

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG *WHISTLEBLOWER* DAN *JUSTICE COLLABORATOR* DALAM HUKUM POSITIF DI INDONESIA

A. Pengertian *Whistleblower* dan *Justice Collaborator*

1. Pengertian *Whistleblower* dan *Justice Collaborator*

Terminologis *whistleblower* dalam bahasa Inggris disebut “peniup peluit” karena dianalogikan sebagai wasit dalam pertandingan sepakbola atau olahraga lainnya yang meniup peluit sebagai pengungkapan fakta terjadinya pelanggaran sehingga dalam konteks ini diartikan sebagai orang yang mengungkapkan fakta kepada publik adanya sebuah skandal, bahaya, malpraktik atau korupsi, serta tindak pidana lainnya. Selain itu, *whistleblower* diartikan sebagai “peniup peluit” juga dimaknai sebagai pelaku kriminal yang membongkar kejahatan (saksi mahkota).³⁸

Di Indonesia, hakikat *whistleblower* dalam Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2000 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Peran Serta Masyarakat dan Pemberian Penghargaan Dalam Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi disebutkan sebagai orang yang memberi informasi kepada penegak hukum atau komisi mengenai terjadinya suatu tindak pidana korupsi dan bukan pelapor.³⁹

Whistleblower biasanya ditujukan kepada seseorang yang pertama kali mengungkap atau melaporkan suatu tindak pidana atau tindakan yang dianggap *illegal* di tempatnya bekerja atau orang lain berada, kepada otoritas internal organisasi atau

³⁸Lilik Mulyadi, *Perlindungan Hukum Whistleblower dan Justice Collaborator Dalam Upaya Penanggulangan Organized Crime*, Alumni, Bandung, 2015, hlm. 1.

³⁹*Ibid*, hlm. 3.

kepada publik seperti media massa atau lembaga pemantau publik. Pengungkapan tersebut tidak selalu didasari itikad baik sang pelapor, tetapi tujuannya untuk mengungkap kejahatan atau penyelewengan yang diketahuinya.⁴⁰

Mahkamah Agung melalui SEMA No.4 Tahun 2011 Tentang Perlakuan Bagi Pelapor Tindak Pidana (*Whistleblower*) dan Saksi Pelaku yang Bekerjasama (*Justice Collaborator*) di Dalam Perkara Tindak Pidana Tertentu, disebutkan sebagai pelapor tindak pidana adalah orang yang mengetahui dan melaporkan tindak pidana tertentu dan bukan bagian dari pelaku kejahatan yang dilaporkannya. Sehingga seorang pelaku yang bekerjasama (*justice collaborator*) merupakan salah satu pelaku tindak pidana tertentu, mengakui kejahatan yang dilakukannya, bukan pelaku utama dalam kejahatan tersebut serta memberikan keterangan sebagai saksi di dalam proses peradilan.⁴¹

Tindak pidana tertentu yang dimaksud SEMA RI adalah tindak pidana korupsi, terorisme, tindak pidana narkoba, tindak pidana pencucian uang, perdagangan orang, maupun tindak pidana lainnya yang bersifat terorganisir. Sehingga, tindak pidana tersebut telah menimbulkan masalah dan ancaman serius bagi stabilitas dan keamanan masyarakat.

Dalam SEMA RI dijelaskan bahwa keberadaan dua istilah ini bertujuan untuk menumbuhkan partisipasi publik dalam mengungkap suatu tindak pidana tertentu tersebut. Salah satu acuan SEMA RI adalah Pasal 37 Ayat (2) dan Ayat (3) Konvensi

⁴⁰Abdul Haris Semendawai, Ferry Santoso, *Memahami Whistleblower*, LPSK, Jakarta, 2011, hlm. ix.

⁴¹*Ibid*, hlm. 1.

PBB Anti Korupsi (*United Nations Convention Against Corruption*) tahun 2003. Ayat (2) pasal tersebut berbunyi, setiap negara peserta wajib mempertimbangkan, memberikan kemungkinan dalam kasus-kasus tertentu mengurangi hukuman dari seorang pelaku yang memberikan kerjasama yang substansial dalam penyelidikan atau penuntutan suatu kejahatan yang diterapkan dalam konvensi ini.⁴²

Ketentuan tentang saksi pelaku yang bekerjasama ini dalam pengaturan yang sederhana, awalnya diatur dalam Pasal 10 ayat 2 UU 13 Tahun 2006, yang berbunyi : “Seorang Saksi yang juga tersangka dalam kasus yang sama tidak dapat dibebaskan dari tuntutan pidana apabila ia ternyata terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah, tetapi kesaksiannya dapat dijadikan pertimbangan hakim dalam meringankan pidana yang akan dijatuhkan.”⁴³

Justice Collaborator adalah seorang pelaku yang bekerjasama (*justice collaborator*) merupakan salah satu pelaku tindak pidana tertentu, mengakui kejahatan yang dilakukannya, bukan pelaku utama dalam kejahatan tersebut serta memberikan keterangan sebagai saksi di dalam proses peradilan.

Dalam Surat Keputusan Bersama antara Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK), Kejaksaan Agung, Kepolisian RI, KPK dan Mahkamah Agung, *Justice Collaborator* adalah seorang saksi yang juga merupakan pelaku, namun mau bekerjasama dengan penegak hukum dalam rangka membongkar suatu perkara

⁴²*Ibid.*

⁴³Abdul Haris Semendawai, *Eksistensi Justice Collaborator dalam Perkara Korupsi Catatan tentang Urgensi dan Implikasi Yuridis atas Penetapannya Pada Proses Peradilan Pidana*, LPSK, Jakarta, 2013, hlm. 1.

bahkan mengembalikan aset hasil kejahatan korupsi apabila aset itu ada pada dirinya.⁴⁴

2. Sejarah Singkat Mengenai Perkembangan *Whistleblower* dan *Justice Collaborator* di Beberapa Negara dan di Indonesia

Sampai sekarang belum ada peraturan perundang-undangan yang secara khusus mengatur mengenai *whistleblower* di Indonesia. Pengaturannya secara implisit termaktub dalam UU No. 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban serta kemudian diikuti dengan SEMA No. 4 Tahun 2011 Tentang Perlakuan terhadap Pelapor Tindak Pidana (*whistleblower*) dan Saksi Pelaku yang Bekerja Sama (*justice collaborator*). SEMA RI tersebut diterbitkan dengan mendasarkan pengaturan Pasal 10 UU No. 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban.

Hal lainnya yang penting dari surat edaran tersebut bahwa perlakuan khusus untuk *whistleblower* dan *justice collaborator* tersebut hanya untuk kasus-kasus tindak pidana tertentu yang bersifat serius seperti tindak pidana korupsi, tindak pidana terorisme, narkoba, pencucian uang, perdagangan orang, serta tindak pidana lainnya yang menimbulkan masalah dan ancaman yang luas.⁴⁵

Seringkali masyarakat menganggap bahwa saksi dan *whistleblower* adalah sama. Padahal ini serupa tetapi tidak sama. Pasal 1 UUPSK menyebut saksi adalah orang yang dapat memberikan keterangan guna kepentingan penyelidikan,

⁴⁴<http://duniahukumonline.blogspot.co.id/2013/06/justice-collaborator.html>, diakses pada, 13 Desember 2015, pukul 21.50 WIB.

⁴⁵*Ibid*, hlm. x.

penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan di sidang pengadilan tentang suatu perkara pidana yang ia dengar sendiri, lihat sendiri, dan atau ia alami sendiri.

Sementara dalam SEMA RI No.4 Tahun 2011, *whistleblower* diartikan sebagai pihak yang mengetahui dan melaporkan tindak pidana tertentu dan bukan merupakan bagian dari pelaku kejahatan yang dilaporkannya. Namun demikian dalam praktiknya kadang *whistleblower* juga terlibat dan memiliki peran yang kecil dalam kejahatan tersebut. Saat ini praktik-praktik sistem pelaporan dan perlindungan *whistleblower* di Indonesia belum sepenuhnya dilaksanakan secara luas di lembaga-lembaga pemerintahan atau lembaga negara, institusi-institusi publik atau sektor swasta.⁴⁶

Menurut sejarahnya, *whistleblower* sangat erat kaitannya dengan organisasi kejahatan ala mafia sebagai organisasi kejahatan tertua dan terbesar di Italia yang berasal dari Palermo, Sicilia, sehingga sering disebut *Sicilian Mafia* atau *Cosa Nostra*. Kejahatan terorganisasi yang dilakukan oleh para Mafioso (sebutan terhadap anggota mafia) bergerak dibidang perdagangan heroin dan berkembang diberbagai belahan dunia, sehingga kita mengenal organisasi sejenis diberbagai Negara seperti Mafia di Rusia, Cartel di Colombia, Triad di Cina, dan Yakuza di Jepang.

Begitu kuatnya jaringan organisasi kejahatan tersebut sehingga orang-orang mereka bisa menguasai berbagai sektor kekuasaan, apakah itu eksekutif, legislatif maupun yudikatif termasuk aparat penegak hukum. Tidak jarang suatu sindikat bisa terbongkar karena salah seorang dari mereka ada yang berkhianat. Artinya, salah

⁴⁶*Ibid*, hlm. xi.

seorang dari mereka melakukan tindakan sendiri sebagai peniup peluit (*whistleblower*) untuk mengungkap kejahatan yang mereka lakukan kepada publik atau aparat penegak hukum. Sebagai imbalannya *whistleblower* tersebut dibebaskan dari segala tuntutan hukum. *Whistleblower* berkembang di berbagai Negara dengan seperangkat aturan masing-masing, diantaranya ialah :

- a. Amerikat Serikat, *whistleblower* diatur dalam *Whistleblower Act* 1989, *Whistleblower* di Amerika Serikat dilindungi dari pemecatan, penurunan pangkat, pemberhentian sementara, ancaman, gangguan dan tindak diskriminasi.
- b. Afrika Selatan, *Whistleblower* diatur dalam Pasal 3 *Protected Disclosures Act* Nomor 26 Tahun 2000, *Whistleblower* diberi perlindungan dari *accupational detriment* atau kerugian yang berhubungan dengan jabatan atau pekerjaan.
- c. Canada, *Whistleblower* diatur dalam *Section 425.1 Criminal Code of Canada*. *Whistleblower* dilindungi dari pemberi pekerjaan yang memberikan hukuman disiplin, menurunkan pangkat, memecat atau melakukan tindakan apapun yang merugikan dari segi pekerjaan dengan tujuan untuk mencegah pekerja memberikan informasi kepada pemerintah atau badan pelaksanaan hukum atau untuk membalas pekerja yang memberikan informasi.
- d. Australia, *Whistleblower* diatur dalam Pasal 20 dan Pasal 21 *Protected Disclosures Act* 1994. *Whistleblower* identitasnya dirahasiakan, tidak ada pertanggungjawaban secara pidana atau perdata, perlindungan dari pencemaran nama baik, perlindungan dari pihak pembalas dan perlindungan kondisional apabila namanya dipublikasikan ke media.

- e. Inggris, *Whistleblower* diatur Pasal 1 dan Pasal 2 *Public Interest Disclosures Act 1998*. *Whistleblower* tidak boleh dipecah dan dilindungi dari viktimisasi serta perlakuan yang merugikan.⁴⁷

Negara ini sangat jauh tertinggal dari negara-negara lain, seperti Amerika Serikat (AS), Australia, dan beberapa negara di Eropa yang sudah lama menerapkan sistem pelaporan dan perlindungan *whistleblower*. Beberapa lembaga negara memang telah mulai mengembangkan sistem pelaporan, seperti KPK, Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK), Ombudsman, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM), Komisi Yudisial (KY), Komisi Kepolisian Nasional (Kopolnas), Komisi Kejaksaan, sedangkan Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK) masih dalam tahap pembangunan sistem.

Selain itu beberapa perusahaan swasta dan BUMN sudah membangun dan menerapkan sistem *whistleblowing* tersebut, seperti Pertamina, *United Tractors*, Sinar Mas, dan sebagainya. Sistem *whistleblower* yang diterapkan di berbagai instansi dan perusahaan BUMN atau swasta tersebut juga dilengkapi dengan perlindungannya. Tetapi untuk perlindungan terhadap *whistleblower* yang mengungkap kejahatan dan pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan diserahkan kepada negara. LPSK menjadi salah satu lembaga yang diharapkan dapat melindungi *whistleblower* karena tugas dan fungsinya yang melindungi saksi dan korban, sebagaimana diatur dalam UU No.13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban.⁴⁸

⁴⁷<http://topihukum.blogspot.co.id/2013/12/makalah-tentang-whistleblower-dalam.html>, diakses pada, 1 Januari 2016, pukul 07.05 WIB.

⁴⁸*Ibid.*

Dalam praktiknya LPSK beberapa kali menerima permohonan perlindungan *whistleblower* karena yang bersangkutan merasa ketakutan. Bahkan mereka juga meminta bantuan kepada LPSK untuk mendampingi mereka untuk melaporkan kejahatan yang mereka ketahui ke aparat penegak hukum. Dalam beberapa kasus tersebut mereka tidak memahami kemana harus melaporkan kejahatan atau pelanggaran yang mereka ketahui.

LPSK sendiri menilai bahwa perlindungan *whistleblower* di masa depan akan semakin penting. Seiring dengan menguatnya perekonomian makro, kompetisi ekonomi, liberalisasi politik, tuntutan penegakan hukum, hingga pemberantasan mafia yang gencar dilakukan oleh berbagai kalangan, maka keberadaan sang peniup peluit menjadi signifikan. Siapa pun pada akhirnya dapat berperan menjadi *whistleblower* jika dia bersedia dan mampu melaporkan atau menyampaikan dugaan kejahatan atau tindak pidana yang lebih terorganisir. Karena setiap skandal publik dapat dipastikan akan mempengaruhi segala upaya perbaikan di bidang ekonomi, politik, hukum, maupun sosial tadi.⁴⁹

Diperlukan upaya perbaikan terus-menerus penerapan praktik sistem pelaporan dan perlindungan saksi yang sudah ada. Dengan mengacu praktik sistem pelaporan *whistleblower* di beberapa negara, seperti di AS, pemahaman maupun praktik sistem pelaporan dan perlindungan *whistleblower* cukup bervariasi. Pada dasarnya lingkup *whistleblower* dapat dibagi ke dalam institusi negara dan swasta.

⁴⁹*Ibid*, hlm. xii.

Seorang pekerja dapat menjadi *whistleblower* di institusi swasta atau perusahaan ketika dia melaporkan dugaan pelanggaran atau kejahatan ditempatnya bekerja. Melalui cara yang normal, biasanya laporan dapat disampaikan pada lembaga internal yang dibentuk khusus untuk menangani masalah yang terjadi di dalam perusahaan. Laporan juga dapat disampaikan kepada lembaga eksternal yang dibentuk untuk menerima laporan *whistleblower*.⁵⁰

Di AS, salah satu tokoh *whistleblower* yang terkenal di lingkup perusahaan swasta adalah Jeffrey Wigand, seorang direksi di Bagian Riset dan Pengembangan (1988-1993) perusahaan rokok *Brown and Williamson Tobacco Corporation*. Wigand memberi laporan atau kesaksian atas praktik manipulasi kadar nikotin rokok yang diduga terjadi di perusahaan itu. Kisah nyata Wigand ini kemudian pada 1996 diangkat ke layar lebar dengan judul film “*The Insider*”. Film ini berhasil memenangkan Piala Oscar 1996. Jeffrey Wigand sendiri diperankan oleh aktor hebat Russel Crowe.⁵¹

Dalam konteks kehidupan bermasyarakat dan bernegara di Indonesia, fenomena *whistleblower* sebenarnya memainkan peranan penting untuk “mengubah” kondisi masyarakat dan pemerintahan menjadi lebih baik. Apalagi, nilai-nilai moral semakin terkikis akibat persaingan yang semakin ketat. Dalam pengantar buku *Moralitas dan Modernitas, di Bawah Bayang-Bayang Nihilisme*, Sudarminta mengungkapkan, masyarakat yang atomistik, impersonal, dan penuh persaingan

⁵⁰*Ibid.*

⁵¹*Ibid*, hlm. xiii.

dalam dunia pasar dan kapitalisme, membuat orang tidak lagi menemukan jati diri individualnya dalam jati diri sosial.⁵²

Dalam masyarakat tersebut, jati diri individual seseorang menjadi abstrak dan berdasarkan pilihan bebasnya sendiri. Kesadaran bahwa seseorang menjadi warga suatu komunitas sehingga berbuat baik terhadap warga komunitas yang lain dan bagi komunitas secara keseluruhan adalah baik untuk dirinya sendiri juga, telah menipis dan bahkan cenderung menghilang.⁵³

Pentingnya, refleksi dan penguatan nilai-nilai moral, termasuk nilai-nilai spiritual yang diterangi akal budi yang sehat, menjadi sangat penting untuk lebih menajamkan dan menumbuhkan bisikan suara hati. Dengan suara hati yang mampu memilih mana yang baik dan mana yang buruk atau mana yang benar dan mana yang salah, masing-masing individu dalam masyarakat dapat ikut mendorong perbaikan kondisi yang lebih baik, khususnya melalui peran sebagai *whistleblower*.⁵⁴

Tanpa adanya dorongan nilai-nilai moral dalam kehidupan sosial dan masyarakat, dampak yang ditimbulkan tentu sangat besar. Misalnya, timbulnya perilaku yang menyimpang, termasuk praktik-praktik yang koruptif. Apalagi, keterpurukan Indonesia antara lain disebabkan oleh praktik koruptif yang cukup tinggi.

Menurut *Corruption Perceptions Index* (CPI) yang dikeluarkan *Transparency International* (TI) tahun 2010, Indonesia berada dalam urutan ke 110 dari 178 negara

⁵²*Ibid.*

⁵³*Ibid.*

⁵⁴*Ibid.*, hlm. xiv.

yang disurvei. Skor CPI Indonesia tercatat sebesar 2,8. TI mengklasifikasi skor dari nilai 0-0,9 (sangat koruptif/*highly corrupt*) sampai 9-10 (sangat bersih/*very clean*). *Whistleblower* dapat berperan besar dalam mengungkap praktik-praktik koruptif lembaga-lembaga publik, pemerintahan maupun perusahaan swasta.⁵⁵

Tanpa adanya sistem pelaporan dan perlindungan *whistleblower*, partisipasi publik untuk membongkar suatu dugaan tindak pidana atau pelanggaran menjadi rendah. Hal itu berarti praktik-praktik menyimpang, pelanggaran, atau kejahatan pun semakin berkembang subur. Oleh karena itu peran *whistleblower* di Indonesia perlu terus didorong, disosialisasikan, dan diterapkan, baik di perusahaan, lembaga pemerintah, dan institusi publik lain. Bagaimana peran *whistleblower* di Indonesia dibangun dan dikembangkan memang membutuhkan waktu dan sebuah proses.⁵⁶

Namun, praktik pelaporan dan perlindungan terhadap *whistleblower* bukan tanpa tantangan. Di tengah minimnya perlindungan hukum Indonesia, seorang *whistleblower* dapat terancam karena laporan atau kesaksiannya atas dugaan pelanggaran dan kejahatan yang terjadi. Pihak-pihak yang merasa dirugikan kemungkinan besar akan memberikan perlawanan untuk mencegah *whistleblower* memberikan laporan atau kesaksian. Bahkan tak menutup kemungkinan mereka yang merasa dirugikan dapat mengancam dan melakukan pembalasan dendam.

Untuk itu, agar praktik pelaporan dan pengungkapan fakta oleh *whistleblower* dapat berjalan lebih efektif, dibutuhkan perubahan pengaturan didalam Undang-

⁵⁵*Ibid.*

⁵⁶*Ibid.*

Undang Nomor 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban. Selain itu SEMA RI No.4 tahun 2011 penting untuk diterapkan oleh semua hakim dalam memutus perkara dan selalu dimonitor pelaksanaannya.⁵⁷

Konsep dan istilah *justice collaborator* atau *collaborator with justice* atau *pentiti*, merupakan suatu hal yang baru di Indonesia. Munculnya istilah ini tidak dapat dilepaskan dari Kasus Susno Duaji. Pada saat itu, istilah yang mencuat ke permukaan adalah *Whistleblower*, Peniup Peluit atau Pemukul Kentongan. Namun istilah *Whistleblower* dalam kasus Susno dianggap tidak begitu tepat, sebab status Susno bukan hanya seseorang yang menyampaikan suatu dugaan tindak-pidana kepada aparat penegak hukum, tetapi dia juga merupakan orang yang terlibat dalam suatu tindak pidana. Dalam konsep yang berlaku di dunia internasional, orang dengan status semacam ini disebut sebagai *Justice Collaborator*.⁵⁸

Di Italia, pemberian perlindungan terhadap Saksi Pelaku yang Bekerjasama untuk pertama kali dikenal pada tahun 1984 dengan adanya persidangan *Maxi Trial*, dengan pengakuan Tommaso Buscetta, seorang anggota mafia Sisilia yang bekerjasama dengan pihak peradilan Italia dalam membongkar jaringan mafia dalam persidangan dan berhasil memenjarakan 350 anggota mafia. Dan atas pengakuannya tersebut, Buscetta mendapatkan identitas baru dan direlokasi ke daerah baru.⁵⁹

Di Amerika Serikat, yaitu dengan adanya pengaturan *The Attorney General USA* melalui *Organized Crime Control Act of 1970*, memberikan kewenangan untuk

⁵⁷*Ibid*, hlm. xv.

⁵⁸*Ibid*, hlm. 2.

⁵⁹*Ibid*, hlm. 3-4.

memberikan keamanan terhadap saksi yang bersedia bekerjasama dan bersedia untuk memberikan kesaksian atas kasus yang melibatkan tindak kejahatan yang terorganisir atau tindak pidana serius lainnya, dengan memindahkan mereka ke tempat yang aman dan menyediakan segala kebutuhan pendukungnya.

Lebih dari 8500 saksi dan 9900 anggota keluarga yang memperoleh dan melaksanakan Program tersebut sejak diluncurkan di tahun 1971, namun saat ini hanya beberapa kelompok kecil saja yang menerima Program ini. Rata-rata masa pelaksanaan dari asimilasi dan pendampingan finansial dari pemerintah, untuk membantu para saksi memulai kehidupan baru, yaitu selama 22 bulan, namun saksi dapat menghubungi perwakilan Program setiap saat apabila ancaman itu kembali muncul.⁶⁰

Sekitar 30% dari saksi saat ini yang mengikuti Program adalah berasal dari warga asing, mereka yang berada dalam Program dengan berdasar pada pengakuan atas kasus yang terjadi di United States. Sementara beberapa saksi masuk dalam Program atas dasar kemauannya sendiri, dan biasanya mereka juga memasukkan anggota keluarga atau orang yang dekat dengannya untuk masuk dalam Program. Terkadang ini sudah menjadi satu kebutuhan untuk dapat menempatkan keluarga besar dalam Program bersama dengan Saksi tersebut.⁶¹

⁶⁰*Ibid.*

⁶¹*Ibid.*

B. Pengaturan *Whistleblower* dan *Justice Collaborator* Dalam Undang-Undang Perlindungan Saksi dan Korban

Peraturan tentang *Justice Collaborator* ini di level Internasional juga merupakan suatu hal yang baru. Sebagai contoh:

1. *The Attorney General USA* melalui *Organized Crime Control Act of 1970*, Peraturan ini kemudian di amandemen dan diperbaharui pada tahun 1984, melalui *Witness Security Reform Act of 1984 (Title 18, United States Code, Section 3521 et seq.)*, ketentuan ini berada dibawah *Federal Witness Security Program* (Program) dan telah dilakukan dalam beberapa waktu terakhir.

Perlindungan diberikan kepada saksi baik itu berupa merelokasikannya dari komunitasnya maupun dengan pemisahan penahanan (*incarcerated witnesses/prisoner-witnesses*). Beberapa saksi yang menerima pemisahan penahanan kemudian dapat memenuhi kualifikasi untuk mendapat relokasi dari lingkungannya melalui Program sesaat setelah bebas.

2. Dalam sistem di Italia, dasar hukum dari pengaturan atas perlindungan terhadap saksi dan *pentiti (or collaborators with justice)* diatur dalam Undang-undang Nomor 8, 15 January 1991.

Kemudian telah disesuaikan dalam *Law No. 82, March 15 – 1991*, dan kemudian di amandemen dengan *Law No. 45 of 13 February 2001*, “*New provisions on kidnapping and on witness protection and protection and punishment of criminals collaborating with justice.*”

3. Pengaturan Hukum *Whistleblower* dan *Justice Collaborator* di Indonesia :

- a. UU Nomor 7 Tahun 2006 tentang Pengesahan *United Nation Convention Against Corruption*(UNCAC) 2003.
- b. UU Nomor 5 Tahun 2009 tentang Pengesahan *United Nation Convention Against Transnational Organized Crime*(UNTOC) 2000.

Dengan diratifikasinya Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tersebut yaitu UNCAC dan UNTOC maka dibentuklah UUPSK yang didalamnya diatur mengenai *Whistleblower* dan *Justice Collaborator*. Dalam Pasal 1 Undang-Undang No.31 Tahun 2014 Tentang Perlindungan Saksi dan Korban, dijelaskan bahwa :

- a. Saksi adalah orang yang dapat memberikan keterangan guna kepentingan penyelidikan, penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan di sidang pengadilan tentang suatu tindak pidana yang ia dengar sendiri, ia lihat sendiri, dan/atau ia alami sendiri.
- b. Saksi Pelaku adalah tersangka, terdakwa, atau terpidana yang bekerja sama dengan penegak hukum untuk mengungkap suatu tindak pidana dalam kasus yang sama.
- c. Korban adalah orang yang mengalami penderitaan fisik, mental, dan/atau kerugian ekonomi yang diakibatkan oleh suatu tindak pidana.
- d. Pelapor adalah orang yang memberikan laporan, informasi, atau keterangan kepada penegak hukum mengenai tindak pidana yang akan, sedang, atau telah terjadi.
- e. Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban yang selanjutnya disingkat LPSK adalah lembaga yang bertugas dan berwenang untuk memberikan perlindungan dan hak-hak lain kepada Saksi dan/atau Korban sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini.
- f. Ancaman adalah segala bentuk perbuatan yang menimbulkan akibat, baik langsung maupun tidak langsung sehingga Saksi dan/atau Korban merasa takut atau dipaksa untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu hal yang

berkenaan dengan pemberian kesaksiannya dalam suatu proses peradilan pidana.

- g. Keluarga adalah orang yang mempunyai hubungan darah dalam garis lurus ke atas atau ke bawah dan garis menyamping sampai derajat ketiga, orang yang mempunyai hubungan perkawinan, atau orang yang menjadi tanggungan Saksi dan/atau Korban.
- h. Perlindungan adalah segala upaya pemenuhan hak dan pemberian bantuan untuk memberikan rasa aman kepada Saksi dan/atau Korban yang wajib dilaksanakan oleh LPSK atau lembaga lainnya sesuai dengan ketentuan Undang-Undang ini.
- i. Setiap Orang adalah orang perseorangan atau korporasi.
- j. Kompensasi adalah ganti kerugian yang diberikan oleh negara karena pelaku tidak mampu memberikan ganti kerugian sepenuhnya yang menjadi tanggung jawabnya kepada Korban atau keluarganya.
- k. Restitusi adalah ganti kerugian yang diberikan kepada Korban atau keluarganya oleh pelaku atau pihak ketiga.

C. Penegakan *Whistleblower* dan *Justice Collaborator* Menurut Surat Edaran Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2011 Tentang Perlakuan Bagi Pelapor Tindak Pidana (*Whistleblower*) dan Saksi Pelaku yang Bekerjasama (*Justice Collaborators*) di Dalam Perkara Tindak Pidana Tertentu Ditinjau Dari Aspek Perlindungan Saksi dan Korban Dalam Penegakan Hukum Pidana

1. Syarat Menjadi *Whistleblower* dan *Justice Collaborator*

- 1) Syarat Menjadi *Whistleblower* berdasarkan SEMA No.4 Tahun 2011, ialah :

a. Yang bersangkutan merupakan pihak yang mengetahui dan melaporkan tindak pidana dan bukan merupakan bagian dari pelaku kejahatan yang dilaporkannya.

2) Syarat Menjadi *Justice Collaborator* berdasarkan SEMA No.4 Tahun 2011, ialah :

a. Yang bersangkutan merupakan salah satu pelaku tindak pidana yang tertentu, mengakui kejahatan yang dilakukannya, bukan pelaku utama dalam kejahatan tersebut serta memberikan keterangan sebagai saksi di dalam proses peradilan pidana.

b. Jaksa Penuntut Umum dalam tuntutananya menyatakan bahwa yang bersangkutan telah memberikan keterangan dan bukti-bukti yang sangat signifikan sehingga penyidik dan/atau Penuntut Umum dapat mengungkap tindak pidana dimaksud secara efektif, mengungkap pelaku-pelakulainnya yang memiliki peran lebih besar dan/atau mengembalikan aset-aset/hasil suatu tindak pidana.⁶²

2. Fungsi dan Peran *Whistleblower* dan *Justice Collaborator* dalam Pengungkapan Tindak Pidana Tertentu

a. *Whistleblower*

Untuk disebut sebagai *whistleblower*, saksi tersebut setidaknya harus memenuhi dua kriteria mendasar. Kriteria pertama, *Whistleblower* menyampaikan atau mengungkap laporan kepada otoritas yang berwenang atau kepada media massa maupun publik. Dengan mengungkapkannya kepada otoritas yang berwenang atau media massa diharapkan dugaan suatu kejahatan dapat diungkap dan terbongkar. Pada

⁶²Marni Emmy Mustafa, *Bunga Rampai Hukum dan Peradilan*, Alumni, Bandung, 2016, hlm. 153.

umumnya, *whistleblower* akan melaporkan kejahatan di lingkungannya kepada otoritas internal terlebih dahulu.

Namun, seorang *whistleblower* tidak berhenti melaporkan kejahatan kepada otoritas internal ketika proses penyelidikan laporannya berhenti. Ia dapat melaporkan kejahatan kepada otoritas yang lebih tinggi, semisal langsung ke dewan direksi, komisaris, kepala kantor, atau kepada otoritas publik di luar organisasi yang berwenang atau ke media massa. Langkah ini dilakukan supaya ada tindakan internal organisasi atau tindakan hukum terhadap para pelaku yang terlibat. Hanya saja terdapat kecenderungan yang tak dapat ditutupi pula bahwa jika terjadi sebuah kejahatan dalam organisasi, maka otoritas tersebut bertindak kontra produktif, bukannya membongkar, terkadang malah sebaliknya, menutup rapat-rapat kasus.

Kriteria kedua, seorang *whistleblower* merupakan orang ‘dalam’, yaitu orang yang mengungkap dugaan pelanggaran dan kejahatan yang terjadi di tempatnya bekerja atau ia berada. Karena skandal kejahatan selalu terorganisir, maka seorang *whistleblower* kadang merupakan bagian dari pelaku kejahatan atau kelompok mafia itu sendiri. Dia terlibat dalam skandal lalu mengungkapkan kejahatan yang terjadi.

Dengan demikian, seorang *whistleblower* benar-benar mengetahui dugaan suatu pelanggaran atau kejahatan karena berada atau bekerja dalam suatu kelompok orang terorganisir yang diduga melakukan kejahatan, di perusahaan, institusi publik, atau institusi pemerintah. Laporan yang disampaikan oleh *whistleblower* merupakan

suatu peristiwa faktual atau benar-benar diketahui si peniup peluit tersebut. Bukan informasi yang bohong atau fitnah.

Seorang *whistleblower*, jelas berbeda dengan pemfintah atau penghasut, karena biasanya membocorkan rahasia dengan itikad baik dibekali informasi yang dapat dipertanggungjawabkan. Misi mereka jelas, memperbaiki kebobrokan yang dibangun suatu sistem secara sistemik. Kasus suap Gayus Tambunan merupakan salah satu contoh klasik betapa *whistleblower* memegang peran kunci dalam mengurai sebuah kecurangan. Mantan Kepala Badan Reserse dan Kriminal Kepolisian RI, Komjen. Pol. Susno Duaji merupakan orang yang pertama kali membeberkan adanya praktik mafia hukum yang menyeret Gayus H.P. Tambunan dkk kepada publik. Sukses pers dalam kasus Gayus tidak dimungkinkan tanpa Susno Duaji, sang pembocor rahasia yang tetap dijaga jati dirinya.⁶³

Seorang *whistleblower* selain dapat secara terbuka ditujukan kepada individu-individu dalam sebuah organisasi atau skandal, seperti Komjen. Pol. Susno Duadji dalam organisasi Kepolisian RI, dapat pula ditujukan kepada para auditor internal. Auditor internal memiliki kewenangan formal untuk melaporkan adanya ketidakberesan dalam sebuah instansi Pemerintah. Kewenangan formal ini yang membedakan auditor internal dengan para individu di atas dalam kapasitasnya sebagai *whistleblower*.

⁶³http://www.pabengkayang.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=116:dilematika-whistle-blower-ditengah-skandal-publik&catid=2:berita&Itemid=9, diakses pada, 1 Januari 2016, pukul 06.37 WIB.

Whistleblower dapat berperan besar dalam mengungkap praktik-praktik koruptif lembaga-lembaga publik, pemerintahan maupun perusahaan swasta. Tanpa adanya sistem pelaporan dan perlindungan *whistleblower*, partisipasi publik untuk membongkar suatu dugaan tindak pidana atau pelanggaran menjadi rendah. Hal itu berarti praktik-praktik menyimpang, pelanggaran, atau kejahatan pun semakin berkembang subur. Oleh karena itu peran *whistleblower* di Indonesia perlu terus diperkuat, didorong, disosialisasikan, dan diterapkan. Bagaimana peran *whistleblower* di Indonesia dibangun dan dikembangkan memang membutuhkan waktu dan sebuah proses yang tidak gampang.

Untuk itu, agar praktik pelaporan dan pengungkapan fakta oleh *whistleblower* dapat berjalan lebih efektif, perlu adanya sinergitas antara peraturan-peraturan yang telah terelaborasi dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2006 jo Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2014 tentang Perlindungan Saksi dan Korban serta *Criminal Justice System* yang harmonis. Selain itu SEMA RI No. 4 tahun 2011 harus diterapkan oleh semua hakim dalam memutus perkara dan selalu dimonitor pelaksanaannya.

b. *Justice Collaborator*

Justice collaborator adalah pelaku yang bekerjasama yaitu orang baik dalam status saksi, pelapor atau informan yang memberikan bantuan kepada penegak hukum misalnya dalam bentuk pemberian informasi penting, bukti-bukti yang kuat atau keterangan/kesaksian di bawah sumpah, yang dapat mengungkap suatu tindak pidana,

di mana orang tersebut terlibat di dalam tindak pidana yang dilaporkannya tersebut atau bahkan suatu tindak pidana lainnya.⁶⁴ Terutama terhadap kasus tindak pidana yang mempunyai kriteria sebagai berikut :

1) Tindak Pidana yang Terorganisir (*white collar crimes*)

Suatu organisasi kejahatan, membuat aturan yang keras yang memberi sanksi tegas (mati) terhadap anggotanya yang membocorkan rahasia organisasi tersebut kepada Aparat Penegak Hukum atau Publik (*code of silence*). Akibatnya sulit untuk membongkar suatu kejahatan serius. Sehingga diperlukan adanya *Justice Collaborator* untuk mengungkap tindak pidana tersebut.

2) Sulitnya mendapatkan laporan dari pihak yang dirugikan (korban tidakberani) dan yang mengetahui kejahatan tersebut hanya orang tertentu.

3) Seringkali ada keterlibatan pihak yang memiliki kewenangan atau kekuasaan.

4) Sulitnya menemukan bukti-bukti tindak pidana tersebut, sering-kali kegiatannya di kamuflose sehingga seperti kegiatan legal.

3. Penegakan Hukum terhadap *Justice Collaborator* Ditinjau dari Aspek Perlindungan Saksi dan Korban

Sebagai perlindungan dalam bentuk penghargaan bagi *Justice Collaborator* dapat berupa keringanan hukuman, termasuk menuntut hukuman percobaan, serta

⁶⁴<http://rahmanamin1984.blogspot.co.id/2014/03/kebijakan-hukum-pidana-terhadap-justice.html>, diakses pada, 1 Januari 08.01 WIB.

pemberian remisi tambahan dan hak-hak narapidana lain sesuai perundang-undangan yang berlaku apabila saksi pelaku yang bekerjasama adalah seorang narapidana.

Secara teknis, perlindungan dalam bentuk penghargaan bagi *Justice Collaborator* dilakukan sesuai ketentuan dalam Peraturan Bersama sebagai berikut :

- 1) Permohonan diajukan oleh pelaku sendiri kepada Jaksa Agung atau Pimpinan KPK;
- 2) LPSK dapat mengajukan rekomendasi terhadap saksi pelaku yang bekerjasama untuk kemudian dipertimbangkan oleh Jaksa Agung atau Pimpinan KPK;
- 3) Permohonan memuat identitas saksi pelaku yang bekerjasama, alasan dan bentuk penghargaan yang diharapkan;
- 4) Jaksa Agung atau Pimpinan KPK memutuskan untuk memberikan atau menolak penghargaan yang dilakukan sesuai dengan ketentuan yang berlaku.⁶⁵

Selanjutnya, dalam hal Jaksa Agung atau Pimpinan KPK mengabulkan permohonan penghargaan, Penuntut Umum wajib menyatakan dalam tuntutanya mengenai peran yang dilakukan oleh *justice collaborator* dalam membantu proses penegakan hukum agar dapat menjadi pertimbangan hakim dalam menjatuhkan putusannya.⁶⁶ Kemudian, dalam hal penghargaan berupa remisi dan/atau pembebasan bersyarat, permohonan diajukan oleh saksi yang bekerjasama, kepada Jaksa Agung,

⁶⁵Sigit Artantotojati, *Perlindungan Terhadap Saksi Pelaku Yang Bekerjasama*, Bina Aksara, Jakarta, 2012, hlm. 97.s

⁶⁶*Ibid.*

Pimpinan KPK dan/atau LPSK kepada Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia untuk kemudian diproses sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁶⁷

4. Perlindungan *Whistleblower* dan *Justice Collaborator* di Indonesia

Perlindungan hukum dapat diartikan sebagai setiap bentuk perlindungan yang diatur dan didasarkan oleh peraturan perundang-undangan berdasarkan kepastian hukum. Secara umum makna atau pengertian perlindungan dalam beberapa peraturan perundang-undangan diatur secara berbeda, diantaranya menurut Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2002 menyatakan bahwa :

“perlindungan adalah suatu bentuk pelayanan yang wajib dilaksanakan oleh aparat penegak hukum atau aparat keamanan untuk memberikan rasa aman, baik fisik maupun mental, kepada korban dan saksi, dari ancaman, gangguan, terror, dan kekerasan dari pihak manapun, yang diberikan pada tahap penyelidikan, penyidikan, penuntutan, dan atau pemeriksaan di sidang pengadilan”.

Sedangkan dalam Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2003 menyebutkan bahwa : “perlindungan adalah jaminan rasa aman yang diberikan oleh negara kepada Saksi, Penyidik, Penuntut Umum, dan Hakim dari kekerasan dan/atau ancaman kekerasan dalam perkara tindak pidana terorisme”.

Selain itu, perlindungan hukum juga perlu diberikan tidak hanya bagi *whistleblower* dan *justice collaborator* saja tetapi akan lebih baik juga meliputi keluarganya, karena keamanan dan kenyamanan terhadap keluarga mereka akan

⁶⁷*Ibid.*

berpengaruh langsung bagi ketenangan dan kenyamanan dalam menjalankan fungsinya sebagai pengungkap fakta.⁶⁸

Untuk menyamakan visi dan misi mengenai *whistleblower* dan *justice collaborator*, dibuatlah Peraturan Bersama yang ditandatangani oleh Menteri Hukum dan HAM, Jaksa Agung, Kapolri, KPK dan Ketua Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK). Peraturan Bersama tersebut mengatur tentang Perlindungan Bagi Pelapor, Saksi Pelapor dan Saksi Pelaku yang Bekerjasama. Terdapat empat hak dan perlindungan yang diatur dalam peraturan bersama ini.⁶⁹

Pertama, perlindungan fisik dan psikis bagi *whistleblower* dan *justice collaborator*. Kedua, perlindungan hukum. Ketiga penanganan secara khusus dan terakhir memperoleh penghargaan.

a. Perlindungan Terhadap Fisik dan Psikis

Merupakan sebuah keniscayaan bahwa setiap orang yang mewaafkan dirinya sebagai *whistleblower* dan/atau *justice collaborator* akan menghadapi berbagai ancaman, terror bahkan kekerasan terhadap diri, jiwa, psikis dan harta serta keluarganya. Keputusan untuk menjadi seorang *whistleblower* dan/atau *justice collaborator* merupakan keputusan tersulit bagi hidup mereka, karena segala kenyamanan dan keamanan diri dan keluarganya akan menjadi terganggu. Apalagi jika tindak pidana yang diungkapkannya adalah tindak pidana yang berjenis *organized crime*, yang notabene para aktor utama dan intelektualnya adalah orang

⁶⁸*Ibid*, hlm. 99-100.

⁶⁹*Ibid*.

yang berpengaruh dan memiliki massa atau pengikut yang besar serta memiliki kedudukan atau jabatan yang strategis di pemerintahan, sehingga sudah tentu intimidasi tidak hanya berasal dari pelaku saja, tetapi juga berasal dari keluarga pelaku maupun orang-orang yang tidak terima akan tindakan pengungkapan fakta oleh para *whistleblower* dan/atau *justice collaborator*.⁷⁰

Oleh karena itu, merupakan konsekuensi logis bahwa pengorbanan para *whistleblower* dan/atau *justice collaborator* harus diapresiasi oleh hukum melalui kebijakan formulasi perlindungan terhadap rasa aman bagi mereka. Selain itu, mengingat pembongkaran fakta tentang tindak pidana yang dilaporkan mereka akan menjadi sarana efektif bagi penegak hukum untuk menangani tindak pidana, khususnya yang berjenis *organized crime*. Dengan demikian, komitmen penegak hukum dalam memberikan perlindungan terhadap rasa aman bagi para *whistleblower* dan/atau *justice collaborator* akan berdampak bagi efektivitas dan efisiensi proses penyelesaian perkara pidana.⁷¹

Perlindungan terhadap rasa aman yang dapat diberikan kepada *whistleblower* dan/atau *justice collaborator* dapat berupa perlindungan fisik dan psikis tersebut tidak hanya diberlakukan untuk keamanan pribadi berupa perlindungan dari segala macam ancaman, teror, kekerasan, tekanan, gangguan terhadap diri, jiwa dan harta mereka dari pihak manapun, tetapi juga harus meliputi jaminan perlindungan fisik dan psikis bagi keluarga mereka. Tegasnya, *whistleblower* dan/atau *justice collaborator* dapat

⁷⁰*Ibid*, hlm. 100.

⁷¹*Ibid*, hlm.101.

lebih aman, tenang dan nyaman serta tanpa beban/tekanan selama proses penyampaian laporan, informasi, kesaksian, pada semua tahapan pemeriksaan peradilan. Dalam konteks perlindungan terhadap rasa aman, secara teknis dibutuhkan perlindungan fisik dan psikis *whistleblower* dan/atau *justice collaborator* serta keluarganya sedapat mungkin dapat disesuaikan dengan Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang No.13 Tahun 2006 jo Undang-Undang No.31 Tahun 2014 yang menegaskan bahwa Saksi dan Korban berhak :⁷²

- a. memperoleh perlindungan atas keamanan pribadi, keluarga, dan harta bendanya, serta bebas dari ancaman yang berkenaan dengan kesaksian yang akan, sedang, atau telah diberikannya;
- b. ikut serta dalam proses memilih dan menentukan bentuk perlindungan dan dukungan keamanan;
- c. memberikan keterangan tanpa tekanan;
- d. mendapat penerjemah;
- e. bebas dari pertanyaan yang menjerat;
- f. mendapat informasi mengenai perkembangan kasus;
- g. mendapat informasi mengenai putusan pengadilan;
- h. mendapat informasi dalam hal terpidana dibebaskan;
- i. dirahasiakan identitasnya;
- j. mendapat identitas baru;
- k. mendapat tempat kediaman sementara;
- l. mendapat tempat kediaman baru;
- m. memperoleh penggantian biaya transportasi sesuai dengan kebutuhan;
- n. mendapat nasihat hukum;

⁷²*Ibid*, hlm. 102.

- o. memperoleh bantuan biaya hidup sementara sampai batas waktu Perlindungan berakhir; dan/atau
- p. mendapat pendampingan.

b. Penanganan Khusus

Selain diberikan fasilitas perlindungan terhadap fisik dan psikis sebagaimana dijelaskan diatas, untuk mendukung upaya pemberian perlindungan rasa aman terhadap *whistleblower* dan/atau *justice collaborator* yang memberikan kesaksian di persidangan dimungkinkan diberikan penanganan khusus sebagaimana ketentuan Pasal 10 dan Pasal 10A Undang-Undang No.13 Tahun 2006 jo Undang-Undang No.31 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No.13 Tahun 2006 Tentang Perlindungan Saksi dan Korban, menyebutkan bahwa :⁷³

1. Saksi, Korban dan Pelapor tidak dapat dituntut secara hukum baik pidana maupun perdata atas laporan, kesaksian yang akan, sedang, atau telah diberikannya;
2. Seorang Saksi yang juga Tersangka dalam kasus yang sama tidak dapat dibebaskan dari tuntutan pidana apabila ia ternyata terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah, tetapi kesaksiannya dapat dijadikan pertimbangan hakim dalam meringankan pidana yang akan dijatuhkan;
3. Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak berlaku terhadap Saksi, Korban, dan Pelapor yang memberikan keterangan tidak dengan itikad baik.

Kemudian, dalam ketentuan Pasal 10A berbunyi :

- (1) Saksi Pelaku dapat diberikan penanganan secara khusus dalam proses pemeriksaan dan penghargaan atas kesaksian yang diberikan.
- (2) Penanganan secara khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa:

⁷³*Ibid*, hlm. 103-104.

- a. pemisahan tempat penahanan atau tempat menjalani pidana antara Saksi Pelaku dengan tersangka, terdakwa, dan/atau narapidana yang diungkap tindak pidananya;
 - b. pemisahan pemberkasan antara berkas Saksi Pelaku dengan berkas tersangka dan terdakwa dalam proses penyidikan, dan penuntutan atas tindak pidana yang diungkapkannya; dan/atau
 - c. memberikan kesaksian di depan persidangan tanpa berhadapan langsung dengan terdakwa yang diungkap tindak pidananya.
- (3) Penghargaan atas kesaksian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa:
- a. keringanan penjatuhan pidana; atau
 - b. pembebasan bersyarat, remisi tambahan, dan hak narapidana lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan bagi Saksi Pelaku yang berstatus narapidana.
- (4) Untuk memperoleh penghargaan berupa keringanan penjatuhan pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf a, LPSK memberikan rekomendasi secara tertulis kepada penuntut umum untuk dimuat dalam tuntutananya kepada hakim.
- (5) Untuk memperoleh penghargaan berupa pembebasan bersyarat, remisi tambahan, dan hak narapidana lain sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf b, LPSK memberikan rekomendasi secara tertulis kepada menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

Dalam kaitannya dengan perkara korupsi dalam Konvensi PBB Anti Korupsi 2003 (UNCAC 2003) sebagaimana diratifikasi Undang-Undang No.7 Tahun 2006, ternyata Undang-Undang No.13 Tahun 2006 jo Undang-Undang No.31 Tahun 2014 pengaturan substansinya lebih luas dibandingkan dengan UNCAC 2003. Selanjutnya, Undang-Undang No.31 Tahun 1999 jo Undang-Undang No.20 Tahun 2001 Tentang

Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dalam Pasal 31 ayat (1) menyatakan bahwa dalam penyidikan dan pemeriksaan di sidang pengadilan, saksi dan orang lain yang bersangkutan dengan tindak pidana korupsi dilarang menyebut nama atau alamat pelapor, atau hal-hal lain yang memberikan kemungkinan dapat diketahuinya identitas pelapor.⁷⁴

Undang-Undang No.30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), dalam Pasal 15 menentukan bahwa KPK berkewajiban memberikan perlindungan terhadap saksi atau pelapor yang menyampaikan laporan ataupun memberikan keterangan mengenai terjadinya tindak pidana korupsi.

Dalam beberapa ketentuan yang disebutkan diatas, belum memadai mengatur bagaimana mekanisme pemberian perlindungan kepada pelapor tindak pidana dan saksi pelaku yang bekerjasama karena Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban sendiri tidak dapat menjangkau penegak hukum yang lain seperti Kepolisian, Kejaksaan, dan Pengadilan serta Lembaga Pemasyarakatan.

Untuk itu, kaitannya dengan perlindungan hak pelapor tindak pidana dan saksi pelaku yang bekerjasama, seperti yang disebutkan diatas telah dikeluarkan SEMA No.4 Tahun 2011 Tentang Perlakuan Bagi Pelapor Tindak Pidana (*whistleblower*) dan Saksi Pelaku yang Bekerjasama (*Justice Collaborator*) pada point 7 berbunyi bahwa jika menemukan tentang adanya orang-orang yang dapat dikategorikan sebagai pelapor tindak pidana dan saksi pelaku yang bekerjasama dapat memberikan

⁷⁴*Ibid*, hlm. 105.

perlakuan khusus dengan antara lain memberikan keringanan pidana dan/atau bentuk perlindungan lainnya.⁷⁵

Sekilas terlihat bahwa SEMA RI tersebut melihat Pasal 37 Ayat (3) UNCAC mengenai memberikan kekebalan terhadap saksi pelaku yang bekerjasama yang diwujudkan dalam memberikan perlakuan khusus dengan antara lain memberikan keringanan pidana. Selain itu, apabila dihubungkan dengan ketentuan Undang-Undang No.13 Tahun 2006 jo Undang-Undang No.31 Tahun 2014, pada SEMA RI tersebut di poin 7 dikaitkan dengan frasa “bentuk perlindungan lainnya” belum memberikan kejelasan yang signifikan dalam kedudukan SEMA RI tersebut apabila dijadikan acuan untuk memberikan perlindungan hukum terhadap *whistleblower* maupun *justice collaborator* karena Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban tidak termasuk sebagai bagian dari sistem peradilan pidana yang terpadu.

Padahal bila menilik dalam Undang-Undang No.11 Tahun 2012 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam Pasal 8 Ayat (2) menegaskan bahwa : “Peraturan perundang-undangan mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Mahkamah Agung yang dalam hal ini termasuk SEMA RI diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.”

Whistleblower dan *justice collaborator* dapat berperan besar untuk mengungkapkan praktik-praktik koruptif lembaga publik, pemerintahan maupun perusahaan swasta. Oleh karena itu, implikasinya tanpa adanya sistem pelaporan dan

⁷⁵*Ibid*, hlm. 106.

perlindungan *Whistleblower* dan *Justice Collaborator*, partisipasi publik untuk membongkar dugaan tindak pidana menjadi rendah sehingga praktik penyimpangan, pelanggaran, atau kejahatan pun semakin meningkat. Akan tetapi, sebenarnya dimensi *whistleblower* dan *justice collaborator* tidak hanya berorientasi sesuai konteks diatas.⁷⁶

Aspek ini lebih luas dapat dikatakan *whistleblower* dan *justice collaborator* dari perspektif formulasi serta praktiknya menimbulkan dilema yaitu dalam posisi bagaimana seseorang ditempatkan sebagai *whistleblower* dan *justice collaborator*. Hal ini berarti, dari perspektif sistem peradilan pidana Indonesia pada posisi dimanakah eksistensi seseorang dapat disebut sebagai *whistleblower* dan *justice collaborator* apakah parsial ditingkat penyidikan, penyelidikan, penuntutan, peradilan ataukah kolaboratif pada semua tingkat tersebut dimungkinkan.

Selain itu, dalam tataran kebijakan formatif dan aplikatif pada masa kini (*ius constitutum*) terdapat adanya kekurangjelasan, kekurangtegasan dan kekurangsempurnaan perlindungan hukum terhadap *whistleblower* dan *justice collaborator* dibandingkan dengan pengaturan di beberapa negara baik mengenai lembaga yang mengatur *whistleblower* dan *justice collaborator*, pengaturan legislasi, mekanisme, dan lain sebagainya. Sehingga, konsekuensi logis dimensi demikian untuk masa mendatang (*ius constituendum*) diperlukan adanya sebuah konsep ideal perlindungan hukum terhadap *whistleblower* dan *justice collaborator* dalam rangka menanggulangi tindak pidana di Indonesia.

⁷⁶*Ibid*, hlm. 107.

c. Perlindungan Hukum

Perlindungan hukum yang dimaksud dalam sub bab ini adalah perlindungan terhadap “status hukum”, sebagaimana yang dimaksud dalam PP No.71 Tahun 2000. Adapun bentuk perlindungan terhadap status hukum ini secara teknis diantaranya adalah tidak dilanjutkannya terlebih dahulu laporan pencemaran nama baik oleh tersangka tindak pidana korupsi terhadap saksi pelapor sebelum ada proses hukum terhadap kasus korupsi itu selesai terlebih dahulu.⁷⁷

Tegasnya, dengan lain perkataan proses hukum kasus korupsi harus didahulukan daripada tuntutan pencemaran nama baik oleh tersangka terhadap saksi pelapor tindak pidana korupsi. Namun, perlindungan terhadap “status hukum” tersebut dibatalkan apabila dari hasil penyelidikan dan penyidikan terdapat bukti cukup yang memperkuat keterlibatan saksi pelapor dalam tindak pidana korupsi yang dilaporkan dan disaksikannya tersebut. Dalam hal ini terhadap saksi pelapor yang demikian hanya diberikan perlindungan terhadap rasa aman selama proses pemeriksaan peradilan pidana korupsi.⁷⁸

Pengaturan perlindungan terhadap status hukum yang diatur dalam PP No.71 Tahun 2000 senada dengan pengaturan yang ada dalam Pasal 10 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang No.13 Tahun 2006 jo Undang-Undang No.31 Tahun 2014, yang menyebutkan bahwa :

⁷⁷*Ibid*, hlm. 107.

⁷⁸*Ibid*, hlm. 108.

- (1) Saksi, Korban, dan pelapor tidak dapat dituntut secara hukum baik pidana maupun perdata atas laporan, kesaksian yang akan, sedang, atau telah diberikannya;
- (2) Seorang saksi yang juga tersangka dalam kasus yang sama tidak dapat dibebaskan dari tuntutan pidana apabila ia ternyata terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah, tetapi kesaksiannya dapat dijadikan pertimbangan hakim dalam meringankan pidana yang akan dijatuhkan;

Pada dasarnya, bentuk perlindungan antara *whistleblower* dan *justice collaborator* memiliki perlindungan berbeda satu sama lain. Hal ini sesuai ketentuan Pasal 10 Undang-Undang No.13 Tahun 2006 jo Undang-Undang No.31 Tahun 2014 sebagaimana disebutkan diatas. Pasal itu menyebutkan, *whistleblower* atau saksi pelapor tidak dapat dituntut secara hukum baik pidana maupun perdata atas laporan, kesaksian yang akan sedang atau yang telah diberikan. Sedangkan *justice collaborator* atau saksi sekaligus tersangka dalam kasus yang sama tidak dapat dibebaskan dari tuntutan pidana apabila terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah. Namun, kesaksiannya dapat dijadikan pertimbangan hakim dalam meringankan pidananya.⁷⁹

Perlindungan hukum dapat berupa kekebalan yang diberikan kepada pelapor dan saksi untuk tidak dapat digugat secara perdata atau dituntut secara pidana sepanjang yang bersangkutan memberikan kesaksian atau laporan dengan itikad baik atau yang bersangkutan tidak sebagai pelaku tindak pidana itu sendiri. Penerapan konsep *protection of cooperating person* sebagaimana terdapat dalam Pasal 10 ayat

⁷⁹*Ibid*, hlm. 109.

(1) Undang-Undang No.13 Tahun 2006 jo Undang-Undang No.31 Tahun 2014 merupakan kebijakan hukum pidana (*penal policy*) yang sudah sangat tepat mengingat untuk pembuktian suatu tindak pidana yang dilakukan dengan modus operadi sistematis dan terorganisir. Tugas yang dirasakan berat oleh penuntut umum atau polisi jikalau dalam suatu tindak pidana sangat sulit untuk mengumpulkan alat bukti berupa saksi yang melihat sendiri, mendengar sendiri atau mengalami sendiri suatu tindak pidana bahwa pelaku melakukan perbuatannya dengan rapi dan terorganisir.⁸⁰

Selain itu, seringkali terjadi “serangan balik” dari para pelaku utama suatu tindak pidana ketika mereka dilaporkan oleh *whistleblower* maupun *justice collaborator* dengan jalan melaporkan tindak pidana pencemaran nama baik maupun tindak pidana perbuatan tidak menyenangkan, bahkan ada juga yang dilaporkan baik secara pidana maupun perdata. Terhadap fenomena tersebut, ketentuan Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang No.13 jo Undang-Undang No.31 Tahun 2014 dapat menjadi “angin segar” bagi para *whistleblower* maupun *justice collaborator* untuk tetap fokus mengungkapkan fakta terjadinya tindak pidana tanpa terbebani oleh kasus hukum yang dilaporkan oleh terlapor.⁸¹

Apalagi ketentuan tersebut dipertegas lagi oleh Surat Edaran Mahkamah Agung No.4 Tahun 2011 mengatur bahwa bilamana pelapor tindak pidana dilaporkan

⁸⁰Imam Thurmudhi, 2011, *Perlindungan Hukum Terhadap Whistleblower Kasus Korupsi Berdasarkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2006 Tentang Perlindungan Saksi dan Korban (Studi Kasus Susno Duadji)*, Tesis, Program Studi Magister (S2) Ilmu Hukum Universitas Indonesia, hlm. 30.

⁸¹*Ibid*, hlm. 110.

pula oleh terlapor maka penanganan perkara atas laporan yang disampaikan oleh pelapor tindak pidana didahulukan dibanding laporan dari terlapor.

Di dalam Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang No.13 Tahun 2006 jo Undang-Undang No. 31 Tahun 2014 telah memberikan mandat kepada LPSK untuk memastikan perlindungan terhadap *whistleblower* agar kesaksian dan laporannya tidak dapat dituntut secara hukum, baik pidana maupun perdata. Akan tetapi, dalam praktiknya rumusan pasal ini belum memberikan pengertian yang jelas, baik persyaratannya maupun implementasinya.

Selama ini beberapa persoalan yang biasa muncul antara lain, sering muncul pertanyaan; dalam hal apa saja saksi pelapor tidak dapat dituntut secara hukum pidana maupun perdata atas laporan yang telah diberikannya? Pengertian soal persyaratan seorang pelapor yang dilindungi atau dalam pengungkapan atau pelaporan, atau persyaratan menyangkut kriteria khusus mengenai kontribusi dari pelapor tersebut, juga belum jelas diatur.⁸²

Sementara itu, untuk *justice collaborator*, ketentuan Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang No.13 Tahun 2006 jo Undang-Undang No.31 Tahun 2014 menjadi payung hukum untuk mendapatkan penghargaan berupa keringanan hukuman. Untuk *justice collaborator* yang notabene *whistleblower* yang juga sebagai pelaku tindak pidana diduga kuat telah melakukan kesalahan sehingga sangat mudah untuk membuktikannya di pengadilan. Yang memungkinkan baginya adalah lepas dari segala tuntutan hukum sebagaimana terdapat dalam Pasal 191 ayat (2) KUHAP yang

⁸²*Ibid*, hlm. 110.

menyebutkan bahwa : “Jika pengadilan berpendapat bahwa perbuatan yang didakwakan kepadanya terbukti, tetapi perbuatan itu tidak merupakan suatu tindak pidana, terdakwa diputus lepas dari segala tuntutan hukum.”⁸³

Hanya saja untuk lepas dari segala tuntutan hukum juga sulit karena *whistleblower* yang juga sebagai pelaku tindak pidana yang diduga kuat telah melakukan kesalahan, tindakannya tidak termasuk dalam kerangka dasar penghapusan pidana. Oleh karena itu, ketentuan ini mendatangkan beberapa persoalan dan kelemahan.⁸⁴

Terdapat beberapa pendapat mengenai persoalan eksistensi dan ketentuan ini. Menurut Eddy O.S. Hiariej, Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang No.13 Tahun 2006 adalah bertentangan dengan semangat *whistleblower*, karena pasal ini tidak memenuhi prinsip perlindungan terhadap seorang *whistleblower*, bahwa yang bersangkutan tetap akan dijatuhi hukuman pidana bilamana terlibat dalam kejahatan tersebut, lebih lanjut Eddy O.S. Hiariej memberikan penilaian bahwa Pasal 10 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang No.13 Tahun 2006 terdapat 3 (tiga) kerancuan:⁸⁵

1. Saksi yang juga tersangka dalam kasus yang sama akan menghilangkan hak eksekutif terdakwa, hal ini merupakan salah satu unsur objektivitas peradilan. Ketika *whistleblower* sebagai saksi di pengadilan, keterangannya sah sebagai alat bukti jika diucapkan dibawah sumpah, tetapi apabila *whistleblower* berstatus sebagai terdakwa, keterangan yang diberikan tidak dibawah sumpah.

⁸³*Ibid.*

⁸⁴*Ibid*, hlm. 110.

⁸⁵Eddy O.S. Hiariej, Tetap *Dijatuhi Pidana Bilamana Terlibat dalam Kejahatan*, Newsletter Komisi Hukum Nasional (KHN), Vol. 10, 6 Juli 2010.

2. *Whistleblower* yang memiliki dua status yang berbeda yaitu sebagai saksi sekaligus sebagai tersangka menyebabkan menjadi ambigu, siapakah yang akan disidangkan terlebih dahulu atau disidangkan secara bersamaan.
3. Ketentuan Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang No.13 Tahun 2006 jo Undang-Undang No.31 Tahun 2014 bersifat *contra legem* dengan ayat (1) dalam pasal dan Undang-Undang yang sama, yang pada hakikatnya menyebutkan bahwa saksi, korban, dan pelapor tidak dapat dituntut secara hukum baik pidana atas laporan kesaksian yang akan, sedang atau telah diberikannya. Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang No.13 Tahun 2006 jo Undang-Undang No.31 Tahun 2014 membuat pemahaman terhadap saksi yang juga tersangka tidak dapat dibebaskan dari tuntutan hukum baik pidana maupun perdata. Hal ini berarti bisa saja pada waktu bersamaan seorang saksi menjadi tersangka, meskipun menurut Pasal 10 ayat (2) ini, memungkinkan akan memberikan keringanan hukuman bagi *whistleblower*, tetapi kemungkinan tersebut tetap tidak dapat membuat seorang yang menjadi *whistleblower* akan bernafas lega atau bahkan sama sekali tidak membuat seseorang tertarik untuk menjadi *whistleblower*.

Namun, saat ini Pasal 10 ayat (2) tersebut telah direvisi sehingga berbunyi “Dalam hal terdapat tuntutan hukum terhadap Saksi, Korban, Saksi Pelaku, dan/atau Pelapor atas kesaksian dan/atau laporan yang akan, sedang, atau telah diberikan, tuntutan hukum tersebut wajib ditunda hingga kasus yang ia laporkan atau ia berikan kesaksian telah diputus oleh pengadilan dan memperoleh kekuatan hukum tetap.”

Berdasarkan persoalan diatas, untuk memberikan pedoman bagi “status hukum” dan pelaksanaan ketentuan Pasal 10 Undang-Undang No.13 Tahun 2006 jo Undang-Undang No.31 Tahun 2014, Mahkamah Agung menerbitkan Surat Edaran Mahkamah Agung No.4 Tahun 2011. Langkah progresif dari Mahkamah Agung ini

sangat tepat mengingat ketentuan Pasal 10 tersebut masih perlu pedoman lebih lanjut dalam penerapannya. Mahkamah Agung dalam SEMA RI ini meminta kepada para hakim agar jika menemukan tentang adanya orang-orang yang dapat dikategorikan sebagai pelapor tindak pidana dan saksi pelaku yang bekerjasama dapat diberikan keringanan pidana dan/atau bentuk perlindungan lainnya.⁸⁶

Secara teknis, untuk saksi pelaku yang bekerjasama (*justice collaborator*), SEMA RI ini memberikan kriteria yang bersangkutan yaitu bukan pelaku utama dalam kejahatan tersebut dan dia mengakui kejahatan yang dilakukannya serta memberikan keterangan sebagai saksi dalam proses peradilan. Selain itu, juga dipersyaratkan bahwa diperlukan adanya pernyataan dari jaksa penuntut umum bahwa yang bersangkutan telah memberikan keterangan dan bukti-bukti yang sangat signifikan sehingga penyidik dan/atau penuntut umum dapat mengungkap tindak pidana dimaksud secara efektif, mengungkap pelaku-pelaku lainnya yang memiliki peran yang lebih besar dan/atau mengembalikan aset-aset/hasil suatu tindak pidana.

Atas bantuannya tersebut, *justice collaborators* tersebut dapat mempertimbangkan penjatuhan pidana dengan pidana percobaan bersyarat khusus dan/atau menjatuhkan pidana penjara yang lebih ringan diantara terdakwa lainnya yang terbukti bersalah. Namun, dalam hal pemberian perlakuan khusus dalam bentuk keringanan pidana hakim tetap wajib mempertimbangkan rasa keadilan masyarakat.

Selain itu, Ketua Pengadilan dihimbau untuk mendistribusikan perkara yang terkait dengan perkara-perkara yang diungkap oleh saksi pelaku yang bekerjasama

⁸⁶*Ibid*, hlm. 115.

kepada majelis hakim yang sama sejauh memungkinkan dan mendahulukan perkara-perkara lain yang diungkap oleh saksi pelaku yang bekerjasama.⁸⁷

d. Penghargaan

Perlindungan dalam bentuk penghargaan bagi para *whistleblower* dan *justice collaborator* sangat penting keberadaannya bagi upaya menciptakan iklim kondusif bagi pengungkapan *organized crime* dalam konteks pelibatan masyarakat. Penghargaan layak diberikan sebagai penegasan bahwa yang bersangkutan telah berjasa bagi upaya penegakan hukum, implikasinya bilamana terdapat penghargaan terhadap mereka, sehingga masyarakat yang lain dapat berani juga mengungkapkan suatu tindak pidana kepada penegak hukum.

Bagi *Whistleblower* yang tidak tersangkut sebagai pelaku, penghargaan terhadap mereka diatur dalam peraturan perundangan. Salah satu diantaranya adalah PP Nomor 71 Tahun 2000. Sedangkan bagi *Justice Collaborator* diatur dalam Peraturan Bersama antara Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK), Kejaksaan Agung, Kepolisian RI, KPK dan Mahkamah Agung.⁸⁸

Kemudian berdasarkan Pasal 10A ayat (4) dan (5) Undang-Undang No.13 Tahun 2006 jo Undang-Undang No.31 Tahun 2014 untuk memperoleh penghargaan berupa keringanan penjatuhan pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf a, LPSK memberikan rekomendasi secara tertulis kepada Penuntut Umum untuk dimuat dalam tuntutan kepada hakim. Kemudian untuk memperoleh penghargaan berupa

⁸⁷*Ibid*, hlm. 116.

⁸⁸*Ibid*, hlm. 117.

pembebasan bersyarat, remisi tambahan, dan hak narapidana lain sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf b, LPSK memberikan rekomendasi secara tertulis kepada menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dibidang hukum.⁸⁹



\

⁸⁹*Ibid*, hlm. 118.