

**WHISTLEBLOWER SYSTEM DALAM PROSES PENGADAAN  
BARANG/JASA UNTUK MENCEGAH PERSEKONGKOLAN TENDER  
(*BID RIGGING*) YANG DAPAT MENAKIBATKAN TERJADINYA  
PERSAINGAN USAHA TIDAK SEHAT**

**ARTIKEL ILMIAH**

Untuk Memenuhi Sebagian Syarat-Syarat

Untuk Memperoleh *Gelar Kesarjanaan*

Dalam Ilmu Hukum

Oleh:

**ANDI BAFAKIH**

**NIM. 0910110112**



**KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN**

**UNIVERSITAS BRAWIJAYA**

**FAKULTAS HUKUM**

**MALANG**

**2013**

**Whistleblower System Dalam Proses Pengadaan Barang/Jasa untuk Mencegah Persekongkolan Tender (*Bid Rigging*) Yang Dapat Mengakibatkan Terjadinya Persaingan Usaha Tidak Sehat**

Andi Bafakih

Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang

Email : Andibafakih@gmail.com

**Abstraksi:** *Dalam artikel ilmiah ini penulis membahas tentang Whistleblower System Dalam Proses Pengadaan Barang/Jasa Untuk Mencegah Persekongkolan Tender (Bid Rigging) Yang Dapat Mengakibatkan Terjadinya Persaingan Usaha Tidak sehat. Hal tersebut dilatar belakangi oleh fakta yang menunjukkan bahwa laporan yang masuk ke Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) adalah kasus persekongkolan tender dalam proses pengadaan barang/jasa. Salah satu cara yang dapat digunakan untuk mencegah kasus persekongkolan tender dalam proses pengadaan barang/jasa adalah whistleblower system. Namun, peraturan hukum mengenai whistleblower system di Indonesia masih belum lengkap dan jelas. Tujuan penulisan artikel ilmiah ini adalah untuk mengidentifikasi dan menganalisis prinsip whistleblower system dalam proses pengadaan barang/jasa dan perlindungan hukum terhadap whistleblower terkait pelaporan kasus persekongkolan tender dalam proses pengadaan barang/jasa. Dalam rangka menganalisis peraturan hukum terkait whistleblower system dalam proses pengadaan barang/jasa untuk mencegah persekongkolan tender (bid rigging), maka jenis penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif, dengan metode pendekatan perundang-undangan (statute approach), pendekatan konseptual (conceptual approach), pendekatan perbandingan (comparative approach), dan pendekatan kasus (case approach). Sedangkan teknik pengumpulan dan analisis bahan hukum dilakukan dengan cara melakukan penelusuran berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan whistleblower system dan pengadaan barang/jasa, kemudian mendeskripsikan dan menganalisis, Serta mengkaji konsep yang tepat untuk membatasi mengenai peran strategis whistleblower system dalam mencegah kasus persekongkolan tender dalam proses pengadaan barang/jasa. Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan, pada dasarnya whistleblower system harus dapat diselenggarakan di sektor publik maupun privat. Di Indonesia, whistleblower system di sektor pemerintah berpedoman pada Peraturan Kepala LKPP Nomor 7 Tahun 2012 Tentang Whistleblowing System Dalam Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. Sedangkan di sektor swasta diatur dalam dijelaskan dalam Pedoman Sistem Pelaporan Pelanggaran – SPP*

*(Whistleblower System – WBS) Komite Nasional Kebijakan Governance (KNKG) Tahun 2008. Saran yang diberikan dalam artikel ilmiah ini adalah peraturan hukum tentang whistleblower system harus lebih diperjelas dan diperlengkap serta Perlindungan hukum terhadap whistleblower yang melaporkan adanya suatu pelanggaran harus lebih ditingkatkan.*

*Kata Kunci : Whistleblower System, Pengadaan Barang/Jasa, Persekongkolan Tender.*

***Abstract:*** *In this scientific article the author discusses about the Whistleblower System in the process of procurement to prevent Conspiracy (Bid Rigging) that can lead to the occurrence of an unhealthy Business Competition. The event will be based on the fact that indicates that the report goes into Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) is a case of collaboration in the process of procurement. One of the ways that can be used to prevent a case of collaboration in the process of procurement is a whistleblower system. However, the rule of law regarding whistleblower system in Indonesia is still not complete and clear. The purpose of this scientific article is to identify and analyse the principle of whistleblowers in the process of procurement and legal protection of whistleblowers reporting conspiracy case related tenders in the process of procurement. In order to analyze legislation related whistleblower system in the process of procurement to prevent conspiracy (bid rigging), then this type of research is the juridical normative, and the methods in this scientific article use statute approach, conceptual approach, comparative approach, and case approach. While the techniques of collection and analysis of legal materials made by performing a search of various regulations regarding whistleblower system and procurement, then describe and analyze, as well as examine the concept of the right to limit the strategic role of whistleblower system in preventing cases of collaboration in the process of procurement. Based on the results of the research done, basically the whistleblower system should be held in the public and private sectors. In Indonesia, the whistleblower system based on government sector regulated in Peraturan Kepala LKPP Nomor 7 Tahun 2012 Tentang Whistleblowing System Dalam Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. Although in the private sector are regulated in Pedoman Sistem Pelaporan Pelanggaran – SPP (Whistleblower System – WBS) Komite Nasional Kebijakan Governance (KNKG) Tahun 2008. The advice given in the article this is a scientific rule of law about the whistleblower system should be further clarified and provisioned as well as the legal protection of whistleblowers who report the existence of an offence should be further improved.*

*Keywords : Whistleblower System, Procurement, Bid Rigging.*

## PENDAHULUAN

Pengadaan barang/jasa pemerintah, baik secara konvensional maupun elektronik (*E-Procurement*) merupakan „lahan basah“ untuk terjadinya persekongkolan tender dalam proses pengadaan tersebut. Salah satu tujuan Penerapan pengadaan barang/jasa secara elektronik (*E-Procurement*) adalah untuk mencegah persekongkolan tender yang menyebabkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat. Namun, pasti terdapat celah-celah tertentu yang bisa digunakan untuk memanipulasi proses pengadaan barang/jasa pemerintah, salah satunya melakukan persekongkolan tender<sup>1</sup>. Celah-celah tersebut biasanya diketahui *whistleblower*, karena *whistleblower* mempunyai informasi/akses informasi terkait proses pengadaan barang/jasa dan terlibat langsung dalam proses pengadaan barang/jasa tersebut. Oleh karena itu, Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP) membentuk *whistleblower system* dalam pengadaan barang/jasa yang melalui Layanan Pengadaan Secara Elektronik (LPSE). *Whistleblower system* merupakan sarana baru yang dapat dimanfaatkan oleh *whistleblower* atau pengungkap fakta untuk mengadukan penyimpangan yang terjadi dalam proses pengadaan barang/jasa pemerintah di tempat *whistleblower* tersebut berada. Menurut data Komisi Pengawasan Persaingan Usaha (KPPU), 80% (delapan puluh persen) laporan yang masuk ke KPPU adalah tentang masalah pengadaan barang/jasa. Hal itu menjelaskan bahwa praktek persaingan usaha tidak sehat sudah berkembang dengan cara-cara yang kompleks, sehingga upaya penanganan terhadap praktek persaingan usaha tidak sehat dengan cara konvensional sudah sulit untuk menyelesaikan masalah tersebut, khususnya masalah pengadaan barang/jasa.

*Whistleblower system* merupakan salah satu cara yang dapat digunakan untuk mencegah persekongkolan tender dalam pengadaan barang/jasa pemerintah, baik

---

<sup>1</sup> Kredibel : Majalah Pengadaan Indonesia Edisi 02, LKPP, Jakarta, 2012, halaman 13.

secara konvensional maupun secara elektronik. *whistleblower* mempunyai informasi/akses informasi yang dapat yang bersifat rahasia dan diketahui oleh *whistleblower* sebagai orang dalam pada proses pengadaan barang/jasa. Informasi/akses informasi yang dimiliki *whistleblower* dapat digunakan untuk mencegah persekongkolan tender. Dalam melakukan tugasnya, *whistleblower* menyampaikan pengaduan melalui *link whistleblower system*, berkomunikasi dengan verifikator LKPP melalui kotak komunikasi di dalam *whistleblower system* disertai dengan alat bukti konkret. Setelah menerima laporan dari *whistleblower*, LKPP kemudian menunjuk penelaah yang bertugas untuk melakukan penelaahan atas kasus yang dilaporkan oleh *whistleblower*<sup>2</sup>. Pencegahan persekongkolan tender dengan *whistleblower system* merupakan salah satu cara alternatif yang dapat digunakan oleh otoritas persaingan usaha, karena *whistleblower* memiliki informasi yang disertai alat bukti yang berupa dokumen, gambar, maupun rekaman terkait kasus persekongkolan tender dalam pengadaan barang/jasa yang dilaporkannya. *Whistleblower system* dibentuk untuk melindungi proses Pengadaan barang/jasa agar jangan sampai terjadi kasus persekongkolan tender. *Whistleblower system* juga berfungsi untuk membangun *self-correction*. Jadi, pelanggaran-pelanggaran dalam proses pengadaan barang/jasa pemerintah tersebut dapat dicegah dari awal, bahkan mulai dari penyimpangan administrasi jika ditemukan<sup>3</sup>.

Saat ini, belum ada pengaturan yang jelas dan lengkap mengenai *whistleblower system* dalam hal mencegah persekongkolan tender. Hal tersebut cukup mengherankan, karena *whistleblower* mempunyai peran yang sangat strategis dalam mencegah persekongkolan tender. *whistleblower system* diatur dalam Peraturan Kepala LKPP Nomor 7 Tahun 2012 Tentang *Whistleblowing System* dalam Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. Namun, peraturan kepala LKPP tersebut hanya dapat diterapkan dalam proses pengadaan barang/jasa yang berpedoman pada

---

<sup>2</sup> *Ibid.*

<sup>3</sup> *Ibid.*

Peraturan Presiden Nomor 70 Tahun 2012 dan menggunakan sistem LPSE<sup>4</sup>. Padahal, masih banyak proses pengadaan barang/jasa yang tidak berpedoman pada Peraturan Presiden dan sistem LPSE tersebut. Karena itu, perlu dibuat peraturan secara menyeluruh terkait *whistleblower system* yang dapat diterapkan dalam proses pengadaan barang/jasa dalam mencegah segala bentuk pelanggaran dalam proses pengadaan barang/jasa tersebut. Dengan adanya *whistleblower system* yang dapat diterapkan dalam semua proses pengadaan barang/jasa, pengungkapan persekongkolan tender oleh KPPU yang biasanya sulit dilakukan dan memakan waktu lama akan menjadi lebih mudah dan dilakukan dalam waktu yang singkat.

## MASALAH

Berdasarkan uraian sebagaimana tersebut di atas, maka dapat dirumuskan beberapa permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana prinsip *whistleblower system* dalam proses pengadaan barang/jasa?
2. Bagaimana Amerika Serikat mengatur tentang *whistleblower system* dalam proses pengadaan barang/jasa?
3. Bagaimana perlindungan hukum terhadap *whistleblower* terkait kasus persekongkolan tender dalam proses pengadaan barang/jasa menurut Peraturan Kepala LKPP Nomor 7 Tahun 2012 Tentang *Whistleblowing System* dalam Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah?

## METODE

---

<sup>4</sup> Pasal 5 ayat (1) Peraturan Kepala LKPP Nomor 7 Tahun 2012 Tentang *Whistleblowing System* dalam Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

Jenis penelitian ini adalah penelitian yuridis normatif, yaitu penelitian yang dilaksanakan untuk memecahkan masalah hukum secara normatif yang pada dasarnya bertumpu pada penelaahan kritis dan mendalam terhadap norma-norma yang ada dan dokumen-dokumen hukum yang relevan dengan permasalahan yang dikaji. Penelitian yuridis normatif yaitu penelitian yang difokuskan untuk menginventarisasi dan mengkaji kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif<sup>5</sup>. Penelitian ini berhubungan dengan permasalahan prinsip *whistleblower system* dalam proses pengadaan barang/jasa untuk mencegah persekongkolan tender.

Sedangkan pendekatan penelitian yang digunakan adalah:

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

Suatu penelitian normatif tentu harus menggunakan pendekatan perundang-undangan, karena yang akan diteliti adalah berbagai aturan hukum yang menjadi fokus sekaligus tema sentral suatu penelitian<sup>6</sup>. Pendekatan perundang-undangan pada penelitian ini dilakukan untuk mendeskripsikan pengaturan tentang *whistleblower system* dalam Peraturan LKPP Nomor 7 Tahun 2012 Tentang *Whistleblowing System* dalam Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

2. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)

Konsep dalam pengertian yang relevan adalah unsur-unsur abstrak yang mewakili kelas-kelas fenomena dalam suatu bidang studi yang kadang kala menunjuk pada hal-hal universal yang diabstraksikan dari hal-hal yang partikular<sup>7</sup>. Pendekatan konsep digunakan untuk memahami konsep yang mendasari *whistleblower system* dalam proses pengadaan barang/jasa. Hal ini dilakukan agar dapat dirumuskan konsep *whistleblower system* yang tepat dalam proses pengadaan barang/jasa sehingga diharapkan penormaan dalam aturan hukum tidak lagi ada pemahaman yang kabur.

---

<sup>5</sup> Johnny Ibrahim, *Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publishing, Malang, 2007, halaman 295.

<sup>6</sup> *Ibid* Halaman 302.

<sup>7</sup> *Ibid* Halaman 310.

### 3. Pendekatan Perbandingan (*Comparative Approach*)

Apabila ditelaah Black's Law Dictionary, maka di dalam kamus tersebut dinyatakan, bahwa perbandingan hukum adalah "*the study of the principles of legal science by the comparison of various systems of law*"<sup>8</sup>. Di dalam perumusan tersebut ternyata ada suatu kecenderungan untuk untuk mengkualifikasikan perbandingan hukum sebagai suatu metode, oleh karena yang dimaksudkannya sebagai perbandingan adalah "*proceeding by the method of comparison, founded on comparison, estimated by comparison*"<sup>9</sup>.

Pendekatan perbandingan dilakukan untuk membandingkan prinsip *whistleblower system* dalam proses pengadaan Barang/Jasa untuk mencegah persekongkolan tender di Indonesia dengan prinsip *whistleblower system* di Negara lain yang lebih maju dan memiliki pengaturan yang lebih kuat terkait *whistleblower system*. Dalam penelitian ini prinsip *whistleblower system* menurut Peraturan Kepala LKPP Nomor 7 Tahun 2012 akan diperbandingkan dengan *Whistleblower Protection Act* 1989 (United States Of America).

### 4. Pendekatan Kasus (*Case Approach*)

Pendekatan kasus dilakukan dengan cara melakukan telaah terhadap kasus-kasus yang berkaitan dengan isu hukum yang dihadapi yang telah menjadi putusan pengadilan dan telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap<sup>10</sup>. Dalam penelitian ini, kasus yang digunakan adalah pencegahan persekongkolan tender yang dilakukan oleh *whistleblower* di Amerika Serikat. Richard F. Miller merupakan *whistleblower* yang berhasil mengungkap fakta terjadinya persekongkolan tender dengan terdakwa Bill Harbert International Construction Inc.

---

<sup>8</sup> Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary Revised Fourth Edition*, West Publishing Co., 1968, halaman 353.

<sup>9</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-Press, Jakarta, 1984, halaman 258.

<sup>10</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2005, halaman 93.



## PEMBAHASAN

Penyelenggaraan *whistleblower system* dalam proses pengadaan barang/jasa pemerintah berasaskan pada penghargaan atas harkat dan martabat manusia, rasa aman, kerahasiaan, keadilan, tidak diskriminatif, praduga tak bersalah, dan kepastian hukum<sup>11</sup>. *Whistleblower system* dalam proses pengadaan barang/jasa pemerintah berpedoman pada Peraturan Kepala LKPP Nomor 7 Tahun 2012 Tentang *Whistleblowing System* Dalam Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. Seorang *whistleblower* dapat menyampaikan laporan adanya pelanggaran dalam proses pengadaan barang/jasa pemerintah melalui *website* resmi di [www.wbs.lkpp.go.id](http://www.wbs.lkpp.go.id). Dalam proses pengadaan barang/jasa, ada tiga persyaratan yang harus dipenuhi agar dapat diselenggarakan *whistleblower system*, yang pertama kasus tersebut berdampak luas pada masyarakat, yang kedua untuk lembaga pemerintah di tingkat pusat, hanya kasus pengadaan yang bernilai di atas Rp 10.000.000.000 (Sepuluh Milyar Rupiah) yang dapat diproses, yang ketiga proses pengadaan barang/jasa tersebut harus berpedoman pada Peraturan Presiden Nomor 70 Tahun 2012 dan menggunakan sistem LPSE<sup>12</sup>. Dalam penyelenggaraan *whistleblower system* dalam proses pengadaan barang/jasa pemerintah, khususnya untuk mencegah persekongkolan tender, diperlukan adanya kerjasama antara LKPP sebagai lembaga yang menangani laporan *whistleblower* dengan KPPU sebagai otoritas persaingan usaha. Hal itu diperlukan karena proses penyidikan yang dilakukan KPPU terkait dugaan adanya persekongkolan tender dalam proses pengadaan barang/jasa pemerintah akan sulit dilakukan tanpa kerjasama dengan LKPP.

---

<sup>11</sup> Pasal 2 Peraturan Kepala LKPP Nomor 7 Tahun 2012 Tentang *Whistleblowing System* Dalam Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah

<sup>12</sup> *Ibid.*

*Whistleblower system* di sektor swasta dijelaskan dalam Pedoman Sistem Pelaporan Pelanggaran – SPP (*Whistleblower System* – WBS) Komite Nasional Kebijakan *Governance* (KNKG) Tahun 2008. Berbeda dengan sektor pemerintah, laporan *whistleblower* di sektor swasta tidak ditujukan kepada lembaga khusus yang menangani laporan seorang *whistleblower*. Perusahaan swasta harus memiliki sistem pelaporan tersendiri yang dikelola oleh perusahaan tersebut dan dibuat dengan berpedoman pada SPP (WBS) KNKG. Mengingat bahwa *whistleblower system* adalah bagian dari pengendalian perusahaan dalam mencegah kecurangan, maka hal ini menjadi masalah kepengurusan perusahaan. Dengan demikian kepemimpinan dalam penyelenggaraan Sistem Pelaporan Pelanggaran disarankan berada pada Direksi, khususnya Direktur Utama. Dewan Komisaris akan melakukan pengawasan atas kecukupan dan efektifitas pelaksanaan sistem tersebut<sup>13</sup>.

*Whistleblower system* merupakan salah satu cara alternatif yang dapat digunakan oleh setiap perusahaan swasta untuk mencegah persekongkolan tender. Apabila setiap perusahaan memiliki *whistleblower system* yang dapat digunakan oleh *whistleblower* untuk melaporkan dugaan terjadinya persekongkolan tender, maka kasus persekongkolan tender yang merupakan kasus terbanyak yang masuk ke KPPU dapat dicegah dan diselesaikan dengan maksimal. Hal tersebut harus dilakukan, karena persekongkolan tender menciptakan hambatan masuk (*barrier to entry*) ke pasar bagi peserta tender yang lain<sup>14</sup>.

*Whistleblower system* di Amerika Serikat tidak secara khusus mengatur tentang proses pengadaan barang/jasa dan untuk mencegah persekongkolan tender. *Whistleblower system* di Amerika Serikat harus bisa diterapkan di sektor privat maupun sektor publik, karena pada dasarnya *whistleblower* dapat melaporkan berbagai bentuk pelanggaran yang diketahuinya di bidang apapun. *Whistleblower system* di Amerika Serikat diatur dalam Whistleblower Protection Act 1989. Undang-

---

<sup>13</sup> Pedoman Sistem Pelaporan Pelanggaran – SPP (*Whistleblower System* – WBS), Komite Nasional Kebijakan *Governance*, 2008, halaman 11.

<sup>14</sup> Yuliana Juwita, *Larangan Persekongkolan Tender Berdasarkan Hukum Persaingan Usaha, suatu Perbandingan Pengaturan di Indonesia dan Jepang*, Tesis, Jakarta, Universitas Indonesia, 2012, Halaman 96.

undang tersebut melarang pembalasan terhadap pegawai federal yang mengungkap terjadinya pelanggaran hukum dan perundang-undangan, mismanajemen, pemborosan anggaran, penyalahgunaan kekuasaan, atau bahaya khusus dan substansial bagi kesehatan dan keselamatan publik.

Suatu peraturan hukum tentang *Whistlebloer System* harus memuat unsur-unsur sebagai berikut<sup>15</sup>:

1. Ditetapkan sebagai hukum yang berdiri sendiri. Suatu peraturan hukum yang komprehensif harus berdiri sendiri dan bukan merupakan bagian dari peraturan hukum yang lain. Hal itu akan memberikan keuntungan ketika akan memberikan tambahan pada peraturan hukum tersebut dan akan lebih mudah untuk disosialisasikan.
2. Ruang lingkup. Idealnya, suatu peraturan hukum harus bisa diterapkan di sektor publik maupun sektor privat.
3. Definisi. Dalam peraturan hukum tersebut harus ada definisi yang komprehensif mengenai *whistleblower system* sehingga dapat diterapkan dalam berbagai permasalahan dan isu hukum.
4. Prosedur. Elemen penting lainnya adalah membuat prosedur yang mendukung pengungkapan internal. Peraturan hukum yang komprehensif umumnya didasarkan pada asumsi bahwa perubahan budaya internal dapat dilakukan untuk meningkatkan komunikasi internal yang dapat mencegah masalah merupakan kunci untuk menyelesaikan masalah.
5. Perlindungan terhadap pembalasan. Semua peraturan hukum yang komprehensif membuat definisi yang luas terhadap pembalasan dan menyediakan suatu perbaikan.
6. Banding. Peraturan hukum yang komprehensif harus membuat tata cara untuk menyelesaikan pembalasan oleh badan eksternal, biasanya pengadilan.
7. Pengawasan. Peraturan hukum yang komprehesif selalu menunjuk badan publik yang mempunyai peran untuk melakukan pengawasan terhadap seorang

---

<sup>15</sup> David Banisar, *Whistleblowing : International Standards And Developments*, halaman 22.

*whistleblower* dengan cara memberi nasihat dan menerima laporan terkait suatu pelanggaran.

Kasus pengungkapan persekongkolan tender dalam pengadaan barang/jasa oleh seorang *whistleblower* pernah terjadi di Amerika Serikat. Richard F. Miller merupakan *whistleblower* yang berhasil mengungkap fakta terjadinya persekongkolan tender dengan menggugat Bill Harbert International Construction Inc., Harbert Corp., Harbert Construction Services, Bill Harbert International Establishment, and Harbert International dalam pengadaan barang/jasa di Mesir pada tahun 1980-an dan 1990-an. Pengadaan kontrak kerja tersebut didanai oleh Pemerintah Amerika Serikat melalui *US Agency for International Development* (USAID). Dalam kasus tersebut, tergugat menyatakan bahwa gugatan yang dilakukan oleh pemerintah sudah melewati batas waktu (daluarsa) berdasarkan peraturan yang ada di dalam Whistleblower Protection Act 1989<sup>16</sup>. Kemudian OSC dan MSPB sebagai lembaga yang berwenang menangani laporan *whistleblower* melakukan investigasi terkait kasus persekongkolan tender tersebut dan kemudian mengajukan gugatan ke pengadilan.

Pengadilan menemukan bahwa gugatan Pemerintah tentang Kontrak 29 dan 07 USAID yang disepakati para tergugat, merupakan kegiatan yang dilarang oleh Anti-trust Law Amerika Serikat karena terbukti ada *Conspiracy* yang dilakukan oleh para tergugat. Dalam Kontrak 29 dan 07 tersebut, para tergugat telah melakukan unsur-unsur *Conspiracy*, yaitu *conduct, transactions, or occurrences set forth, or attempted to be set forth*<sup>17</sup>. Hal itu diperkuat oleh kesaksian Richard F. Miller yang dalam kasus ini bertindak sebagai *whistleblower* atau pengungkap fakta. Pada

---

<sup>16</sup> The Government Contractor Magazine Volume 52, Thomson Reuters, 2010, halaman 1.

<sup>17</sup> United States District Court For The District Of Columbia, Civil No. 95-1231, Bill Harbert International Construction Inc. vs Richard F. Miller, Filed May 14 2007.

akhirnya, hakim pengadilan Amerika Serikat untuk distrik Columbia memutuskan bahwa Bill Harbert International Construction Inc. terbukti secara sah dan meyakinkan telah melakukan persekongkolan tender dan harus melakukan ganti rugi sebesar 102 Juta Dollar AS atau tiga kali lipat dari tuntutan Pemerintah Amerika Serikat dan *whistleblower* sebesar 40 Juta Dollar AS<sup>18</sup>.

Ketika seorang *whistleblower* mengungkapkan suatu pelanggaran dan percaya bahwa dia telah menjadi korban balas dendam atas apa yang diungkapkan, agar berpotensi untuk mendapatkan perlindungan hukum, *whistleblower* harus<sup>19</sup>:

1. Mengungkapkan pelanggaran yang memenuhi kategori tertentu yang diatur dalam Undang-undang.
2. Menyampaikan laporan terkait suatu pelanggaran pada pihak yang tepat.
3. Membuat laporan dapat dilakukan dengan salah satu cara berikut: di luar ruang lingkup pekerjaan seorang pegawai atau dikomunikasikan di luar jalur yang normal.
4. Melaporkan pelanggaran tersebut kepada orang lain, bukan kepada orang yang melakukan pelanggaran.
5. Mempunyai keyakinan yang beralasan terkait adanya dugaan pelanggaran.
6. Menuntut ganti rugi melalui jalur yang tepat.

Dalam melaporkan kasus persekongkolan tender pada proses pengadaan barang/jasa, seorang *whistleblower* harus menanggung beberapa resiko yang kemungkinan akan terjadi terhadap dirinya seperti pemecatan, pencemaran nama baik, ancaman terhadap dirinya dan keluarganya, dan lain-lain. Oleh karena itu, *whistleblower* harus mendapatkan perlindungan khusus agar terhindar dari resiko-

---

<sup>18</sup> [http://www.whistleblowerlawyerblog.com/2007/05/whistleblower\\_case\\_victory\\_in.html](http://www.whistleblowerlawyerblog.com/2007/05/whistleblower_case_victory_in.html) (4 Februari 2013)

<sup>19</sup> Susan Tsui Grundmann and Friends, *Whistleblower Protection For Federal Employees*, U.S. Merit Systems Protection Board, 2010, halaman ii.

resiko tersebut. Menurut peraturan kepala LKPP Nomor 7 Tahun 2012 Tentang *Whistleblowing System* Dalam Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, *whistleblower* mendapatkan hak perlindungan berupa identitas dirahasiakan *whistleblowing system* dan perlindungan atas hak-hak saksi dan pelapor sebagaimana diatur dalam ketentuan perundang-undangan<sup>20</sup>. Berdasarkan ketentuan tersebut di atas, *whistleblower* yang melaporkan adanya pelanggaran dalam proses pengadaan barang/jasa mendapatkan perlindungan sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 13 Tahun 2006 Tentang Perlindungan Saksi dan Korban. Perlindungan yang diperoleh oleh *whistleblower* menurut ketentuan Undang-undang tersebut adalah tidak dapat dituntut secara hukum baik pidana maupun perdata atas laporan, kesaksian yang akan, sedang, atau telah diberikannya<sup>21</sup>. Namun, *whistleblower* tidak mendapatkan perlindungan yang cukup kuat ketika melaporkan adanya suatu pelanggaran, termasuk kasus persekongkolan tender dalam proses pengadaan barang/jasa. Undang-undang perlindungan saksi dan korban hanya memberikan perlindungan kepada saksi dan korban saja sebagaimana diatur dalam pasal 2 undang-undang tersebut<sup>22</sup>.

Regulasi perlindungan *whistleblower* di Indonesia masih belum memadai dan berpotensi untuk disimpangi (hanya terdapat 1 pasal dalam Undang-undang Perlindungan Saksi dan Korban)<sup>23</sup>. Dalam undang-undang perlindungan saksi dan korban, perlindungan yang diberikan kepada *whistleblower* yang mengungkap suatu pelanggaran, termasuk persekongkolan tender, diatur dalam pasal 10 ayat (1) Undang-undang tersebut. Ketentuan pasal 10 ayat (1) telah memberikan mandat kepada Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK) untuk memastikan perlindungan terhadap *whistleblower* agar kesaksian dan laporannya tidak dapat dituntut secara hukum, baik pidana maupun perdata. Tapi, dalam praktiknya rumusan Pasal 10 ayat (1) tersebut belum memberikan pengertian yang jelas, baik

---

<sup>20</sup> Pasal 22 Ayat (2) Peraturan Kepala LKPP Nomor 7 Tahun 2012 Tentang *Whistleblowing System* Dalam Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

<sup>21</sup> Pasal 10 Ayat (1) Undang-undang Nomor 13 Tahun 2006 Tentang Perlindungan Saksi dan Korban.

<sup>22</sup> Choirul Mustofa, *Perlindungan Whistleblower Oleh LPSK Menurut Undang-undang Nomor 13 Tahun 2006 Tentang Perlindungan Saksi dan Korban*, Skripsi, Surabaya, IAIN Sunan Ampel, 2011, halaman 35.

<sup>23</sup> Emerson Yuntho, *Simalakama Whistleblower Kasus Korupsi*, ICW, Jakarta, 2011, halaman 4.

persyaratannya maupun implementasinya. Beberapa persoalan yang sering muncul antara lain, dalam hal apa saja *whistleblower* tidak dapat dituntut secara hukum pidana maupun perdata atas laporan yang telah diberikannya, Pengertian soal persyaratan seorang *whistleblower* yang dilindungi atau dalam pengungkapan atau pelaporan, atau persyaratan menyangkut kriteria kasus dan mengenai kontribusi dari *whistleblower* tersebut juga belum diatur dengan jelas. Begitu juga dengan apresiasi aparat penegak hukum terhadap keputusan LPSK memberikan perlindungan terhadap *whistleblower* juga sangat minim<sup>24</sup>.

Model perlindungan hukum terhadap *whistleblower*, menekankan enam prinsip hukum yang ideal, yaitu<sup>25</sup>:

1. Fokus pada informasi yang diungkapkan terkait suatu pelanggaran, tidak *whistleblower*.
2. Perlindungan terhadap *whistleblower* berkaitan dengan undang-undang kebebasan mengungkapkan pendapat.
3. Termasuk kompensasi atau insentif untuk pengungkapan.
4. Melindungi pengungkapan pelanggaran di bidang apapun, baik internal maupun eksternal, baik oleh warga atau karyawan.
5. Libatkan *whistleblower* dalam proses evaluasi pengungkapan mereka.
6. Memiliki standar tentang pengungkapan pelanggaran.

## **PENUTUP**

### **KESIMPULAN**

1. Tata cara pelaksanaan *whistleblower system* pada pengadaan barang/jasa pemerintah yang diatur dalam peraturan kepala LKPP Nomor 7 tahun 2012

---

<sup>24</sup> Kesaksian : Media Informasi Perlindungan Saksi dan Korban Edisi 02, LPSK, Jakarta, 2012, halaman 12.

<sup>25</sup> Kim R. Sawyer, *The Necessary Illegitimacy Of The Whistleblower*, University Of Melbourne, Australia, halaman 14.

Tentang *Whistleblowing System* Dalam Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sebenarnya sudah cukup baik. Namun ruang lingkup berlakunya *whistleblower system* tersebut masih sangat sempit, yaitu hanya pada proses pengadaan barang/jasa yang melalui LKPP, Padahal banyak pengadaan barang/jasa yang tidak melalui LKPP.

Sedangkan di sektor swasta, Perusahaan-perusahaan swasta yang besar dan memiliki manajemen yang baik, baik swasta nasional maupun swasta asing, umumnya memiliki kode etik dan aturan perilaku (*code of conduct*) atau standar tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance/GCG*) yang jelas dan ketat. Namun, belum tentu perusahaan-perusahaan itu memiliki sistem pelaporan *whistleblower* yang baik. Hal itu harus menjadi perhatian perusahaan karena penyelenggaraan *whistleblower system* merupakan salah satu cara untuk memaksimalkan pelaksanaan *code of conduct* dan *good corporate governance*.

2. *Whistleblower system* di Amerika Serikat diatur dalam Whistleblower Protection Act 1989. Undang-undang tersebut melarang pembalasan terhadap pegawai federal yang mengungkap terjadinya pelanggaran hukum dan perundang-undangan, salah pengelolaan, pemborosan anggaran, penyalahgunaan kekuasaan, atau bahaya khusus dan substansial bagi kesehatan dan keselamatan publik. Indonesia sebagai Negara yang masih belum mempunyai peraturan hukum yang baik tentang *whistleblower system* dapat menjadikan Undang-undang tersebut sebagai acuan untuk merumuskan peraturan hukum tentang *whistleblower system*.



3. Dalam melaporkan kasus persekongkolan tender pada proses pengadaan barang/jasa, seorang *whistleblower* harus menanggung beberapa resiko yang kemungkinan akan terjadi terhadap dirinya seperti pemecatan, pencemaran nama baik, ancaman terhadap dirinya dan keluarganya, dan lain-lain. Oleh karena itu, *whistleblower* harus mendapatkan perlindungan khusus agar terhindar dari resiko-resiko tersebut. *Whistleblower* mendapatkan perlindungan berdasarkan pasal 10 ayat (1) Undang-undang Nomor 13 Tahun 2006 Tentang Perlindungan Saksi dan Korban, yaitu tidak dapat dituntut secara pidana maupun perdata pada proses penyidikan perkara yang dilaporkannya. Namun, ketentuan pasal 10 ayat (1) tersebut masih kurang jelas dan berpotensi untuk disimpangi.

## **SARAN**

1. penyelenggaraan *whistleblower system* dalam proses pengadaan barang/jasa pemerintah sudah cukup baik, namun peraturan hukum tentang *whistleblower system* harus lebih diperjelas dan diperlengkap, karena pada dasarnya *whistleblower system* harus bisa diterapkan di sektor publik dan sektor privat, sehingga diperlukan peraturan hukum yang komprehensif terkait *whistleblower system*. *Whistleblower system* juga harus diatur dalam undang-undang tersendiri dan harus memenuhi unsur-unsur peraturan hukum tentang *whistleblower* yang komprehensif.

2. Indonesia harus meningkatkan penyelenggaraan *whistleblower system* baik di sektor publik maupun privat. Hal-hal yang harus dilakukan untuk meningkatkan penyelenggaraan *whistleblower system* adalah dengan cara membuat peraturan hukum yang komprehensif tentang *whistleblower system* dan mendirikan lembaga khusus untuk menangani laporan *whistleblower* sebagaimana yang sudah diterapkan di Amerika Serikat.
3. Perlindungan hukum terhadap *whistleblower* yang melaporkan adanya suatu pelanggaran harus lebih ditingkatkan, karena *whistleblower* memiliki informasi atau akses informasi terkait suatu pelanggaran yang tidak diketahui oleh pihak luar. Perlindungan hukum terhadap *whistleblower* diperlukan karena *whistleblower* sering mendapatkan pembalasan dari pihak yang dilaporkan berupa tindakan pemecatan, penurunan jabatan, pencemaran nama baik, dan lain-lain. Perlindungan hukum terhadap *whistleblower* juga harus dilakukan oleh lembaga khusus yang diberi kewenangan untuk memberikan perlindungan hukum terhadap *whistleblower*, sebagaimana Office Of Special Counsel (OSC) dan Merit Systems Protection Board (MSPB) di Amerika Serikat.

## DAFTAR PUSTAKA

### Literatur Buku

Choirul Mustofa, *Perlindungan Whistleblower Oleh LPSK Menurut Undang-undang Nomor 13 Tahun 2006 Tentang Perlindungan Saksi dan Korban*, Skripsi, Surabaya, IAIN Sunan Ampel, 2011.

David Banisar, *Whistleblowing : International Standards And Developments*.

Emerson Yuntho, *Simalakama Whistleblower Kasus Korupsi*, ICW, Jakarta, 2011.

Johnny Ibrahim, *Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publishing, Malang, 2007.

Kim R. Sawyer, *The Necessary Illegitimacy Of The Whistleblower*, University Of Melbourne, Australia.

Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2005.

Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-Press, Jakarta, 1984.

Susan Tsui Grundmann and Friends, *Whistleblower Protection For Federal Employees*, U.S. Merit Systems Protection Board, 2010.

Yuliana Juwita, *Larangan Persekongkolan Tender Berdasarkan Hukum Persaingan Usaha, suatu Perbandingan Pengaturan di Indonesia dan Jepang*, Tesis, Jakarta, Universitas Indonesia, 2012.

### Peraturan Perundang-undangan

Undang-undang Nomor 13 Tahun 2006 Tentang Perlindungan Saksi dan Korban.

Peraturan Kepala LKPP Nomor 7 Tahun 2012 Tentang *Whistleblowing System* dalam Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

### Putusan

United States District Court For The District Of Columbia, Civil No. 95-1231, Bill Harbert International Construction Inc. vs Richard F. Miller, Filed May 14 2007.

**Kamus**

Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary Revised Fourth Edition*, West Publishing Co., 1968.

**Internet**

[http://www.whistleblowerlawyerblog.com/2007/05/whistleblower\\_case\\_victory\\_in.html](http://www.whistleblowerlawyerblog.com/2007/05/whistleblower_case_victory_in.html) (4 Februari 2013)

**Lain-lain**

Kesaksian : Media Informasi Perlindungan Saksi dan Korban Edisi 02, LPSK, Jakarta, 2012.

Kredibel : Majalah Pengadaan Indonesia Edisi 02, LKPP, Jakarta, 2012.

Pedoman Sistem Pelaporan Pelanggaran – SPP (*Whistleblower System* – WBS), Komite Nasional Kebijakan *Governance*, 2008.