider*), *spam* mengambil sebagian *bandwidth*. Hal ini sangat mengganggu sebab *bandwidth* tidak dapat digunakan untuk aktivitas lain.<sup>23</sup>

## Pengaturan *spamming* di dalam KUHP

Perangkat hukum pidana di Indonesia yang dapat digunakan untuk menindak pelaku *spamming* masih sangat terbatas cakupannya.<sup>24</sup> Namun ada ketentuan pasal Kitab Undang-undang Hukum Pidana (selanjutnya disebut sebagai KUHP) yang dapat digunakan terhadap *spamming*, yaitu Pasal 282 ayat (2) Tentang kejahatan terhadap kesusilaan.

“Barang siapa menyiarkan, mempertunjukkan, atau menempelkan di muka umum tulisan, gambaran atau benda yang melanggar kesusilaan, atau barang siapa, dengan maksud untuk disiarkan, dipertunjukkan atau ditempelkan di muka umum, membikannya, memasukkannya ke dalam negeri, meneruskan, mengeluarkannya dari negeri, atau mempunyai dalam persediaan, ataupun barang siapa secara terang-terangan atau dengan mengedarkan surat tanpa diminta, menawarkan atau menunjukkan sebagai bias didapat, diancam, jika ada alasan kuat baginya untuk menduga, bahwa tulisan, gambaran atau benda itu melanggar kesusilaan, dengan pidana penjara paling lama sembilan bulan atau denda paling banyak tiga ratus rupiah”.

Untuk mengaitkannya dengan *spamming*, unsur-unsur yang perlu diperhatikan dalam pasal tersebut adalah “...barangsiapa, secara terang-terangan atau dengan mengedarkan surat tanpa diminta,... jika ada alasan yang kuat untuk menduga, bahwa tulisan, gambaran atau barang itu melanggar kesusilaan...”. Namun

<sup>23</sup> Rachmad Saleh, *op. cit.*, h.2.

<sup>24</sup> “Menjerat *Spammer* dengan Hukum RI,” [\*Spamming dalam Perspektif Hukum Pidana \(Brahma Astagiri\)\*](http://jkt1.detikinet.com/index.php/detik.read/tahun/2004/bulan/11/tgl/08/time/11255/i...>,” diakses 23 Maret 2006.</a></p></div><div data-bbox=)

hal yang perlu diperhatikan adalah bahwa pasal tersebut hanya mencakup spam yang memiliki materi yang melanggar kesusilaan, contohnya pornografi.

### **Pengaturan *Spamming* Dalam Undang-undang Telekomunikasi**

Dalam Pasal 1 Undang-undang Nomor 36 Tahun 1999 Tentang Telekomunikasi dijelaskan bahwa Telekomunikasi adalah setiap pemancaran, pengiriman, dan atau penerimaan dari setiap informasi dalam bentuk tanda-tanda, isyarat, tulisan, gambar, suara dan bunyi melalui system kawat, optic, radio, atau system elektromagnetik lainnya. Alat telekomunikasi adalah setiap alat perlengkapan yang digunakan dalam bertelekomunikasi. Selanjutnya perangkat telekomunikasi adalah sekelompok alat telekomunikasi yang memungkinkan bertelekomunikasi.

Menurut definisi-definisi tersebut, maka *spamming* termasuk ke dalam ruang lingkup telekomunikasi karena *spamming* pada dasarnya memang merupakan suatu bentuk pengiriman informasi dalam bentuk tulisan dan atau gambar yang menggunakan media pengiriman melalui internet. Perangkat yang digunakan adalah sebuah komputer.

Dalam Pasal 38 Undang-undang Telekomunikasi dikatakan bahwa:

“Setiap orang dilarang melakukan perbuatan yang dapat menimbulkan gangguan fisik dan elektromagnetik terhadap penyelenggaraan telekomunikasi”

Lebih jelas dapat dilihat dalam penjelasan pasalnya mengatakan sebagai berikut:

“Perbuatan yang dapat menimbulkan gangguan terhadap penyelenggaraan telekomunikasi dapat berupa:

1. Tindakan fisik yang menimbulkan kerusakan suatu jaringan telekomunikasi sehingga jaringan tersebut tidak dapat berfungsi sebagai mana mestinya;

2. Tindakan fisik yang dapat mengakibatkan hubungan telekomunikasi tidak berjalan sebagai mana mestinya;
3. Penggunaan alat telekomunikasi yang tidak sesuai dengan persyaratan teknis yang berlaku;
4. Penggunaan alat telekomunikasi yang bekerja dengan gelombang radio yang tidak sebagai mana mestinya sehingga menimbulkan gangguan terhadap penyelenggaraan telekomunikasi lainnya; atau
5. Penggunaan alat bukan telekomunikasi yang tidak sebagai mana mestinya sehingga menimbulkan pengaruh teknis yang tidak dikehendaki suatu penyelenggaraan telekomunikasi”.

Tindakan *Spammer* mengirimkan *e-mail* dalam jumlah besar, berulang-ulang dan terus-menerus menyebabkan *mailbox* menjadi *overload* sehingga sulit untuk dibuka dan bahkan tidak bisa dibuka. Dalam lalu-lintas internet tindakan *spammer* juga dapat menghabiskan *bandwidth* yang cukup besar sehingga menyebabkan akses internet menjadi lambat.

Pengiriman *Spam* dalam jumlah besar inilah secara fisik dapat dikatakan telah mengganggu jaringan telekomunikasi dalam hal ini jaringan internet yang digunakan untuk lalu-lintas pengiriman *e-mail* sehingga jaringan tersebut tidak dapat berfungsi dengan baik dan mengakibatkan hubungan telekomunikasi tidak berjalan sebagai mana mestinya.

Sanksi pidana yang dapat dikenakan terhadap *spammer* dinyatakan dalam Pasal 55 Undang-undang Telekomunikasi:

“Barang siapa yang melanggar ketentuan sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 38, dipidana dengan pidana penjara paling lama 6 (enam) tahun dan atau denda paling banyak Rp. 600.000.000,00 (enam ratus juta rupiah)”.

## Dalam Undang-undang Perlindungan Konsumen

*Spamming* dapat dilihat sebagai bentuk penawaran tentang suatu produk tertentu melalui media *e-mail* yang dilakukan oleh pelaku usaha kepada konsumen. Dengan demikian, *spam* dapat dikategorikan sebagai suatu bentuk promosi yang dikirimkan oleh pelaku usaha kepada konsumen. Dalam Pasal 1 angka 3 Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, Pelaku Usaha adalah:

“Pelaku usaha adalah setiap orang perorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum maupun yang bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian menyelenggarakan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi”.

Selanjutnya dalam Pasal 1 angka 6 promosi diartikan sebagai berikut:

“Promosi adalah kegiatan pengenalan atau penyebarluasan informasi suatu barang dan/atau jasa untuk menarik minat beli konsumen terhadap barang dan/atau jasa yang akan dan sedang diperdagangkan”

Melihat materi penawaran yang ada dalam *spam* sebagian besar berupa:

1. Penawaran produk obat-obatan atau kesehatan yang tidak jelas dosis dan aturan pakainya, tidak jelas garansi dan jaminan keamanannya;
2. Penawaran cara agar bisa cepat kaya;
3. Penawaran tentang jasa atau produk keuangan, seperti penawaran cara-cara mendapatkan uang banyak dengan mudah;
4. Penawaran jasa pendidikan dengan biaya murah dan cepat mendapatkan gelar;
5. Penawaran potongan harga besar untuk produk-produk tertentu atau penawaran tentang program-program aplikasi komputer (*software*) bajakan; dan

6. Penawaran judi di *Internet (On-Line Gambling)*;

Maka terhadap *spammer* dapat dikenakan aturan sebagai berikut:

Pasal 9 ayat (1) menentukan bahwa:

- (1) “Pelaku usaha dilarang menawarkan, mempromosikan, mengiklankan suatu barang dan/atau jasa secara tidak benar, dan/atau seolah-olah:
  - a. barang tersebut telah memenuhi dan/atau memiliki potongan harga, harga khusus, standar mutu tertentu, gaya atau mode tertentu, karakteristik tertentu, sejarah atau guna tertentu;
  - b. barang tersebut dalam keadaan baik dan/atau baru;
  - c. barang dan/atau jasa tersebut telah mendapatkan dan/atau memiliki sponsor, persetujuan, perlengkapan tertentu, keuntungan tertentu, ciri-ciri kerja atau aksesori tertentu;
  - d. barang dan/atau jasa tersebut dibuat oleh perusahaan yang mempunyai sponsor, persetujuan atau afiliasi;
  - e. barang dan/atau jasa tersebut tersedia;
  - f. barang tersebut tidak mengandung cacat tersembunyi;
  - g. barang tersebut merupakan kelengkapan dari barang tertentu;
  - h. barang tersebut berasal dari daerah tertentu;
  - i. secara langsung atau tidak langsung merendahkan barang dan/atau jasa lain;
  - j. menggunakan kata-kata yang berlebihan, seperti aman, tidak berbahaya, tidak mengandung risiko atau efek sampingan tanpa keterangan yang lengkap;
  - k. menawarkan sesuatu yang mengandung janji yang belum pasti.”

- (2) Barang dan/atau jasa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilarang untuk diperdagangkan
- (3) Pelaku usaha yang melakukan pelanggaran terhadap ayat (1) dilarang melanjutkan penawaran, promosi, dan pengiklanan barang dan/atau jasa tersebut.

**Pasal 10 menentukan bahwa:**

Pelaku usaha dalam menawarkan barang dan/atau jasa yang ditujukan untuk diperdagangkan dilarang menawarkan, mempromosikan, mengiklankan atau membuat pernyataan yang tidak benar atau menyesatkan mengenai:

- a. harga atau tarif suatu barang dan/atau jasa;
- b. kegunaan suatu barang dan/atau jasa;
- c. kondisi, tanggungan, jaminan, hak atau ganti rugi atas suatu barang dan/atau jasa;
- d. tawaran potongan harga atau hadiah menarik yang ditawarkan;
- e. bahaya penggunaan barang dan/atau jasa.

**Pasal 11 menentukan bahwa:**

Pelaku usaha dalam hal penjualan yang dilakukan melalui cara obral atau lelang, dilarang mengelabui/menyesatkan konsumen dengan:

- a. menyatakan barang dan/atau jasa tersebut seolah-olah telah memenuhi standar mutu tertentu;
- b. menyatakan barang dan/atau jasa tersebut seolah-olah tidak mengandung cacat tersembunyi;
- c. tidak berniat untuk menjual barang yang ditawarkan melainkan dengan maksud untuk menjual barang lain;
- d. tidak menyediakan barang dalam jumlah tertentu dan/atau jumlah yang cukup

dengan maksud menjual barang yang lain;

- e. tidak menyediakan jasa dalam kapasitas tertentu atau dalam jumlah cukup dengan maksud menjual jasa yang lain;
- f. menaikkan harga atau tarif barang dan/atau jasa sebelum melakukan obral.

**Pasal 12 menentukan bahwa:**

Pelaku usaha dilarang menawarkan, mempromosikan atau mengiklankan suatu barang dan/atau jasa dengan harga atau tarif khusus dalam waktu dan jumlah tertentu, jika pelaku usaha tersebut tidak bermaksud untuk melaksanakannya sesuai dengan waktu dan jumlah yang ditawarkan, dipromosikan, atau diiklankan.

**Pasal 13 menentukan bahwa:**

- (1) Pelaku usaha dilarang menawarkan, mempromosikan, atau mengiklankan suatu barang dan/atau jasa dengan cara menjanjikan pemberian hadiah berupa barang dan/atau jasa lain secara cuma-cuma dengan maksud tidak memberikannya atau memberikan tidak sebagaimana yang dijanjikannya.
- (2) Pelaku usaha dilarang menawarkan, mempromosikan atau mengiklankan obat, obat tradisional, suplemen makanan, alat kesehatan, dan jasa pelayanan kesehatan dengan cara menjanjikan pemberian hadiah berupa barang dan/atau jasa lain.

**Pasal 14 menentukan bahwa:**

Pelaku usaha dalam menawarkan barang dan/atau jasa yang ditujukan untuk diperdagangkan dengan memberikan hadiah melalui cara undian, dilarang untuk:

- a. tidak melakukan penarikan hadiah setelah batas waktu yang dijanjikan;
- b. mengumumkan hasilnya tidak melalui media masa;

- c. memberikan hadiah tidak sesuai dengan yang dijanjikan;
- d. mengganti hadiah yang tidak setara dengan nilai hadiah yang dijanjikan.

**Pasal 15 menentukan bahwa:**

Pelaku usaha dalam menawarkan barang dan/atau jasa dilarang melakukan dengan cara pemaksaan atau cara lain yang dapat menimbulkan gangguan baik fisik maupun psikis terhadap konsumen.

**Pasal 16 menentukan bahwa:**

Pelaku usaha dalam menawarkan barang dan/atau jasa melalui pesan dilarang untuk :

- a. tidak menepati pesanan dan/atau kesepakatan waktu penyelesaian sesuai dengan yang dijanjikan;
- b. tidak menepati janji atas suatu pelayanan dan/atau prestasi.

**Pasal 17 menentukan bahwa:**

- (1) Pelaku usaha periklanan dilarang memproduksi iklan yang :
  - a. mengelabui konsumen mengenai kualitas, kuantitas, bahan, kegunaan dan harga barang dan/atau tarif jasa serta ketepatan waktu penerimaan barang dan/atau jasa;
  - b. mengelabui jaminan/garansi terhadap barang dan/atau jasa;
  - c. memuat informasi yang keliru, salah, atau tidak tepat mengenai barang dan/atau jasa;
  - d. tidak memuat informasi mengenai risiko pemakaian barang dan/atau jasa;
  - e. mengeksploitasi kejadian dan/atau seseorang tanpa seizin yang berwenang atau persetujuan yang bersangkutan;
  - f. melanggar etika dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai periklanan.

- (2) Pelaku usaha periklanan dilarang melanjutkan peredaran iklan yang telah melanggar ketentuan pada ayat (1).

**Dalam Undang-undang Hak Asasi Manusia (HAM)**

Di dalam Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia, terdapat ketentuan yang mengatur hak masyarakat dalam mendapatkan dan menyampaikan informasi. Artinya kebebasan masyarakat menggunakan fasilitas *e-mail* sebagai sarana komunikasi sehari-hari merupakan hak asasi manusia dan kebebasan dasar yang dapat dilihat di dalam Undang-Undang Hak Asasi Manusia pada Bab III Bagian Ketiga tentang Hak Mengembangkan Diri yang mengatakan sebagai berikut:

**Pasal 14 ayat (1):**

“Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi yang diperlukan untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya”.

**Pasal 14 ayat (2):**

“Setiap orang berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis sarana yang tersedia”.

Sebagai bagian dari masyarakat, *spammer* berhak menggunakan fasilitas *e-mail* untuk berkomunikasi dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis sarana yang tersedia. Akan tetapi perbuatan tersebut tidak dapat diartikan bahwa *spammer* bisa menggunakan haknya seluas-luasnya sesuai dengan keinginan dan kebutuhannya dalam melakukan spamming. Perbuatan *spammer* selalu dibatasi oleh kewajibannya untuk selalu menghormati hak-hak orang lain, moral, etika, termasuk juga tata tertib kehidupan bermasyarakat,

berbangsa dan bernegara. Hal ini diatur dalam:

**Pasal 69 ayat (1):**

“Setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain, moral, etika, dan tata tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara”.

**Pasal 69 ayat (2):**

“Setiap hak asasi manusia seseorang menimbulkan kewajiban dasar dan tanggung jawab untuk menghormati hak asasi orang lain secara timbal balik serta menjadi tugas pemerintah untuk menghormati, melindungi, menegakkan, dan memajukannya”.

Melihat norma yang terkandung di dalam kedua pasal tersebut diatas, dapat diambil kesimpulan bahwa setiap anggota masyarakat berhak menggunakan fasilitas *e-mail* dalam aktivitas kehidupannya sehari-hari, akan tetapi harus tetap wajib menghormati hak asasi manusia orang lain, moral, etika, dan tata tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara karena setiap hak asasi manusia selalu menimbulkan kewajiban dasar dan tanggung jawab untuk menghormati hak asasi orang lain secara timbal balik.

Pemerintah mempunyai kewajiban dan tanggung jawab untuk menghormati, melindungi, menegakkan, dan memajukan pelaksanaan penggunaan hak asasi manusia Negara Republik Indonesia. Pelaksanaan kewajiban dan tanggung jawab tersebut harus sesuai dengan yang diatur dalam undang-undang ini, peraturan perundang-undangan lain, dan hukum internasional tentang hak asasi manusia.

**Pasal 71:**

“Pemerintah wajib dan bertanggung jawab menghormati, melindungi, menegakkan, dan memajukan hak asasi manusia yang diatur dalam undang-undang ini, peraturan perundang-undangan lain, dan hukum

internasional tentang hak asasi manusia yang diterima oleh Negara Republik Indonesia”.

**Pasal 72:**

“Kewajiban dan tanggung jawab sebagaimana dimaksud dalam pasal 71, meliputi langkah implementasi yang efektif dalam bidang hukum, politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan keamanan negara, dan bidang lain.”

Dalam Undang-undang No. 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik

Sekali lagi dalam undang-undang ini tidak ditemukan pengaturan secara spesifik mengenai perbuatan hukum mengirimkan *unsolicited e-mail*. Perbuatan mengirim Spam dapat dikatakan telah melanggar aturan dalam UU ITE ini apabila telah mengakibatkan Sistem Elektronik atau sistem dalam komputer menjadi tidak bekerja sebagaimana mestinya. Pengaturannya adalah sebagai berikut:

**Pasal 33:**

“Setiap Orang dengan sengaja dan tanpa hak atau melawan hukum melakukan tindakan apapun yang berakibat terganggunya Sistem Elektronik dan/atau mengakibatkan Sistem Elektronik menjadi tidak bekerja sebagaimana mestinya”

**Pasal 36:**

“Setiap Orang dengan sengaja dan tanpa hak atau melawan hukum melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 sampai dengan Pasal 34 yang mengakibatkan kerugian bagi Orang lain.”

**Pasal 49:**

“Setiap Orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah).

## Pasal 51 :

- (1) Setiap Orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 dipidana dengan pidana penjara paling lama 12 (dua belas) tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 12.000.000.000,00 (dua belas miliar rupiah).
- (2) Setiap Orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36 dipidana dengan pidana penjara paling lama 12 (dua belas) tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 12.000.000.000,00 (dua belas miliar rupiah).

## PENUTUP

Spamming merupakan suatu perbuatan yang dapat menimbulkan banyak kerugian pada pihak lain. Beberapa negara seperti Amerika Serikat dengan *Controlling the Assault of Non Solicited Pornography and Marketing Act 2003 (CAN-SPAM ACT 2003)* dan Australia melalui *Spam Act 2003* telah mengatur perbuatan hukum spamming dengan lebih rinci dan pasti. Sedangkan di Indonesia pengaturan terhadap perbuatan mengirim spam masih didapatkan berserakan pada beberapa peraturan perundang-undangan dan itu pun tidak mengatur secara khusus terhadap spamming.

Untuk menjamin keadilan dan kepastian hukum sekaligus melindungi kepentingan sebagian besar masyarakat Indonesia pengguna jaringan komunikasi via internet, maka diperlukan norma pengaturan dalam rangka mengurangi atau sekaligus mencegah kerugian yang lebih besar dari aktivitas spamming.

## DAFTAR BACAAN

### Buku

- Sanusi, M. Arsyad, *Hukum dan Teknologi Informasi*, Kemas Buku, Cet. III, Bandung, 2005.
- Wahid, Abdul dan Mohammad Labib, *Kejahatan Mayantara (Cybercrime)*, Reflika Aditama, Bandung, Cet. I, 2005.
- Saleh, Rachmad, *Spam dan Hijacking E-Mail*, Penerbit ANDI, Jogjakarta, 2007.
- Tarigan, Avinanta, *Menganalisis Spam dengan Metode Why-Because-Analysis, Network and distributed System Working Group (RVS)*, Faculty of Technology – University of Bielefeld, Agustus 2004.
- Rise, Cindy M., *A Justification for the Prohibition of Spam in 2002*, North Carolina Journal of Law & Technology, Volume 3, Issue 2: Spring 2002.
- Froomkin, A. Michael, *Toward A Critical Theory of Cyberspace*, Harvard Law Review, Vol. 116, No.3, Harvard Law School, Massachusetts, USA, January 2003.
- Alkazimy, Ahmad, *Statistik Abuse Internet 2010*, bekerja sama dengan Kemkominfo, ID-CERT, dan PANDI, 2011.

### Internet

- Gerger, Kurt E., *SPAM not just Breakfast Anymore*. <http://www.templetons.com/kurt/spam>.
- Sorkin, David E., *Technical and Legal Approach to Unsolicited Electronic Mail*, University of San Fransico Law Review
- “Menjerat Spammer dengan Hukum RI,” <http://jkt1.detikinet.com/index.php/detik.read/tahun/2004/bulan/11/tgl/08/time/11255/i...http://teknologi.kompasiana.com/internet/2011/03/07/2010-spam-masih-tertinggi>

