



USAID
DARI RAKYAT AMERIKA



USAID CEGAH Empowering Indonesia's Community of Accountability

PEDOMAN Whistle Blowing System dan Justice Collaborator

DESEMBER 2017

Publikasi ini didanai oleh rakyat Amerika melalui Badan Amerika Serikat untuk Pembangunan Internasional (USAID). Isi dari publikasi ini merupakan tanggung jawab kontraktor dan tidak mencerminkan pandangan USAID ataupun pemerintah Amerika Serikat.

PEDOMAN
Whistle Blowing System dan
Justice Collaborator

Transparency International Indonesia
2017

Transparency International (TI) adalah organisasi masyarakat sipil global terdepan dalam perjuangan melawan korupsi. Melalui lebih dari 90 cabang (chapters) di seluruh penjuru dunia dan Sekretariat Internasional di Berlin, kami meningkatkan kesadaran tentang dampak korupsi yang sangat merusak dan bekerja bersama dengan mitra pemerintah, bisnis, dan masyarakat sipil dalam mengembangkan dan menerapkan upaya-upaya yang efektif untuk memberantas korupsi.

Transparency International Indonesia(TII) merupakan salah satu kantor cabang di Asia Pacific yang terlibat aktif dalam riset, advokasi, dan kampanye antikorupsi dan tatakelola pemerintahan terbuka sejak tahun 2000. TII bekerjasama dengan para pemimpin politik pemerintahan, pebisnis, peneliti, media, dan kelompok-kelompok kreatif dan anak muda dalam mendorong transparansi, partisipasi, akuntabilitas dan integritas pemerintah, bisnis dan masyarakat.

Didukung oleh:



USAID CEGAH Empowering Indonesia's Community of Accountability

© 2017 Transparency International Indonesia

DAFTAR ISI

BAB I.....	1
PENDAHULUAN.....	1
I. Latar belakang.....	1
II. Konsep whistleblowing system (WBS) dan justice collaborator (JC).....	4
III. Ruang Lingkup Pedoman	5
IV. Maksud Pedoman	6
V. Tujuan Pedoman.....	6
VI. Sasaran Pedoman	6
BAB II.....	9
PEDOMAN STANDAR <i>WHITSLE BLOWING SYSTEM</i>.....	9
I. Siapa yang dapat disebut <i>whistle blower</i> ?	9
II. Siapa yang dilaporkan?	9
III. Memuat pernyataan nilai-nilai, antara lain:.....	9
IV. Apa yang boleh dilaporkan?	11
V. Pelaksana WBS.....	12
VI. Sistem pengaduan WBS.....	12
VII. Jaminan perlindungan WBS	12
VIII. Prosedur Pengelolaan Laporan WBS	13
IX. Mekanisme Perlindungan.....	15
X. Sistem koordinasi, pengawasan dan pertanggungjawaban WBS.....	19
BAB III.....	23
PEDOMAN STANDAR <i>JUSTICE COLLABORATOR</i>.....	23
I. Apakah JC bertumpu pada perannya atau pada pengungkapan kasusnya?	23
II. Publikasi status JC	23
III. tindak pidana.....	24
IV. Syarat-syarat JC	24
V. Tata cara pemberian status JC	24
VI. Siapa yang berwenang memberikan status JC	25
VII. Kapan status JC dapat diberikan	25
VIII. Pertanggungjawaban dan pengawasan pemberian status JC	25

IX. Hak dan kewajiban JC.....	26
X. Prosedur membuka informasi status WB dan JC	27
XI. Struktur perlindungan JC.....	27
XII. Lokasi perlindungan JC.....	28
XIII. Prosedur perlindungan JC.....	28

BAB I

PENDAHULUAN

I. Latar belakang

Penelitian Transparansi International Indonesia (TII) tahun 2017 menghasilkan sebuah Naskah Akademis berjudul **“Melindungi Para Pengungkap Korupsi: Refleksi atas Sistem Perlindungan terhadap Pelapor, Saksi dan Korban dalam Konteks Korupsi”**. Salah satu rekomendasi Naskah Akademis tersebut adalah perlunya pedoman tentang *whistleblowing system* (WBS) yang berlaku umum untuk semua Kementerian/lembaga dan yang berlaku khusus berdasarkan kewenangan Kementerian/Lembaga. Selain itu, Naskah Akademis juga merekomendasikan perlunya pedoman tentang *justice collaborator* (JC) yang berlaku untuk semua lembaga penegak hukum.

Artinya, pedoman ini merupakan bagian yang tak terpisahkan dengan Naskah Akademis. Untuk memahami alasan-alasan konseptual baru yang disodorkan dalam pedoman ini maka penting untuk membaca Naskah Akademis yang menjadi rujukan. Dalam pedoman ini, kami akan spesifik mengajukan pokok-pokok substansi yang perlu diatur dalam WBS dan JC.

WBS dan JC mempunyai kaitan erat dengan sistem perlindungan. Para pelapor WBS dan JC mempunyai kerentanan dari ancaman dan serangan dari pihak-pihak yang dilaporkan dan para pendukungnya. Terdapat 5 (lima) bentuk ancaman dan serangan yang dialami oleh mereka, yakni; ancaman fisik (pemukulan, penendangan, penamparan, penembakan, dan lain-lain), ancaman psikis (teror, diancam melalui kata-kata, dan lain-lain), ancaman kriminalisasi (dilaporkan balik dengan pasal pencemaran nama baik dan lain-

lain), ancaman ekonomi/pekerjaan (mutasi, penurunan jabatan, dan lain-lain), dan ancaman khusus untuk *justice collaborator*; modusnya hampir sama dengan keempat jenis ancaman tersebut.

Pada sisi yang lain, secara yuridis, tidak semua aparat penegak hukum (APH) yang menangani kasus korupsi mempunyai instrumen perlindungan. Jikapun ada APH yang memiliki instrumen perlindungan maka terdapat beberapa kelemahan, misalnya aturannya tidak harmonis, tumpang tindih, terjadinya konflik kepentingan, dan lain-lain. Selain itu, belum adanya pedoman tentang standar WBS dan JC berpotensi menimbulkan keraguan, kerancuan dan konflik antar lembaga penegak hukum.

Tinjauan terhadap berbagai SOP LPSK terkait perlindungan saksi dan korban, Peraturan Bersama Kemenhukham, Kejaksaan, Kepolisian, KPK dan LPSK tahun 2011 tentang Pelapor, Saksi Pelapor dan Saksi Pelaku Yang Bekerjasama, dan Petunjuk Teknis mengenai Pelaksanaan Perlindungan Saksi atau Pelapor Antara KPK dengan LPSK tahun 2011 menghasilkan beberapa catatan kritis adalah;

- a. Belum ada pengaturan mengenai konflik kepentingan di setiap tahapan perlindungan pelapor, saksi dan korban. Padahal dalam beberapa kasus, terdapat pemohon perlindungan adalah korban pelanggaran HAM yang diduga dilakukan oleh polisi. Sedangkan LPSK bekerjasama dengan Kepolisian dalam pengamanan saksi dan korban baik di pusat maupun daerah. Ini rentan menimbulkan konflik kepentingan.
- b. Masih lemahnya pengaturan mengenai manajemen keamanan data/informasi. Disebutkan bahwa kerahasiaan penanganan dan data/informasi sangat penting dalam setiap tahapan perlindungan. Tetapi, bagaimana pengaturan manajemen keamanan data/informasi tersebut dioperasionalkan, itu tidak dijelaskan. Secara singkat memang telah disebutkan dalam Juknis mengenai pelaksanaan perlindungan saksi atau pelapor antara KPK dengan LPSK.

- c. Belum ada pengaturan mengenai paska perlindungan. Umumnya, tingkat ancaman dan serangan terhadap pelapor dan saksi tinggi ketika sedang pengungkapan korupsi dan dalam proses penanganan aparat penegak hukum. Paska itu, tingkat ancaman dan serangan menurun. Namun demikian, pengaturan mengenai paska perlindungan harus tetap disusun disebabkan peristiwa ancaman dan serangan ulangan kepada pelapor dan saksi dapat terjadi.
- d. Lemahnya pengaturan dan kewenangan penanganan terkait perlindungan ekonomi, seperti pemecatan, penurunan pangkat, mutasi dan lain-lain. Padahal LPSK mempunyai kewajiban melakukan perlindungan terhadap kasus-kasus seperti itu.
- e. Tidak adanya pengaturan mengenai manajemen perlindungan secara preventif, seperti bagaimana membangun kepekaan terhadap resiko dan membangun sistem pencegahan terhadap ancaman/serangan.
- f. Tidak ada pengaturan mengenai pembuatan database bersama mengenai penanganan pelapor, saksi pelapor dan saksi pelaku yang bekerjasama di lembaga aparat penegak hukum dan LPSK.

Berkaitan dengan hasil Naskah Akademis dan catatan kritis mengenai berbagai peraturan mengenai pelapor, saksi dan korban tersebut, maka pedoman ini memasukkan pokok-pokok pembahasan yang baru mengenai WBS dan JC. Misalnya, nilai-nilai yang mendasari WB, mekanisme perlindungan WBS dan JC, adanya sistem koordinasi, pengawasan dan pertanggungjawaban WBS dan JC, dan lain-lain.

Pentingnya memasukkan nilai-nilai yang mendasari WBS adalah fakta bahwa kewenangan setiap Kementerian/Lembaga berbeda-beda. Minimal dibedakan 3 (tiga) jenis kewenangan Kementerian/Lembaga, yaitu lembaga yang berwenang mengawasi pelanggaran etika, lembaga yang berwenang menangani kasus korupsi dan lembaga yang berwenang menangani

ancaman terhadap pelapor, saksi dan korban. Karakteristik ini membuat jenis pelaporan dari pelapor/*whistle blower* setiap Kementerian/Lembaga berbeda-beda. Implikasinya adalah WBS tidak dapat diseragamkan semuanya. Namun demikian, perbedaan tersebut hanya didasarkan pada kewenangan masing-masing lembaga, sedangkan pada level nilai-nilai yang mendasari WBS adalah sama. Detail penjelasan pokok-pokok pembahasan yang baru mengenai WBS dan JC dapat dilihat dalam bab selanjutnya.

II. Konsep whistleblowing system (WBS) dan justice collaborator (JC)

Pedoman ini juga akan menjelaskan secara ringkas mengenai konsep dari *whistleblowing system* (WBS) dan *justice collaborator* (JC). Istilah WBS berasal dari konsep *whistle blower* yang berarti merupakan seseorang yang melaporkan perbuatan yang berindikasi tindak pidana korupsi yang terjadi di dalam organisasi tempat dia bekerja ataukah di organisasi lain, dan dia memiliki akses informasi yang memadai atas terjadinya indikasi tindak pidana korupsi tersebut. Pengertian *whistleblower* juga dapat ditemukan pada Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) No 04 Tahun 2011 tentang Perlakuan bagi Pelapor Tindak Pidana (*Whistleblower*) dan Saksi Pelaku yang bekerja sama (*Justice Collaborator*) di dalam perkara tindak pidana tertentu. Dalam perkembangannya, konsep *whistle blower* menjadi piranti tata kelola pemerintahan yang disebut *whistle blowing system* (WBS). WBS merupakan suatu sistem yang dapat dijadikan media bagi saksi pelapor untuk menyampaikan informasi mengenai tindakan penyimpangan yang diindikasikan terjadi di dalam suatu organisasi. Pemberi informasi dapat berasal dari manajemen, karyawan sebuah organisasi, ataupun pihak lain yang memiliki interaksi dengan perangkat organisasi. Pengaturan WBS misalnya tertuang di

Inpres No. 7/2015 yang kemudian diganti dengan Inpres No. 10/2016 tentang Aksi Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi Tahun 2016 dan Tahun 2017.

Pengaturan JC terdapat di Pasal 37 ayat (2) United Nations Convention Against Corruption (UNCAC) Tahun 2003. Disebutkan bahwa *“setiap negara peserta wajib mempertimbangkan, memberi kemungkinan dalam kasus-kasus tertentu, memberi hukuman dari seorang pelaku yang memberikan kerjasama yang substansial dalam penyelidikan atau penuntutan suatu kejahatan yang ditetapkan dalam konvensi ini”*. UNCAC diratifikasi Indonesia melalui UU Nomor 7 Tahun 2006 tentang Pengesahan UNCAC (Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Anti Korupsi 2003). Pengaturan JC terdapat di SEMA 4/2011 dalam angka 9, yaitu salah satu pelaku tindak pidana tertentu, yang mengakui kejahatan yang dilakukannya, bukan pelaku utama dalam kejahatan tersebut serta memberikan keterangan sebagai saksi di dalam proses peradilan. Pengaturan JC terdapat pula di Pasal 10A dan Pasal 28 Ayat (2) UU No. 31 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas UU No. 13/2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban. Perlindungan atas JC dilakukan, tidak hanya ketika proses peradilan berlangsung, tetapi mesti hingga dalam penjara dan masa hukumannya berakhir. Ketika di dalam penjara, JC mendapat perlindungan dari unit perlindungan saksi dan korban bekerjasama dengan pihak lembaga pemasyarakatan.

Penanganan WBS dan JC adalah merupakan bentuk pelayanan publik oleh kementerian/lembaga. Olehnya, proses WBS dan JC harus mengedepankan prinsip-prinsip tata kelola pemerintah yang baik (*good governance*), seperti akuntabilitas, transparansi, partisipasi, responsif dan lain-lain.

III. Ruang Lingkup Pedoman

Ruang lingkup dari buku pedoman ini adalah membahas pokok-pokok substansi yang berkaitan dengan *whistleblowing system* (WBS) dan *Justice collaborator* (JC). Mulai dari, proses pengaduan laporan, penanganan pengaduan, pengaturan perlindungan, penentuan status JC, dan lain-lain.

IV. Maksud Pedoman

Maksud dari penulisan pedoman ini adalah sebagai pedoman praktis dalam kerangka pemenuhan dan perlindungan terhadap pelapor WBS dan JC yang rentan mengalami ancaman dan serangan. Sekaligus membantu lembaga pemerintah dan organisasi masyarakat sipil dalam mengembangkan kebijakan dan sistem perlindungan terhadap para pelapor/*whistle blower* melalui WBS dan pengaturan khusus tentang JC.

V. Tujuan Pedoman

Tujuan dari adanya penulisan pedoman perlindungan untuk para pengungkap kasus korupsi adalah sebagai berikut:

- a. Menyediakan informasi yang memadai mengenai sistem WBS dan JC;
- b. Meningkatkan pengetahuan, pemahaman dan kesadaran bagi para pelapor/*whistle blower* dan JC mengenai sistem perlindungan secara khusus, dan bagi para pengungkap kasus korupsi secara umum;
- c. Membantu lembaga pemerintah dan organisasi masyarakat sipil mengenai pentingnya WBS dan JC termasuk sistem perlindungan bagi pelapornya.

VI. Sasaran Pedoman

Adapun sasaran dari penulisan pedoman perlindungan ini adalah sebagai berikut:

- a. Pelapor/*whistleblower*, saksi, *justice collaborator* dan para pengungkap kasus korupsi lainnya;
- b. Keluarga dan teman dari pelapor/*whistleblower*, saksi, *justice collaborator* dan para pengungkap kasus korupsi lainnya;

- c. Lembaga pemerintah dan aparat penegak hukum;
- d. Lembaga Swadaya Masyarakat.

BAB II

PEDOMAN STANDAR *WHITSLE BLOWING SYSTEM*

Dalam pedoman *whistleblowing system* (WBS) ini terdapat 10 (sepuluh) pokok pembahasan, yakni sebagai berikut:

I. Siapa yang dapat disebut *whistle blower*?

Pelapor yang boleh memberikan informasi atau melakukan pelaporan melalui WBS adalah orang dari internal lembaga maupun dari luar lembaga.

II. Siapa yang dilaporkan?

Untuk menentukan siapa yang dilaporkan melalui WBS ditentukan oleh kewenangan lembaga yang mengeluarkan WBS, contohnya WBS pada Kepolisian berbeda dengan WBS pada Kementerian Keuangan, karena keduanya memiliki kewenangan yang berbeda dalam hal menangani korupsi. Untuk itu standarnya adalah:

- a. Terlapor pada WBS Lembaga Penegak Hukum adalah pejabat/pegawai pada lembaga tersebut (terlapor internal) dan pejabat pada lembaga lainnya (terlapor eksternal).
- b. Terlapor pada WBS Kementerian/lembaga di luar penegak hukum adalah pejabat/pegawai pada lembaga tersebut (terlapor internal).

III. Memuat pernyataan nilai-nilai, antara lain:

- a. Menghormati privasi: yaitu antara pelapor dan terlindung dengan pemberi perlindungan harus saling menghormati privasi masing-masing;

- b. Menjamin kerahasiaan: yaitu pelapor dan terlindung dijamin kerahasiaannya baik identitasnya maupun substansi permohonannya;
- c. Mengutamakan keselamatan: yaitu penanganan laporan dan pemberian perlindungan wajib mengutamakan keselamatan dari pelapor dan terlindung;
- d. Menjunjung tinggi kejujuran: yaitu hubungan antara pelapor dan terlindung dengan pemberi perlindungan dilandasi sikap kejujuran satu sama lainnya;
- e. Mengedepankan akuntabilitas: yaitu tindakan penanganan laporan dan pemberian perlindungan dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan baik proses maupun tindak lanjutnya;
- f. Menjamin perlindungan: yaitu segala upaya pemenuhan hak dan pemberian bantuan untuk memberikan rasa aman pelapor dan terlindung wajib dilaksanakan oleh pemberi perlindungan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan;
- g. Menghormati perbedaan pandangan: yaitu tidak adanya pembatasan, pelecehan, atau pengucilan yang langsung atau tidak langsung didasarkan pada perbedaan pandangan dalam penanganan laporan dan pemberian perlindungan;
- h. Membiasakan pemikiran yang terbuka: yaitu menempatkan secara proposional kedudukan dan pendapat pelapor dan terlindung ketika mengemukakan pendapatnya mengenai teknis, bentuk, dan subyek pemberian perlindungan yang akan atau yang sedang diberikan;
- i. Menciptakan kenyamanan bagi semua; yaitu penanganan laporan dan pemberian perlindungan harus menciptakan kenyamanan seluruh pihak yang terlibat;
- j. Saling percaya: yaitu komunikasi antara pelapor dan terlindung dengan pemberi perlindungan dilandasi sikap saling percaya satu sama lainnya;

- k. Partisipatif: yaitu mendorong peran serta aktif dari pelapor dan terlindung dalam penanganan laporan dan pemberian perlindungan;
- l. Penghormatan terhadap *fair trial*: yaitu seluruh tindakan penanganan laporan dan pemberian perlindungan harus menghormati asas praduga tak bersalah, peradilan yang bebas dan tidak memihak, hak bebas dari penyiksaan, serta jaminan perlindungan hak asasi manusia lainnya di seluruh tahapan peradilan.

IV. Apa yang boleh dilaporkan?

Penyebutan jenis korupsi yang boleh dilaporkan melalui WBS juga dipengaruhi oleh kewenangan lembaga yang mengeluarkan WBS, contohnya kewenangan LPSK berbeda dengan kewenangan Kepolisian. Tetapi secara umum ada 3 (tiga) jenis korupsi yang dapat dilaporkan melalui WBS, yaitu:

- a. Tindak pidana korupsi sebagaimana diatur di dalam UU Tipikor
Kasus korupsi tersebut dapat berupa kasus yang sudah terjadi maupun yang masih berupa dugaan. Informasi ini berlaku untuk WBS pada KPK, Kepolisian, dan Kejaksaan. Khusus WBS KPK akan menyesuaikan dengan kewenangan khusus KPK, yaitu kasus korupsi yang jumlah kerugiannya diatas 1 Milyar rupiah, dilakukan oleh aparat hukum dan menjadi perhatian publik. Sedangkan WBS Kepolisian dan kejaksaan tidak perlu mencantumkan pengkhususan tersebut.
- b. Pelanggaran Kode Etik dan Kode Perilaku Pegawai
Informasi ini berlaku untuk WBS semua lembaga, baik lembaga penegak hukum maupun Kementerian/Lembaga non-penegak hukum.
- c. Ancaman dan/atau serangan terhadap pelapor
Informasi tentang resiko dapat berupa ancaman yang sudah muncul maupun yang masih potensial, termasuk kasus pidana yang berpotensi dijadikan bahan serangan balasan. Informasi ini berlaku untuk WBS pada LPSK, KPK, Kepolisian, Kejaksaan dan Pengadilan.

Informasi ini penting untuk menentukan jenis perlindungan. Jika resiko masih potensial maka respon yang harus dilakukan adalah pencegahan. Sebaliknya, jika resiko sudah terjadi, maka respon yang harus dilakukan harus tepat misalnya memasukkan ke rumah aman, membawa ke rumah sakit, psikolog, dan lain-lain.

V. Pelaksana WBS

Pembuatan dan penanganan WBS wajib dilakukan oleh kementerian/lembaga. Hal ini merupakan upaya dalam mengembangkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) sekaligus upaya dalam pencegahan dan pemberantasan korupsi. Pembentukan WBS mesti didukung dengan kebijakan lembaga, terdapat unit khusus pelaksana, didukung sumber daya manusia (SDM) dan anggaran yang memadai, saluran/media WBS yang mudah dan efektif, manajemen penanganan laporan yang baik, dan lain-lain.

VI. Sistem pengaduan WBS

Pengaduan pada WBS dapat dilakukan secara langsung ke lembaga pelaksana WBS maupun tidak langsung melalui website atau melalui pos. Penerimaan pengaduan dengan berbagai platform ini harus menjamin pelapor dan pengisian laporannya dapat dilakukan dengan mudah dan sederhana (aksesibilitas), cepat ditanggapi, rahasia dan mendapatkan perlindungan.

VII. Jaminan perlindungan WBS

WBS harus memuat jaminan perlindungan, antara lain:

a. Jaminan Perlindungan Identitas

WBS harus memberikan jaminan kerahasiaan identitas dan keberadaan pelapor, baik pelapor anonim maupun bernama. Jika

pelapornya anonim, maka disediakan saluran komunikasi yang memungkinkan pelapor anonim tetap bisa dihubungi oleh penerima laporan. Saluran komunikasi tersebut berguna untuk mendalami substansi informasi dan mengantisipasi jika muncul resiko, sehingga lebih cepat memberikan respon. Bagi pelapor anonim harus diberikan informasi bahwa ketika muncul resiko dan pelapor masuk ke dalam skema perlindungan, maka pelapor harus membuka identitas.

b. Jaminan Perlindungan Administratif

WBS harus memberikan jaminan bahwa jika pelapor adalah pegawai maka ia tidak akan dipecat atau dimutasi akibat laporan tersebut, penundaan kenaikan pangkat, penurunan jabatan atau pangkat, pelecahan atau diskriminasi dalam segala bentuknya, dan catatan yang merugikan dalam file data pribadi (*personal file record*).

c. Jaminan Keamanan Fisik dan psikis

WBS harus memberikan jaminan bahwa pelapor akan mendapatkan perlindungan secara fisik dan psikis, apabila mengalami ancaman dan/atau serangan balasan akibat laporannya.

d. Jaminan Perlindungan Hukum

WBS harus memberikan jaminan bahwa pelapor tidak akan dikriminalisasi akibat laporannya. Jika kriminalisasi sudah terjadi maka akan dilakukan penilaian apakah kriminalisasi tersebut merupakan akibat dari laporannya, apakah pasal pemidanaan ringan dan apa perlindungan terbaik yang perlu diberikan.

VIII. Prosedur Pengelolaan Laporan WBS

a. Format pelaporan pengaduan

WBS menyediakan format pelaporan pengaduan yang mudah diisi dan diakses. Yang memuat antara lain, identitas pelapor, peristiwa yang terjadi, tempat dan waktu kejadian, dugaan pelaku dan jabatannya, modus operandi, dugaan kerugian negara, bukti-bukti permulaan dan

informasi penanganan kasus oleh penegak hukum/lembaga pengawasan.

b. Identitas Pelapor

WBS membuat prosedur yang mengakomodasi jenis-jenis pelapor. Yakni; pelapor bersifat anonim, dimana pelapor tidak perlu menunjukkan identitasnya sehingga kerahasiaan pelapor benar-benar terlindungi. Kedua, pelapor bersifat terbuka, dimana pelapor secara terbuka menyampaikan identitas dirinya dengan mendapat perlindungan yang menjamin agar informasinya tidak bocor.

c. Pemeriksaan substansi laporan

Setiap laporan yang masuk wajib diterima, diadministrasikan dan ditindaklanjuti. Selanjutnya laporan ditelaah (diterima atau tidak berdasarkan kewenangan yang ada), jika diterima dilakukan pendalaman laporan melalui pengumpulan data-data lainnya, investigasi, dan komunikasi dengan pelapor. Setelah itu, disusun laporan hasil penelaah beserta rekomendasinya yang diserahkan kepada pihak yang atasan/berwenang memastikan hasil laporan tersebut diterima atau tidak. Jika diterima maka diteruskan ke aparat penegak hukum (jika ini WBS non-APH). Kesemua prosedur penerimaan dan pemeriksaan substansi laporan harus didukung dengan SOP dan mempunyai jangka waktu penanganan.

d. Penilaian dan analisis resiko

Dalam proses penanganan laporan, pelapor mendapatkan hak-hak sebagai saksi dan pelapor sesuai Undang-Undang. Apabila pelapor mendapat ancaman dan serangan maka pengelola WBS (non KPK) wajib melakukan pemberian perlindungan dengan meminta bantuan LPSK. Pelaksana WBS diharapkan mempunyai sistem pendeteksi dini dalam bentuk manajemen resiko yang dapat menunjukkan “bagaimana, dimana, dan kapan ancaman terhadap pelapor dapat terjadi”.

- e. Manajemen keamanan data/informasi.
Kerahasiaan proses perlindungan dilakukan mulai dari tahapan pengungkapan kasus di WBS hingga mendapat layanan perlindungan. Perlindungan keamanan data/informasi dilakukan secara tertutup dan file digital terlindungi dengan terenskripsi *end to end*.
- f. Komunikasi antara pelapor dan pengelola laporan
Pengelolaan pola komunikasi dalam penanganan laporan antara pelapor dan lembaga penyedia WBS dilakukan dengan prinsip perlindungan kerahasiaan identitas. Misalnya dengan menyediakan fasilitas kotak komunikasi untuk berkomunikasi dengan petugas, hanya bisa diakses menggunakan nama samaran dan kata sandi pelapor. Ini sudah diterapkan dalam WBS KPK. Selain itu, pola komunikasi di internal lembaga terkait penanganan WBS wajib dilakukan secara rahasia dan tertutup dengan unit kerja lainnya, dan dapat terbuka hanya karena ada kebutuhan.
- g. Hak-hak Pelapor
Setiap pelapor berhak mendapatkan perlindungan dan penghargaan serta mengetahui informasi tentang status penanganan laporannya, apakah dihentikan karena tidak terbukti, apakah dilimpahkan ke lembaga lain, dan seterusnya.

IX. Mekanisme Perlindungan

- a. Permohonan/penawaran
Perlindungan pertama-tama diberikan sebagai penghargaan terhadap pelapor yang berani melaporkan kasus korupsi walaupun resikonya besar. Untuk itu, perlindungan dapat diberikan baik atas permintaan pelapor maupun penawaran dari lembaga.
- b. Kesiediaan pengungkap

Untuk perlindungan yang diberikan atas inisiatif lembaga pelindung, harus menyertakan kesediaan pelapor. Jika pelapor tidak bersedia dilindungi, maka lembaga harus menyediakan alternatif pengamanan.

c. Tujuan Pengungkapan

Informasi tentang tujuan pengungkapan menjadi pegangan bagi petugas perlindungan untuk menilai apakah perlindungan layak diberikan atau tidak. Ada beberapa kemungkinan tujuan pengungkapan, antara lain: bagian dari pekerjaan penelitian/observasi, sarana perlindungan diri pengungkap, persaingan politik, agar ada tindakan perbaikan dan lain-lain. Di antara tujuan-tujuan tersebut, perlindungan hanya layak diberikan jika pengungkapan bertujuan agar ada tindakan perbaikan.

Pertanyaan bantu untuk mendeteksi tujuan pengungkapan:

- 1) Apakah motivasi pelapor melakukan pengungkapan korupsi?
- 2) Apakah motivasi pelapor melakukan pengungkapan korupsi berasal dari diri sendiri atau permintaan pihak lain?
- 3) Jika dari pihak lain, siapakah pihak tersebut?
- 4) Apakah pelapor melakukan pengungkapan korupsi melakukan sendiri, kelembagaan, ataukah bersama-sama pihak lain?
- 5) Jika bersama, siapakah pihak lain tersebut?
- 6) Terkait dengan pengungkapan korupsi tersebut, apakah benar terjadi ancaman dan serangan dialami pelapor;
- 7) Sudah berapakah ancaman dan serangan dialami pelapor?;
- 8) Bagaimana bentuknya, kapan, dimana dan siapa pelaku ancaman dan serangan yang dialami pelapor?;
- 9) Adakah saksi ataukah bukti pendukung yang menunjukkan bahwa benar terjadi ancaman dan serangan kepada pelapor?; dan seterusnya.

d. Bentuk perlindungan

Kementerian/lembaga pelaksana WBS dalam memberikan bentuk perlindungan kepada pelapornya ditentukan oleh kewenangan yang dimilikinya dalam menangani kasus korupsi dan sistem perlindungan. Kewenangan menangani kasus korupsi ada pada lembaga penegak hukum tetapi kewenangan melakukan perlindungan pelapor dimiliki oleh LPSK dan KPK.

Untuk lembaga aparat hukum non-KPK dan lembaga non-APH, bentuk perlindungan yang diberikan dapat melalui kerjasama LPSK. Contoh bentuk perlindungannya, adalah; layanan dukungan pemenuhan hak prosedural (misalnya perlindungan hukum dan pendampingan selama proses peradilan pidana berjalan dan lain-lain), layanan perlindungan fisik, layanan pemberian bantuan medis, layanan pemberian bantuan psikologis, dan layanan pemberian bantuan rehabilitasi psikososial.

Pemohon perlindungan juga berhak ikut serta dalam proses memilih dan menentukan bentuk perlindungan dan dukungan keamanan.

e. Analisis potensi resiko

- 1) Apa saja peristiwa yang berhubungan dengan ancaman, misal HP hilang, laptop hilang, dan lain-lain;
- 2) Apakah ada kasus pidana yang melibatkan pelapor?;
- 3) Bagaimana kondisi lingkungan sekitar dan pekerjaan terlapor?;
- 4) Apa hubungan pelapor dan terlapor;
- 5) Adakah potensi penggunaan jabatan atau kekuasaan dari terlapor untuk terus melakukan ancaman.

f. Siapa yang dilindungi:

- 1) pelapor,
- 2) saksi fakta,
- 3) saksi ahli,
- 4) saksi pelaku,
- 5) keluarga, korban,
- 6) orang yang berhubungan dengan mereka.

g. Persyaratan mendapat perlindungan

Seorang pemohon perlindungan harus memenuhi beberapa persyaratan untuk menjadi terlindung, antara lain: sifat pentingnya keterangan, adanya ancaman yang membahayakan, mendapat rekomendasi berdasarkan hasil analisis tim medis atau psikolog, dan hasil rekam jejak tindak pidana yang pernah dilakukan.

h. Hak-hak terlindung, meliputi:

- 1) Hak atas perlindungan fisik, antara lain: Keamanan pribadi, keluarga dan harta benda, identitas dirahasiakan, identitas baru, tempat kediaman sementara, tempat kediaman baru, dan bantuan medis;
- 2) Hak atas perlindungan psikis, antara lain: Memberikan keterangan tanpa tekanan, mendapat penerjemah, bebas dari pertanyaan yang menjerat, pendampingan, bantuan rehabilitasi psikologis dan psikososial;
- 3) Hak atas perlindungan hukum, antara lain: Mendapat nasihat hukum, informasi tentang perkembangan kasus, putusan pengadilan dan dalam hal terpidana dibebaskan, tidak dituntut secara perdata maupun pidana atas kesaksian atau laporannya (kecuali laporan dan kesaksian disampaikan dengan itikad buruk), tuntutan ditunda sampai kasus yang ia laporkan atau ia berikan kesaksian telah diputus oleh pengadilan dan telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
- 4) Hak atas perlindungan ekonomi, antara lain: Bantuan biaya hidup sementara, penggantian biaya transportasi.

Bagaimana dengan kompensasi dan restitusi? UU PSK hanya mengatur kompensasi bagi korban pelanggaran HAM berat dan terorisme, sedangkan restitusi diberikan kepada semua korban tindak pidana. Mungkinkah korban kriminalisasi mendapat kompensasi.

- i. Surat perjanjian antara terlindung dan pemberi perlindungan
Setiap ada pemberian perlindungan maka diwajibkan terdapat surat perjanjian antara terlindung dan lembaga pemberi perlindungan. Surat perjanjian ini memuat hak dan kewajiban setiap pihak, kondisi-kondisi yang membatalkan perjanjian, masa waktu, sanksi, dan lain-lain.
- j. Situasi yang melingkupi laporan
 - 1) Momentum politik: pilkada, pemilihan direktur, dan sejenisnya;
 - 2) Personal pelapor : pekerjaan, lembaga, posisi/jabatan, dan lain-lain;
 - 3) Personal terlapor: Posisi/kekuasaan dan relasi politik, bisnis dan hukum terlapor;
 - 4) Pendukung terlapor: Pihak-pihak yang terlibat selain terlapor, karakteristiknya, dan hubungannya dengan terlapor.
- k. Pengaturan Paska perlindungan
Tingkat ancaman dan serangan terhadap pelapor dan saksi tinggi ketika sedang pengungkapan korupsi dan dalam proses penanganan aparat penegak hukum. Paska itu, tingkat ancaman dan serangan menurun. Namun demikian, peristiwa ancaman dan serangan ulangan kepada pelapor dan saksi tidak hilang dan dapat terjadi. Untuk itu, pengaturan mengenai paska perlindungan perlu dilakukan.

X. Sistem koordinasi, pengawasan dan pertanggungjawaban WBS

- a. Karena WBS diperintahkan oleh Inpres, maka harus ada laporan kepada Presiden dengan memuat: pelanggaran yang umum dilaporkan, tindak lanjut oleh lembaga yang berwenang, kebijakan presiden yang diperlukan. Selanjutnya, Presiden memberikan penilaian lembaga-lembaga yang paling banyak dilaporkan, lembaga yang tidak menindaklanjuti laporan dan memberikan penghargaan kepada pelapor.

Alasan lain mengapa pengawasan ditangani oleh Presiden adalah para menteri diangkat dan bertanggungjawab kepada Presiden. Pula dilandasi cakupan lembaga pelaksana WBS yang luas, yang dilaksanakan setiap Kementerian/Lembaga. Pendelegasian wewenang Presiden untuk pelaksana operasionalnya diserahkan kepada Kementerian PPN/Bappenas. Mengapa diletakkan di Bappenas karena salah satu fungsi dan perannya adalah melakukan pengendalian dan evaluasi terhadap pelaksanaan rencana pembangunan. WBS adalah salah satu media dalam pengembangan tata kelola pemerintahan yang baik dan merupakan pondasi dalam pembangunan nasional.

- b. Bagaimana jika satu pelapor mengirimkan ke banyak WBS? Maka perlu database bersama, sekaligus untuk memantau status penanganan laporan. Misalnya laporan melalui WBS Kementerian Lingkungan Hidup tetapi dilimpahkan ke Kejaksaan, maka melalui database bersama dapat diketahui status penanganan oleh Kejaksaan. Untuk menjaga kerahasiaan dan keamanan pelapor, database berisi kode-kode, yang hanya diketahui oleh orang tertentu dan memuat informasi secara umum, misal nomor laporan, kode pelimpahan, status penanganan.
- c. Terdapat sistem bersama beberapa kementerian/lembaga terkait WBS yang disebut TEGAS (Terintegrasi antar Sistem). TEGAS merupakan amanat dari Inpres dan keberadaannya penting untuk mendapat monitoring dan evaluasi secara periodik dan hasilnya disampaikan ke Presiden dan dipublikasi ke publik.
- d. Pembatalan perlindungan dapat diajukan keberatan kepada pengadilan, yang keluar dalam bentuk penetapan bahwa perlindungan seharusnya diteruskan atau dibatalkan.
- e. Dalam hal terjadi konflik kepentingan, yang berdampak pada pemberian atau pembatalan perlindungan, maka dapat diuji ke

pengadilan. Selain itu, seluruh tahapan WBS mengadopsi konsep pencegahan konflik kepentingan.

- f. Dalam hal memeriksa keberatan perlindungan maupun pembatalan, pengadilan dapat membentuk tim khusus, yang melibatkan ahli yang kompeten dan independen dari luar pengadilan.
- g. Kerjasama dalam hal relokasi untuk dilakukan di negara lain.
- h. Penanganan dan pemberian perlindungan yang ada masih bersifat refresif, dimana dilakukan jika terjadi ancaman dan serangan terhadap pelapor dan saksi. Diperlukan adanya pengaturan mengenai manajemen perlindungan secara preventif, seperti bagaimana membangun kepekaan terhadap resiko dan membangun sistem pencegahan terhadap ancaman/serangan.

BAB III

PEDOMAN STANDAR *JUSTICE COLLABORATOR*

Penanganan *justice collaborator* (JC) dilaksanakan spesifik, yakni hanya untuk penegak hukum dan pelaku tindak pidana. Dalam pedoman JC ini terdapat 13 (tigabelas) pokok pembahasan, yakni sebagai berikut:

I. Apakah JC bertumpu pada perannya atau pada pengungkapan kasusnya?

Jika pada peran, maka JC hanya berlaku untuk orang yang bukan pelaku utama. Tetapi bukankah penyertaan juga mengenal orang yang turut serta melakukan? Jika bertumpu pada pengungkapan kasus, maka yang dilihat bukan apakah ia pelaku utama atau bukan, melainkan sepenting apa kasus tersebut bagi publik dan sesulit apa kasus tersebut diungkap tanpa kerjasama dengan pelaku?.

II. Publikasi status JC

Status JC dapat diberikan pada setiap tahap pemidanaan. Jika status JC diberikan sebelum penuntutan maka sifatnya masih tertutup. Publikasi terbuka atas status JC dilakukan pada saat pembacaan tuntutan. Selanjutnya, hakim akan memutuskan apakah status JC tersebut diterima atau ditolak. Keputusan tersebut dicantumkan di dalam putusan sebagai pertimbangan yang meringankan/memberatkan.

III. tindak pidana

JC hanya diberikan kepada saksi pelaku pada tindak pidana korupsi yang pembuktiannya sulit, misalnya semua saksi dibunuh, semua bukti dibakar, dan lain-lain.

IV. Syarat-syarat JC

- a. Kasusnya harus signifikan;
- b. Keterangan saksi sangat krusial untuk keberhasilan tuntutan;
- c. Tidak ada alternatif lain untuk mengamankan keselamatan saksi;
- d. Tidak ada alternatif lain untuk mengungkap kasus korupsi tersebut;
- e. Disetujui oleh lembaga yang berwenang;
- f. Dapat dibatalkan oleh hakim;
- g. Disetujui oleh saksi;
- h. Ada perjanjian perlindungan, yang memuat: profil saksi sesuai kriteria, bentuk-bentuk perlindungan dan pendampingan yang disediakan, kemungkinan pembatalan jika saksi melanggar perjanjian, tanggungjawab saksi, dan pendanaan. Jika perjanjian dihentikan, maka identitas dapat kembali ke identitas awal jika diperlukan. Dan saksi harus mengembalikan seluruh dokumen perubahan identitas.

V. Tata cara pemberian status JC

- a. Aparat penegak hukum (APH) mempelajari riwayat kasus (termasuk dampak kasus bagi kepentingan publik);
- b. Kondisi kejiwaan JC, relevansi kesaksian dengan tuntutan, urgensi kesaksian;
- c. Alternatif perlindungan bagi JC;
- d. Hubungan JC dengan pelaku dan saksi lainnya;
- e. Kesiadaan JC memberikan keterangan yang diperlukan untuk penuntutan;

- f. Tes kesehatan dan kejiwaan.

VI. Siapa yang berwenang memberikan status JC

Aparat penegak hukum yang dapat memberikan rekomendasi status JC adalah kepolisian, kejaksaan dan KPK. Tetapi pihak yang dapat memutuskan status JC tersebut diterima atau ditolak adalah hakim.

VII. Kapan status JC dapat diberikan

Status JC dapat diberikan pada setiap tahap pemidanaan, yaitu penyelidikan, penyidikan, pelimpahan berkas ke pengadilan, penuntutan dan putusan pengadilan. Publikasi terbuka JC dilakukan di persidangan pada saat pembacaan tuntutan. Selanjutnya hakim akan memutuskan apakah status JC tersebut diterima atau ditolak dan dicantumkan di dalam putusan.

VIII. Pertanggungjawaban dan pengawasan pemberian status JC

- a. Kerjasama dalam pemberian remisi sebagai kompensasi JC dilaksanakan oleh Kemenkumham, JPU, LPSK. Remisi hanya diberikan jika ada putusan pengadilan yang menyebutkan bahwa terpidana adalah JC.
- b. Kerjasama dalam penggantian identitas JC dan implikasinya terhadap harta-harta dan perjanjian perdata yang menggunakan identitas lama.
- c. Pengawasan terhadap keputusan status JC dilakukan oleh hakim dalam bentuk hakim dapat menolak. Implikasinya hakim akan menyebutkan penolakan tersebut di dalam putusan. Akibatnya tidak akan ada kompensasi, misalnya dalam bentuk remisi.
- d. Pembatalan perlindungan kepada JC dapat diajukan keberatan kepada pengadilan, yang keluar dalam bentuk penetapan bahwa perlindungan seharusnya diteruskan atau dibatalkan.

- e. Dalam hal terjadi konflik kepentingan, yang berdampak pada pemberian atau pembatalan perlindungan, maka dapat diuji ke pengadilan.
- f. Dalam hal memeriksa keberatan perlindungan maupun pembatalan, pengadilan dapat membentuk tim khusus, yang melibatkan ahli yang kompeten dan independen dari luar pengadilan.
- g. Kerjasama dalam hal relokasi dapat dilakukan di negara lain.

IX. Hak dan kewajiban JC

- a. Hak: JC berhak mendapat perlindungan fisik, pembebasan dari tuntutan, pemisahan tempat penahanan atau tempat menjalani pidana antara JC dan tersangka, terdakwa atau narapidana yang diungkap tindak pidananya, pemisahan pemberkasan, memberikan keterangan di persidangan tanpa berhadapan langsung dengan terdakwa yang diungkap tindak pidananya, keringanan hukuman hingga hukuman pidana penjara yang paling ringan di antara terdakwa lain yang terbukti bersalah, dan pembebasan bersyarat, remisi tambahan, dan hak narapidana lainnya.

Ketika JC dalam penjara, maka unit perlindungan saksi dapat membuat kerjasama dengan pihak lembaga pemasyarakatan untuk melakukan beberapa langkah perlindungan, misalnya, pemisahan dari tahanan penjara lainnya, penggunaan nama yang berbeda untuk JC, pengaturan transportasi khusus untuk kesaksian JC di pengadilan, dan JC ditempatkan di unit penjara secara terpisah atau bahkan di penjara khusus.

- b. Kewajiban: saksi dilarang membuka informasi bahwa dirinya berada di dalam program perlindungan dan bagaimana program perlindungan bekerja dan kesediaan saksi untuk menaati aturan yang berkenaan dengan keselamatannya.

X. Prosedur membuka informasi status WB dan JC

Prosedurnya dapat dilakukan oleh petugas maupun pihak ketiga. Misalnya keluarga WB atau JC harus mendapatkan izin pejabat pemberi perlindungan, termasuk penegak hukum.

XI. Struktur perlindungan JC

a. Pengawas : Presiden

Beberapa Kementerian/Lembaga terlibat dalam proses penentuan status, perlindungan hingga pemberian penghargaan atas peran JC. Misalnya, pemberian status JC dapat dilakukan di setiap tahapan pemidanaan oleh APH dan keputusan resmi status JC dipegang Hakim. Untuk penghargaan perannya sebagai JC melalui remisi dilakukan oleh Kemenhukham. Sedangkan perlindungan JC dari awal hingga berakhir di lembaga masyarakat dilakukan oleh LPSK. Dengan banyaknya Kementerian/Lembaga yang terlibat maka pengawasan JC berada di tangan Presiden.

b. Penanggungjawab Tertinggi: Ketua KPK, Ketua LPSK, Kapolri, Jaksa Agung, Ketua MA

Kewenangan pengawasan JC oleh Presiden kemudian didelegasikan ke penanggungjawab tertinggi yang diemban bersama-sama (kolektif) oleh beberapa Kementerian/Lembaga seperti Menteri Hukum dan HAM, Ketua KPK, Ketua LPSK, Kapolri, Jaksa Agung, dan Ketua Mahkamah Agung.

c. Penanggungjawab Operasional: LPSK

JC adalah saksi pelaku pelaku tindak pidana yang bekerjasama. Karena JC adalah pelaku kejahatan walaupun bukan pelaku utama membuatnya memiliki pengetahuan dan informasi kunci terkait kasus korupsi tertentu yang ditangani APH. Pengetahuan dan informasi kunci tersebut membuat JC rentan mengalami ancaman dan serangan. Olehnya, penanggungjawab operasional dari pengawasan JC

dilakukan LPSK. Selanjutnya, LPSK berkoordinasi dengan lembaga APH yang merekomendasi dan memutuskan status JC. Ketika JC di penjara maka LPSK akan berkomunikasi dan berkoordinasi dengan Lembaga Masyarakat mengenai hak-hak dan jenis perlindungan yang didapatkan JC.

XII. Lokasi perlindungan JC

Program perlindungan oleh KPK dan LPSK hanya dilakukan di Jakarta dan tidak ada kantor cabang di daerah. Implikasi jika ada JC yang berlokasi di luar Jakarta maka kasusnya dibawa ke Jakarta dan disidangkan di PN Jakarta Pusat. Lembaga perlindungan dapat bekerjasama dengan lembaga tertentu untuk melakukan teknis perlindungan, misalnya menjaga rumah, mengevakuasi keluarga, dan lain-lain.

XIII. Prosedur perlindungan JC

a. Pihak penerima perlindungan

Pihak yang dapat menerima perlindungan adalah JC, keluarganya dan orang-orang terdekat.

b. Bentuk perlindungan untuk JC

Bentuk perlindungan yang diterima JC sama dengan WB. Contohnya adalah; layanan dukungan pemenuhan hak prosedural (misalnya perlindungan hukum dan pendampingan selama proses peradilan pidana berjalan dan lain-lain), layanan perlindungan fisik, layanan pemberian bantuan medis, layanan pemberian bantuan psikologis, dan layanan pemberian bantuan rehabilitasi psikososial.

c. Syarat perlindungan bagi JC, antara lain:

- 1) Tindak pidana yang akan diungkap merupakan tindak pidana dalam kasus tertentu;

- 2) Sifat pentingnya keterangan yang akan diberikan;
 - 3) Bukan pelaku utama dalam tindak pidana yang diungkapkannya;
 - 4) Kesiediaan mengembalikan aset yang diperoleh dari tindak pidana yang dilakukan dan dinyatakan dalam pernyataan tertulis;
 - 5) Adanya ancaman yang nyata atau kekhawatiran terjadinya ancaman, tekanan fisik atau psikis terhadap saksi pelaku atau keluarganya;
- d. Surat perjanjian antara JC dan pemberi status JC
- Terdapat surat perjanjian antara JC dan pemberi status JC yang didalamnya memuat hak dan kewajiban setiap pihak, kondisi-kondisi yang membatalkan perjanjian, masa waktu, sanksi, dan lain-lain.