

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Masalah korupsi seakan-akan telah menjadi penyakit yang sangat kronis dan menjadi permasalahan yang turun-temurun. Pada Negara berkembang, kasus korupsi mengalami perkembangan pula terutama korupsi birokrasi yang berlangsung dengan pemberian-pemberian tradisional utamanya pada mereka yang menduduki jabatan atau memegang kekuasaan tertentu.¹

Indonesia yang termasuk Negara berkembang, masalah korupsi seakan-akan telah identik dengan keberadaannya, bahkan saat ini telah sampai pada titik yang sangat memprihatinkan. Salah satu faktor korupsi di Indonesia yaitu kurangnya gaji atau pendapatan yang diperoleh dibandingkan dengan kebutuhan yang semakin hari semakin meningkat. Masalah kurangnya gaji pegawai negeri di Indonesia telah dikemukakan oleh B. Soedarso yang menyatakan antara lain:

“Pada umumnya orang menghubungkan tumbuh suburnya korupsi sebab yang paling gampang dihubungkan misalnya kurang gaji pejabat-pejabat, buruknya ekonomi, mental pejabat yang kurang baik, administrasi dan manajemen yang kacau yang menghasilkan adanya prosedur yang berliku-liku dan sebagainya”.²

Dengan demikian, kurangnya gaji dan pendapat memang faktor yang paling menonjol dalam arti merata dan meluasnya korupsi di Indonesia.

Korupsi dalam kenyataannya merupakan *extraordinary crime*, sehingga diperlukan *extraordinary treatment* untuk memberantasnya. Karena dampak yang ditimbulkan dari tindak pidana korupsi dapat membahayakan stabilitas dan

¹ Darwoto, *Tindak Pidana Korupsi*, (Surabaya: Sinar Wijaya, 1987), Hlm. 1.

²Andi Hamzah, *Pemberantasan Korupsi Melalui Hukum Pidana Nasional dan Internasional*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2008), hlm.13.

keamanan masyarakat, membahayakan pembangunan sosial, ekonomi, politik, bahkan akan merusak nilai demokrasi dan moralitas suatu bangsa.³ Akan tetapi, dalam penanganan korupsi sendiri relatif sangat lamban daripada pertumbuhannya korupsi itu sendiri bahkan aparat penegak hukum sendiri terlihat kehilangan akal dalam memikirkan darimana memulai suatu penindakan dan bagaimana cara memberantasnya. Untuk itu dibutuhkan seseorang yang berani mengungkap dan membantu aparat penegak hukum untuk memberantasan tindak pidana korupsi.

Perdebatan dalam pemberantasan korupsi, akhir-akhir ini sering terdengar istilah *whistleblower* sebagai salah satu pendekatan proses pemberantasan tindak pidana korupsi. Menurut sejarahnya, *whistleblower* sangat erat kaitanya 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*. Begitu kuatnya jaringan organisasi kejahatan tersebut sehingga orang-orang mereka bisa menguasai berbagai sektor kekuasaan, apakah itu eksekusf, legislatif maupun yudikatif termasuk aparat penegak hukum. Tidak jarang suatu sindikat bisa terbongkar karena salah seorang dari mereka ada yang berkhianat. Artinya, salah 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.⁴

³ Darwan Prinst, *Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2002), hlm.1.

⁴ Anwar Usman, dan AM. Mujahidin, *Whistleblower Dalam Perdebatan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, dapat diakses pada <http://www.pn-purworejo.go.id>, diakses tanggal 7 November 2012.

Seorang *whistleblower* seringkali dipahami sebagai saksi pelapor. Orang yang memberikan laporan atau kesaksian mengenai suatu dugaan tindak pidana kepada aparat penegak hukum dalam proses peradilan pidana. Namun untuk disebut sebagai *whistleblower*, orang tersebut harus memenuhi dua kriteria mendasar:

1. Seorang *whistleblower* menyampaikan atau mengungkap laporan kepada otoritas yang berwenang atau kepada media massa atau publik. Dengan mengungkap kepada otoritas yang berwenang atau media massa diharapkan dugaan suatu kejahatan dapat diungkap dan terbongkar.
2. Seorang *whistleblower* merupakan orang dalam yaitu orang yang mengungkap dugaan pelanggaran dan kejahatan yang terjadi ditempatnya bekerja atau berada. Karena skandal kejahatan selalu terorganisir, maka seorang *whistleblower* kadang merupakan bagian dari pelaku kejahatan atau kelompok mafia itu sendiri. Artinya, salah seorang dari mereka melakukan tindakan sendiri sebagai *whistleblower* untuk mengungkap kejahatan yang mereka lakukan kepada publik atau aparat penegak hukum.⁵

Kehadiran *whistleblower* sangat dibutuhkan dalam upaya pemberantasan tindak pidana korupsi di Indonesia mengingat betapa sulitnya aparat penegak hukum dalam memberantas korupsi bahkan muncul rasa putus asa untuk memberantasnya. Keberadaan *whistleblower* itu sendiri merupakan peran penting yang dapat memutus mata rantai dari tindak pidana korupsi dan mafia hukum yang terbentuk dalam sebuah lingkaran setan yang terorganisir, sehingga sangat wajar jika *whistleblower* harus mendapatkan perlindungan berupa perlindungan fisik maupun perlindungan dalam bentuk penghargaan.

Sampai saat ini perlindungan dalam bentuk penghargaan terhadap seorang *whistleblower* di Indonesia belum ada suatu peraturan perundang-undangan yang

⁵ Abdul Haris Semendawai, dkk, *Memahami Wistleblower*, (Jakarta: Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban, cet-1, 2011), hlm.1-2.

mengatur secara khusus tentang *whistleblower*. Perlindungan terhadap *whistleblower* di Indonesia sangat jauh tertinggal dari negara-negara lain, seperti Amerika Serikat, Australia, Afrika Selatan, Kanada dan Inggris yang sudah lama menerapkan sistem pelaporan dan perlindungan terhadap *whistleblower*.

Pengaturan perlindungan terhadap seorang *whistleblower* di Indonesia hanya berpedoman kepada Undang-undang Nomor 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban, dan SEMA Nomor 4 Tahun 2011 tentang Perlakuan Bagi Pelapor Tindak Pidana (*whistleblower*) dan Saksi Pelaku yang Bekerja Sama (*justice collaborator*). Surat Edaran Mahkamah Agung tersebut diterbitkan dengan mendasarkan pada pengaturan Pasal 10 Undang-undang Nomor 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban.

Pasal 10 Ayat (1) menyebutkan bahwa: “Seorang saksi, korban dan pelapor tidak dapat dituntut secara hukum baik pidana maupun perdata atas laporan kesaksian yang akan, sedang, atau telah diberikan”. Akan tetapi, pengecualian yang ada di pasal 10 ayat (2) UU No. 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban yaitu: “Seorang saksi yang juga tersangka dalam kasus yang sama tidak dapat dibebaskan dari tuntutan pidana apabila terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah, tetapi kesaksiannya dapat dijadikan pertimbangan hakim dalam meringankan pidana yang akan dijatuhkan”, pasal ini bertentangan dengan semangat *whistleblower*, karena seseorang yang menjadi *whistleblower* tidak akan bernafas lega atau seseorang tidak akan tertarik untuk menjadi *whistleblower* karena harapan untuk lepas dari tuntutan sangat sulit.

Berdasarkan uraian di atas, maka dalam penulisan skripsi ini penulis tertarik untuk mengambil judul **“PERBANDINGAN PERLINDUNGAN HUKUM BAGI SAKSI PELAPOR (*WHISTLEBLOWER*) DALAM PERKARA TINDAK PIDANA KORUPSI”**.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka penulis tertarik mengambil rumusan masalah yaitu Bagaimanakah Perlindungan bagi *Whistleblower* di beberapa Negara yang menganut sistem hukum Common Law dan di Indonesia?

1.3 Tujuan Penelitian

Untuk mengetahui Perlindungan bagi *Whistleblower* di beberapa Negara yang menganut sistem hukum Common Law dan di Indonesia.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

1. Untuk menambah dan memperdalam pengetahuan penulis di bidang hukum, khususnya hukum yang menyangkut pengaturan perlindungan terhadap *whistleblower*.
2. Sebagai bahan acuan bagi mahasiswa yang akan menulis skripsi pada bidang yang sama dan sebagai sumbangan untuk melengkapi pembendaharaan serta refrensi perpustakaan fakultas.

1.4.2 Manfaat Praktis

1. Untuk memberikan jawaban terhadap permasalahan yang diteliti sehingga dari hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan masukan dan pemikiran serta menambah pengetahuan mengenai kasus yang diteliti.

2. Hasil penelitian dapat digunakan sebagai sumbangan karya ilmiah dalam rangka pengembangan ilmu pengetahuan hukum pidana terutama mengenai perlindungan bagi *whistleblower*.

1.5 Metode Penelitian

Metode penelitian dalam penulisan skripsi ini, penulis menggunakan metode penelitian antara lain sebagai berikut :

1.5.1 Jenis Penelitian

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan jenis penelitian hukum yuridis normatif. Penelitian yuridis normatif membahas doktrin-doktrin atau asas-asas ilmu hukum. Penelitian terhadap asas-asas hukum merupakan suatu penelitian hukum yang bertujuan untuk menemukan asas hukum atau doktrin hukum positif yang.⁶

Alasan mengenai pemilihan jenis penelitian hukum normatif dalam skripsi ini, dikarenakan penelitian hukum normatif ini adalah suatu prosedur dan cara penelitian ilmiah untuk menemukan kebenaran berdasarkan logika keilmuan hukum dari segi normatifnya.⁷ Logika keilmuan yang digunakan dalam penelitian hukum normatif dibangun berdasarkan disiplin ilmiah dan cara-cara kerja ilmu hukum normatif.

1.5.2 Pendekatan Penelitian

Adapun pendekatan masalah dengan mengumpulkan data dalam penulisan skripsi ini antara lain:

⁶ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm. 24-25.

⁷ Jhony Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Malang: Bayumedia, 2006), hlm. 108.

1. Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*)

Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.⁸ Peraturan perundang-undangan digunakan sebagai analisa penelitian karena peraturan perundang-undangan adalah aturan hukum yang menjadi bahan analisa dalam penelitian ini. Peraturan perundang-undangan pada umumnya berisi ketentuan-ketentuan yang bersifat mengikat.

2. Pendekatan Perbandingan (*Comparative Approach*)

Pendekatan perbandingan dilakukan dengan membandingkan undang-undang suatu negara dengan undang-undang dari satu atau lebih negara lain mengenai hal yang sama.⁹ Kegunaan pendekatan ini yaitu untuk memperoleh persamaan dan perbedaan diantara undang-undang dari satu negara atau lebih. Kegiatan ini bermanfaat untuk penyingkapan latar belakang terjadinya ketentuan hukum tertentu. Penyingkapan ini dapat dijadikan rekomendasi bagi penyusunan atau perubahan perundang-undangan. Adapun perundang-undangan yang dijadikan bahan perbandingan yaitu undang-undang No. 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan korban dengan Australia *Whistleblower Protected Disclosures Act* 1994 dan *Protected Disclosures Act* 2000 di Afrika Selatan.

3. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)

Pendekatan konsep dilakukan jika peneliti tidak beranjak dari aturan hukum yang ada dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin

⁸ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Prenada Media, 2010), hlm.93.

⁹ *Ibid.*, hlm.95.

di dalam ilmu hukum.¹⁰ Kegunaan penelitian ini dilakukan untuk memahami konsep yang berkaitan dengan perlindungan terhadap *whistleblower*, sehingga diharapkan dalam peraturan perundang-undangan tidak lagi ada ketidakjelasan tentang perlindungan terhadap *whistleblower* dengan saksi.

1.5.3 Bahan Hukum

Data yang menjadi bahan hukum dalam penulisan skripsi ini terdiri dari:

a. Bahan hukum primer

Penelitian hukum berbeda dengan penelitian sosial. Untuk menyelesaikan isu mengenai masalah hukum dan sekaligus memberi preskripsi mengenai apa yang seharusnya, untuk itu peneliti memerlukan sumber-sumber penelitian yang disebut bahan hukum, baik bahan hukum primer maupun sekunder.¹¹ Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif maksudnya memiliki otoritas sebagai bahan hukum utama.¹² Bahan hukum primer terdiri dari peraturan perundang-undangan, catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan, putusan kehakiman dan putusan lembaga arbitrase.¹³ Yang menjadi bahan hukum primer dalam penelitian ini yaitu, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban.

b. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder adalah semua publikasi tentang hukum yang merupakan dokumen yang tidak resmi. Kegunaan bahan hukum sekunder adalah memberikan petunjuk kepada peneliti untuk melangkah, baik dalam membuat

¹⁰ *Ibid.*, hlm.95.

¹¹ Zainuddin Ali, *Op.Cit*, hlm.47.

¹² Peter Mahmud Marzuki, *Op.Cit*, hlm.141.

¹³ Jhonny Ibrahim, *Op.Cit*, hlm. 296.

latar belakang, perumusan masalah, tujuan dan kegunaan penelitian, kerangka teoritis dan konsep ruang, bahkan menemukan metode pengumpulan dan analisis bahan hukum yang akan dibuat sebagai hasil penelitian.¹⁴ Pada penelitian ini yang menjadi bahan hukum sekunder yaitu buku-buku, tulisan-tulisan, maupun literatur-literatur yang terkait dalam penelitian ini.

c. Bahan hukum tersier

Bahan hukum tersier yaitu berupa petunjuk atau penjelasan mengenai bahan hukum primer atau bahan hukum sekunder yang berasal dari kamus, ensiklopedia, majalah, surat kabar dan sebagainya.¹⁵

1.5.4 Analisis Bahan Hukum

Berdasarkan sifat penelitian ini yang menggunakan metode penelitian yang bersifat deskriptif analitis yang mengungkapkan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan teori-teori hukum yang menjadi objek penelitian.¹⁶ Analisis hukum yang dipergunakan adalah analisa terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Deskriptif tersebut, meliputi isi dan struktur hukum positif, yaitu suatu kegiatan yang dilakukan untuk mengkaji aturan hukum yang dijadikan rujukan dalam menyelesaikan permasalahan hukum yang menjadi objek kajian.

1.6 Pertanggungjawaban Sistematika

Sistematika penulisan akan disajikan guna memudahkan para pembaca dapat mengetahui secara jelas garis besar pembahasan yang akan diuraikan

¹⁴ Zainuddin Ali, *Op.cit*, hlm.54.

¹⁵ Soerjono Sukanto & Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2003), hlm. 33-37.

¹⁶ Zainuddin Ali, *Op.cit.*, hlm.105.

selanjutnya. Dalam skripsi ini terdapat 4 (empat) bab yang merupakan suatu rangkaian yang tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lainnya, antara lain:

Bab I Pendahuluan: Bab ini memuat latar belakang permasalahan, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian dan pertanggungjawaban sistematika.

Bab II Tinjauan Umum: Bab ini menguraikan tentang landasan teori yang akan digunakan untuk menganalisis permasalahan yang ada dalam penulisan ini.

Bab III Pembahasan: Berisi uraian tentang pembahasan dari rumusan masalah yang telah menjadi fokus kajian dalam penelitian yang terdiri dari permasalahan utama yang memuat uraian tentang perlindungan terhadap *whistleblower* menurut UU No. 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban.

Bab IV Penutup: Bab ini merupakan akhir penulisan penelitian sebagai penutup yang memuat tentang kesimpulan dan saran dari keseluruhan pembahasan yang diuraikan, dan serta member saran yang erat kaitannya dengan permasalahan yang ada untuk dijadikan rekomendasi dari pokok persoalan dalam rumusan masalah yang tersebut diatas.