



**UNIVERSITAS INDONESIA**

**KEDUDUKAN DAN PERAN  
LEMBAGA PERLINDUNGAN SAKSI DAN KORBAN  
DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA**

**TESIS**

**BETTY ITHAOMAS SITANGGANG  
1006736431**

**FAKULTAS HUKUM  
PROGRAM PASCA SARJANA  
JAKARTA  
JUNI 2012**



**UNIVERSITAS INDONESIA**

**KEDUDUKAN DAN PERAN  
LEMBAGA PERLINDUNGAN SAKSI DAN KORBAN  
DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA**

**TESIS**

**Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Hukum**

**BETTY ITHAOMAS SITANGGANG  
1006736431**

**FAKULTAS HUKUM  
PROGRAM PASCA SARJANA  
KEKHUSUSAN HUKUM DAN KENEGARAAN  
JAKARTA  
JUNI 2012**

## HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk telah saya nyatakan dengan benar.

Nama : Betty Ithaomas Sitanggang

NPM : 1006736431

Tandatangan :



Tanggal : 28 Juni 2012

## HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh :  
Nama : Betty Ithaomas Sitanggang  
NPM : 1006736431  
Program Studi : Ilmu Hukum  
Judul Tesis : Kedudukan dan Peran Lembaga Perlindungan  
Saksi dan Korban dalam Sistem Ketatanegaraan  
Indonesia

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia.

### DEWAN PENGUJI

Pembimbing : Heru Susetyo, S.H., LL.M., M.Si (.....)

Penguji : Fachry Bey, S.H., M.M., Ph.D. (.....)

Penguji : Mustafa Fakhri, S.H., M.H., LL.M (.....)

Ditetapkan di : Jakarta  
Tanggal : 28 Juni 2012

## KATA PENGANTAR

Segala puji, hormat dan syukur saya panjatkan kepada Tuhan Yesus Kristus atas kasih dan karunia-Nya, sehingga saya dapat menyelesaikan penulisan tesis ini dengan judul “Kedudukan dan Peran Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia”.

Penulisan ini dilatarbelakangi oleh pengamatan saya terhadap kedudukan dan peran Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya. Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban merupakan lembaga yang berperan penting dalam melaksanakan pemberian perlindungan bagi saksi dan korban, di mana sebelumnya tidak ada peraturan perundang-undangan yang menjamin perlindungan bagi saksi dan korban secara khusus. Namun sayang sekali, dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya yang diamanatkan oleh UU Perlindungan Saksi dan Korban, Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban masih mengalami beberapa kendala. Hal inilah yang menjadi fokus penelitian saya bahwa pada dasarnya Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban memiliki kedudukan dan peran yang sangat penting dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, sehingga sudah seharusnya keberadaan Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban pun mendapat perhatian dari lembaga negara lainnya.

Tesis ini dapat saya selesaikan dengan doa, dukungan moril dan materil, bimbingan, saran dan pengembangan ide dari berbagai pihak. Oleh karena itu, saya ingin mengucapkan terima kasih dan penghargaan yang sebesar-besarnya kepada para pihak yang telah membantu saya dalam penulisan tesis ini.

1. Bapak Heru Susetyo, S.H., LL.M., M.Si, sebagai pembimbing yang telah memberikan ide, bimbingan, semangat, dan dukungan, sehingga saya dapat menyelesaikan tesis ini.

2. Para dosen pengajar Program Pasca Sarjana Kekhususan Hukum dan Kenegaraan (HTN 2010) yang telah membagikan ilmunya kepada saya selama masa kuliah.
3. Para staf Sekretariat Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum yang telah banyak membantu.
4. Ketua Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban, Bapak Abdul Haris Semendawai, S.H., LL.M, dan Wakil Ketua LPSK, Ibu Lies Sulistiani, S.H., M.H., serta para anggota lainnya Bapak Prof. DR. Teguh Soedarsono, Bapak RM Sindhu Krishno, Bc.IP, S.H., M.H., dan Ibu Lili Pintauli Siregar, S.H., yang telah mendukung saya selama penulisan tesis ini.
5. Khususnya kepada orang tua yang telah dengan sabar membimbing dan mengasuh saya, kedua abang dan adik saya, serta keluarga besar yang senantiasa mendoakan, memberi dorongan dan semangat kepada saya.
6. Teman-teman di Komnas Perempuan dan LPSK (khususnya di Unit Penerimaan Permohonan, yakni Inna Nasyiata Laili, Arif Ainul Rofiq, M. Hasyim Muhsoni, dan Pascalis Risdiana).
7. Teman-teman HTN 2010 yang sudah melewati masa kuliah bersama dan telah memberikan dukungan selama penulisan tesis, yaitu Dian, Dewi, Franz, Leon, Umi, Erick, dan lainnya.
8. Adrian Prawira yang telah memberikan pencerahan, Aput yang selalu memberikan semangat, serta para pihak lainnya yang tidak dapat saya sebutkan satu persatu yang juga telah berjasa dalam membantu penulisan tesis ini.

Saya menyadari bahwa hasil penulisan tesis ini jauh dari sempurna, oleh karena itu, saya juga mengharapkan kritik dan saran yang bersifat membangun demi penyempurnaannya. Akhirnya dengan kerendahan hati, saya ucapkan selamat membaca dan saya berharap bahwa tesis ini dapat memberi manfaat bagi kita semua.

Pondok Gede, 28 Juni 2012

Betty Ithaomas Sitanggang

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI  
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

---

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Betty Ithaomas Sitanggang

NPM : 1006736431

Program Studi : Magister Hukum

Fakultas : Hukum

Jenis Karya : Tesis

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneklusif (*Non-exclysive Royalty-Free Right*)** atas karya ilmiah saya yang berjudul :

KEDUDUKAN DAN PERAN LEMBAGA PERLINDUNGAN SAKSI DAN  
KORBAN DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA

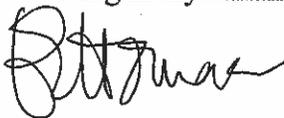
Beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneklusif ini, Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalih media/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan mempublikasikan tugas akhir saya tanpa meminta izin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta

Pada tanggal : 28 Juni 2012

Yang menyatakan



(Betty Ithaomas Sitanggang)

## ABSTRAK

Nama : Betty Ithaomas Sitanggang  
Program Studi : Magister Hukum  
Judul : Kedudukan dan Peran Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban  
dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Pemberian kesaksian adalah hal penting yang harus dilakukan, karena merupakan salah satu upaya untuk menegakkan proses hukum, meskipun proses pemberian kesaksian tersebut penuh resiko. Oleh karena itu, kebutuhan atas perlindungan dan dukungan bagi saksi maupun korban merupakan prioritas utama yang tidak bisa ditawar lagi. Pemerintah Indonesia pun memandang perlu untuk membuat sebuah peraturan perundang-undangan yang khusus mengenai perlindungan saksi dan korban. Untuk mengakomodir hal tersebut, UU Nomor 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban disahkan. Dalam UU ini, lembaga yang bertanggung jawab untuk menangani pemberian perlindungan dan bantuan adalah Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban, disingkat LPSK. Sebagai lembaga yang diamanatkan oleh Undang-Undang untuk memberikan perlindungan dan bantuan, LPSK membutuhkan kerjasama dan koordinasi dengan lembaga negara lainnya. Dengan demikian, keberadaan LPSK, khususnya terkait kedudukan dan peran LPSK dalam sistem ketatanegaraan Indonesia perlu dicermati, begitu juga hubungan LPSK dengan lembaga negara lainnya. Selain itu, UU ini masih memiliki kelemahan-kelemahan, yakni dalam konteks kelembagaan, kewenangan terkait substansi penjabaran dari tugas dan fungsi LPSK, dan hubungan/koordinasi antar lembaga (terutama dengan lembaga penegak hukum) dalam melaksanakan perlindungan. Meskipun demikian, UU ini merupakan suatu langkah besar dalam upaya pembaharuan hukum di Indonesia dan sebagai pondasi perlindungan saksi dan korban dalam ranah peradilan pidana di Indonesia.

Kata kunci : lembaga negara, lembaga perlindungan saksi dan korban

## ABSTRACT

Name : Betty Ithaomas Sitanggang  
Study Program : Magister Hukum  
Title : The Status and Role of Witness and Victim Protection Agency in the State System of Indonesia

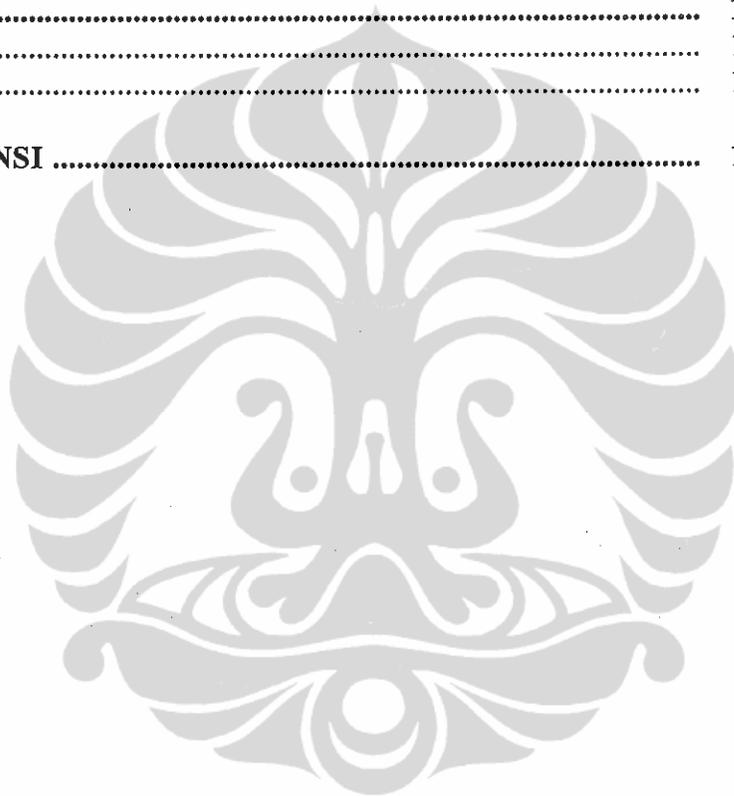
Giving testimony is an important thing to do, as one of the effort to enforce the law, although the process of giving testimony is usually full of risks. Therefore, the need for protection and support for witnesses and victims is a priority that could not be negotiated. The Indonesian government also considers the need to create an Act, that specifically concerning the protection of witnesses and victims. In response to this need, the Act No. 13 of 2006 on Protection of Witnesses and Victims was endorsed. In this Act, the agency responsible for dealing with protection and assistance is the Witness and Victims Protection Agency (Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban/LPSK). As the agency mandated by the Act to provide protection and assistance, the Agency requires cooperation and coordination with other state agencies. Thus, the existence of the Agency, particularly related to its status and role in the state system of Indonesia should be observed, as well as its relationship with other state agencies. Moreover, this Act does still have weaknesses, such as in the context of institutional, the authority concerning the substance of the elaboration of the duties and functions of Agency, and the relationship/coordination between agencies (particularly with law enforcement agencies) in implementing the protection. Nonetheless, this Act, contently, is a major step forward in law reform efforts in Indonesia and as the foundation of the protection of witnesses and victims in the realm of criminal justice Indonesia.

Key words: state agency, witness and victims protection agency

## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN JUDUL</b> .....	ii
<b>HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS</b> .....	iii
<b>HALAMAN PENGESAHAN</b> .....	iv
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	v
<b>HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS</b> .....	vii
<b>ABSTRAK</b> .....	viii
<b>DAFTAR ISI</b> .....	x
<b>DAFTAR TABEL</b> .....	xii
<b>DAFTAR GAMBAR</b> .....	xiii
<b>1. PENDAHULUAN</b> .....	1
1.1. Latar Belakang .....	1
1.2. Permasalahan Penelitian .....	5
1.3. Tujuan Penelitian .....	6
1.4. Kerangka Teori .....	6
1.5. Metode Penelitian .....	24
1.6. Sistematika Penulisan .....	26
<b>2. KONSEP LEMBAGA NEGARA DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA</b> .....	28
2.1. Pengertian Lembaga Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia .....	28
2.2. Konsep Lembaga Negara Berdasarkan UUD 1945 : Sebelum dan Sesudah Amandemen UUD 1945 .....	33
2.2.1. Sebelum Amandemen UUD 1945 .....	33
2.2.2. Sesudah Amandemen UUD 1945 .....	38
2.2.2.1. Lembaga Negara yang bersifat pokok utama .....	55
2.2.2.2. Lembaga Negara yang bersifat menunjang ( <i>auxiliary</i> )..	59
<b>3. TINJAUAN TERHADAP LEMBAGA PERLINDUNGAN SAKSI DAN KORBAN</b> .....	69
3.1. Proses Pembentukan UU Nomor 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban .....	69
3.2. Refleksi Penerapan UU Perlindungan Saksi dan Korban sejak Lembaga Perlindungan Saksi dibentuk .....	75
3.3. Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban di Negara Lain .....	83
3.3.1. Amerika Serikat .....	83
3.3.2. Australia .....	85
3.3.3. Cina : Wilayah Administrasi Khusus Hong Kong .....	87
3.3.4. Kolombia .....	88
3.3.5. Jerman .....	89
3.3.6. Italia .....	90
3.3.7. Afrika Selatan .....	91
3.3.8. Kanada .....	92

<b>4. ANALISIS KEDUDUKAN DAN PERAN LEMBAGA PERLINDUNGAN SAKSI DAN KORBAN DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA .....</b>	<b>94</b>
4.1. Kedudukan dan Peran Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia .....	94
4.1.1. Kedudukan Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban .....	94
4.1.2. Peran Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban .....	103
4.2. Hubungan Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban dengan lembaga negara lainnya dalam sistem ketatanegaraan .....	106
4.2.1. Hubungan LPSK dengan lembaga negara lainnya .....	110
4.2.2. Hubungan LPSK dengan pihak terkait lainnya .....	116
<b>5. PENUTUP .....</b>	<b>118</b>
5.1. Kesimpulan .....	118
5.2. Saran .....	119
<b>DAFTAR REFERENSI .....</b>	<b>121</b>



## DAFTAR TABEL

Tabel 1. Lembaga Negara dalam Sistem Pemerintahan Negara .....	43
--	----



## DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. Lembaga Negara sebelum Amandemen UUD 1945 .....	34
Gambar 2. Lembaga Negara sesudah Amandemen UUD 1945 .....	40



## BAB 1

### PENDAHULUAN

#### 1.1. Latar Belakang

Sebagai salah satu upaya untuk menegakkan proses hukum, pemberian kesaksian merupakan hal penting yang harus dilakukan, meskipun proses pemberian kesaksian tersebut penuh resiko. Resiko ini membayangi dan seringkali mengancam kehidupan dan kebebasan saksi dan/ atau korban, maupun terhadap keluarga dan pendampingnya. Itulah sebabnya, saksi maupun korban cenderung tidak mau mengungkapkan peristiwa yang dialami, didengar, maupun diketahuinya, karena posisi publiknya justru dapat menjadikan dirinya sebagai “korban untuk kedua kalinya”.<sup>1</sup>

Kondisi-kondisi konkrit, seperti rentannya posisi saksi dan/ atau korban terhadap teror dan intimidasi, perlindungan hukum yang tidak memadai dan isolasi dari masyarakat luas, semakin memperburuk posisi publik saksi dan/ atau korban. Hal ini merupakan bukti nyata dari buruknya kondisi perlindungan saksi dan/ atau korban. Padahal seperti diketahui bersama, bahwa untuk penyelesaian suatu kasus, kesediaan saksi dan/ atau korban untuk memaparkan kejadian yang dialaminya atau diketahuinya merupakan syarat utama.<sup>2</sup>

Peraturan di Indonesia sudah mencantumkan mengenai saksi, baik itu pengertiannya maupun hal-hal apa saja yang menjadi hak bagi saksi. Pengertian mengenai saksi tersebut diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana pasal 1 angka 26 yang diundangkan menjadi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981, bahwa saksi adalah orang yang dapat memberikan keterangan guna kepentingan penyidikan, penuntutan, dan peradilan tentang suatu perkara pidana

---

<sup>1</sup> Damar Juniarto, dkk, *Perlindungan terhadap Saksi dan Korban* (Jakarta: Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan, 2009), h. 5.

<sup>2</sup> *Ibid.*, h. 6.

yang ia dengar sendiri, ia lihat sendiri dan ia alami sendiri. Hak-hak saksi yang diatur dalam KUHAP pun beragam, antara lain (1) hak untuk diperiksa tanpa hadirnya terdakwa pada saat saksi diperiksa (pasal 173 KUHAP), (2) hak untuk mendapatkan penerjemah atas saksi yang tidak paham bahasa Indonesia (pasal 177 ayat 1 KUHAP), (3) hak saksi yang bisu atau tulis dan tidak bisa menulis untuk mendapatkan penerjemah (pasal 178 ayat 1 KUHAP), (4) hak untuk mendapatkan pemberitahuan selambat-lambatnya 3 hari sebelum menghadiri sidang (pasal 227 ayat 1 KUHAP), dan (5) hak untuk mendapatkan biaya pengganti atas kehadiran di sidang pengadilan (pasal 229 ayat 1 KUHAP). Namun, hak-hak bagi saksi yang disebutkan di dalam KUHAP tersebut masih sangat terbatas, hal ini mengingat bahwa pada masa sekarang, modus tindak pidana telah terus menerus mengalami perkembangan dan lebih sistemik.

Lain halnya dengan korban yang belum mendapat perhatian penuh dari sistem peradilan pidana maupun dalam praktik peradilan. Hal ini dapat dilihat dari KUHAP yang lebih banyak mencantumkan tentang perlindungan hak asasi si pelaku tindak pidana daripada hak asasi/kepentingan korban tindak pidana. Selain itu, seperti yang diketahui bahwa sistem yang dianut oleh KUHAP adalah *retributive justice*, yaitu suatu kebijakan yang titik perlindungannya adalah si pelaku (*offender oriented*), bukan *restorative justice* yang fokus pada kebijakan perlindungan terhadap korban tindak pidana (*victim oriented*).<sup>3</sup>

Perlindungan korban mulai dibahas dalam Kongres PBB VII/1985 di Milan (tentang "*The Prevention of Crime and The Treatment of Offenders*") bahwa hak-hak korban seyogyanya terlihat sebagai bagian integral dari keseluruhan sistem peradilan pidana ("*victims rights should be perceived as an integral aspect of the total criminal justice system*"). Pengertian "korban" berdasarkan ketentuan angka 1 "*Declaration of basic principles of justice for victims of crime and abuse of power*" yang dicetuskan pada tanggal 6 September 1985 oleh PBB dalam Deklarasi No. A/Res/40/34 Tahun 1985 menegaskan, bahwa "*Victims means*

---

<sup>3</sup> Parman Soeparman, *Kepentingan Korban Tindak Pidana dilihat dari Sudut Viktimologi*, Varia Peradilan, Majalah Hukum, Tahun Ke-XXII, No. 260, Juli 2007, h. 50.

*persons who, individually or collectively, have suffered harm, including physical or mental injury, emotional suffering, economic loss or substantial impairment of their fundamental right, through acts or omissions that are in violation of criminal laws operative within member states, including those laws proscribing criminal abuse power*" (korban adalah siapapun dia, baik secara pribadi maupun kelompok, yang menderita akibat perbuatan jahat, baik secara fisik maupun mental, emosi, kerugian ekonomi, perbuatan yang semena-mena, atau dihalang-halangi untuk memperoleh haknya). Dengan dicetuskannya Deklarasi ini, maka kompensasi bagi korban pun mulai diatur.<sup>4</sup>

Seperti yang kita ketahui, dalam sejarah Indonesia, baik itu selama rejim Orde Baru maupun paska reformasi, telah terjadi sejumlah besar penyelewengan kekuasaan yang mengakibatkan timbulnya konflik pertanahan, eksploitasi tambang alam, penindasan terhadap buruh, kekerasan terhadap masyarakat adat, kasus perkosaan dan kekerasan seksual pada peristiwa Tragedi Mei 1998<sup>5</sup>, penculikan aktivis di Jakarta, kasus Bank Bali, kasus 27 Juli, kasus pembunuhan dan teror di Ciamis, kasus Tengku Bantaqiah di Aceh, dan kasus lainnya.

Salah satu peristiwa yang dapat menjadi contoh adalah Tragedi Mei 1998. Terkait dengan tragedi ini, tidak ada satu pun perempuan korban perkosaan yang bersedia mengajukan diri untuk bersaksi kepada para penegak hukum maupun kepada para penyelidik Tim Pencari Fakta yang digagas oleh Presiden Habibie. Oleh karena itu, Pelapor Khusus PBB tentang kekerasan terhadap perempuan, Radhika Coomaraswamy, menegaskan urgensi dikembangkannya sebuah mekanisme perlindungan saksi dan korban untuk Indonesia dalam laporannya yang diserahkan pada Komisi Tinggi HAM PBB pada tahun 1999.<sup>6</sup> Peristiwa-peristiwa yang disebutkan di atas itulah yang menjadi motif dasar munculnya

---

<sup>4</sup> Fachry Bey, "Hambatan-hambatan dan Faktor-faktor Penyebab Kegagalan Pemberian Perlindungan, Bantuan dan Kompensasi untuk Korban Tindak Pidana", dalam Tim Departemen Kriminologi Fisip UI, *Reparasi dan Kompensasi Korban dalam Restorative Justice System*, h. 94.

<sup>5</sup> Damar, *op. cit.*, h. vii.

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

inisiatif masyarakat untuk mendorong RUU Perlindungan Saksi dan Korban pada masa tersebut.<sup>7</sup>

Tidak dipungkiri juga bahwa sejak reformasi yang bergulir di Indonesia, yakni paska tahun 1998, Indonesia telah mengadopsi dan mengeluarkan beberapa peraturan perundang-undangan mengenai perlindungan saksi dan korban, antara lain UU Pengadilan HAM, UU Tindak Pidana Korupsi, UU Tindak Pidana Terorisme, UU Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga, hingga berbagai peraturan organik di bawahnya. Namun, pengaturan perundang-undangan tersebut masih parsial, sehingga ketentuan-ketentuannya belumlah komprehensif, implementasinya pun masih jauh dari harapan. Selain itu, upaya penegakan hukum juga telah dilakukan oleh pemerintah, khususnya terkait penyelesaian kasus yang menjadi sorotan publik, namun hal itu juga belum didukung oleh instrumen yang memadai dan ternyata masih terdapat kultur aparat penegak hukum yang masih bias terhadap posisi saksi dan korban.<sup>8</sup>

Dalam rangka pengungkapan kebenaran secara tuntas, maka syarat lain yang perlu disiapkan adalah terpenuhinya proses perlindungan terhadap saksi, pemberian dukungan dan pemberdayaan saksi dan/ atau korban, serta perubahan sistem peradilan itu sendiri. Namun hingga kini, persyaratan-persyaratan tersebut belum dapat dipenuhi, padahal kebutuhan atas perlindungan dan dukungan bagi saksi maupun korban merupakan prioritas utama yang tidak bisa ditawar-tawar lagi. Perlu diingat juga bahwa dalam memenuhi kebutuhan tersebut, ruang lingkup perlindungan dan dukungan, serta bentuk-bentuk perlindungan yang diberikan kepada saksi dan korban harus bersifat menyeluruh dan sungguh menjamin terlindunginya hak-hak saksi dan korban dalam tahapan-tahapan yang harus dilalui.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Supriyadi W. Eddyono, "Dari Inisiatif Masyarakat Menuju Legislasi: Perjalanan Lahirnya UU Perlindungan Saksi dan Korban di Indonesia", *Buletin Kesaksian*, Edisi I, Maret – April 2009, h. 12.

<sup>8</sup> *Ibid.*

<sup>9</sup> Damar, *op. cit.*, h. 9.

Untuk memenuhi kebutuhan para saksi dan korban tersebut, maka timbullah gagasan tentang perlunya sebuah lembaga yang memiliki kewenangan untuk memberikan perlindungan terhadap saksi dan korban. Satu hal yang menjadi alasan perlunya didirikan sebuah lembaga yang dapat memberikan perlindungan kepada saksi dan korban, adalah untuk mendorong dan menstimulasi orang (dalam) yang mengetahui suatu tindak pidana agar berani memberi kesaksian atau berani menjadi peniup pluit (*whistleblower*). Daengan demikian, maka perlu dibuat mekanisme *plea-bargaining* atau semacam insentif terhadap mereka yang berani menjadi *whistleblower*.<sup>10</sup>

Untuk mengakomodir kebutuhan tersebut, maka pada tanggal 11 Agustus 2006, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono mengesahkan UU Nomor 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban. Dalam UU ini, lembaga yang bertanggung jawab untuk menangani pemberian perlindungan dan bantuan adalah Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban, disingkat LPSK. Meskipun dalam segi substansi masih terdapat kelemahan-kelemahan, namun pengesahan UU ini merupakan suatu langkah besar dalam upaya pembaharuan hukum di Indonesia dan sebagai pondasi perlindungan saksi dan korban dalam ranah peradilan pidana di Indonesia.

## 1.2. Permasalahan Penelitian

Demi menjawab kebutuhan akan perlindungan dan dukungan bagi saksi maupun korban, LPSK muncul dan turut ambil bagian bersama lembaga-lembaga negara lainnya dalam upaya penegakan hukum di masa reformasi. Berdasarkan latar belakang tersebut, maka penulis bermaksud untuk meneliti lebih lanjut mengenai kedudukan, peran dan hubungan LPSK dengan lembaga negara lainnya

---

<sup>10</sup> Supriyadi Widodo Eddyono, dkk, *Pokok-pokok Pikiran Penyusunan Cetak Biru Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban*, (Jakarta: ICW, ICJR dan Koalisi Perlindungan Saksi, Jakarta, 2008), h. v.

dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia. Permasalahan ini selanjutnya akan dipandu oleh beberapa pertanyaan penelitian berikut :

1. Bagaimana kedudukan dan peran LPSK dalam sistem ketatanegaraan Indonesia?
2. Bagaimanakah hubungan antara Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban dengan lembaga-lembaga negara lainnya?
3. Bagaimana dampak dari hubungan tersebut pada peran yang dijalankan LPSK dalam upaya penegakan hukum di Indonesia?

### 1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan yang ingin dicapai melalui penelitian ini adalah:

1. Mengetahui kedudukan dan peran Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.
2. Memahami dinamika hubungan Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban dengan lembaga-lembaga negara lainnya dalam sistem kelembagaan negara.
3. Memahami dampak dari hubungan tersebut pada peran yang dijalankan LPSK dalam upaya penegakan hukum di Indonesia.

### 1.4. Kerangka Teori

Pasca perubahan UUD 1945, di Indonesia terjadi sebuah fenomena penting, yakni dibentuknya lembaga-lembaga negara mandiri (*state auxiliary agencies*) dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Pembentukan lembaga-lembaga tersebut berdasarkan dasar hukum yang berbeda-beda, baik dengan konstitusi, undang-undang, maupun dengan keputusan presiden. Pembentukan lembaga-lembaga negara dengan dasar hukum yang berbeda tersebut menunjukkan bahwa pembentukannya berdasarkan isu yang parsial, insidental, dan sebagai jawaban khusus terhadap persoalan yang sedang dihadapi.

Universitas Indonesia

Hal yang telah disebutkan di atas dapat mengakibatkan lembaga-lembaga negara tersebut berjalan secara sendiri-sendiri dan tidak saling melengkapi satu sama lain. Apabila diamati dalam implikasi yang lebih jauh, maka dapat mengakibatkan efektifitas keberadaan lembaga-lembaga tersebut dalam struktur ketatanegaraan masih belum tampak berjalan sesuai dengan tujuan mulia pembentukan lembaga-lembaga tersebut.<sup>11</sup>

Pada prinsipnya, lembaga-lembaga negara tersebut selalu diidealkan bersifat independen dan seringkali memiliki fungsi campuran, yakni semi legislatif dan regulatif, semi administratif, dan bahkan semi yudikatif. Hal tersebut mengakibatkan munculnya istilah badan-badan independen dan berhak mengatur dirinya sendiri (*independent and self-regulatory bodies*) yang berkembang di berbagai negara.<sup>12</sup>

Sesuai dengan prinsip bahwa negara Indonesia menganut sistem pemisahan kekuasaan (*separation of power*), maka dengan sistem pemisahan kekuasaan ini lembaga negara menjadi kekuasaan yang dinisbatkan sebagai fungsi lembaga negara yang sederajat dan saling mengendalikan satu sama lainnya sesuai dengan prinsip *check and balances*.<sup>13</sup> Dengan demikian, kekuasaan negara dapat diatur, dibatasi, bahkan dikontrol, sehingga tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan oleh aparat penyelenggara negara atau individu yang menduduki jabatan dalam lembaga negara terkait.<sup>14</sup>

<sup>11</sup> Patrialis Akbar, *Dinamika Lembaga-lembaga Negara Mandiri di Indonesia Pasca Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*, 19 Agustus 2010. <http://ditjenahu.kemenkumham.go.id/index.php/dinamika-lembaga-lembaga-negara-mandiri-di-indonesia-pasca-perubahan-undang-undang-dasar-1945>

<sup>12</sup> Jimly Asshiddiqie, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar 1945*. Makalah disampaikan dalam Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII dengan tema Penegakan Hukum dalam Era Pembangunan Berkelanjutan, diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia, Denpasar, 14- 18 Juli 2003, h. 39.

<sup>13</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), h. 58.

<sup>14</sup> *Ibid.*, h. 59.

Perubahan UUD 1945 sebanyak empat kali belum cukup memberikan definisi, pengertian dengan jelas apa yang dimaksud dengan lembaga negara. Hal ini disebabkan dalam perubahan UUD 1945 juga menggunakan istilah “Komisi” dan “Badan” pada salah satu lembaga negara. Permasalahan tersebut diakibatkan karena pada saat perubahan UUD 1945 dalam sidang istimewa MPR, para pembuat UU atau tim penyusun UUD yang disebut Komisi Konstitusi, tidak mempunyai waktu yang banyak untuk menyempurnakan susunan UUD 1945 tersebut. Dari beberapa lembaga negara yang terbentuk, ada beberapa lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945, yaitu Presiden dan/atau Wakil Presiden, DPR, DPD, MPR, MA, KY, MK, BPK dan KPU. Selebihnya adalah lembaga negara yang hanya disebutkan dalam UUD dan kewenangannya diatur lebih lanjut oleh UU, misalnya Komisi Nasional Hak Asasi Manusia dan sebagainya.

Berdasarkan pengalaman yang terjadi di Indonesia, dapat dilihat bahwa pada dasarnya, banyaknya lembaga negara mandiri yang baru dibentuk oleh karena lembaga-lembaga negara yang sudah ada belum dapat memberikan jalan keluar dan menyelesaikan persoalan yang ada ketika tuntutan perubahan dan perbaikan semakin mengemuka seiring dengan munculnya era demokrasi. Kelahiran lembaga-lembaga negara mandiri baru tersebut juga merupakan bentuk ketidakpercayaan publik terhadap lembaga-lembaga yang ada dalam menyelesaikan persoalan ketatanegaraan yang dihadapi.<sup>15</sup>

Secara garis besar, terdapat lima hal penting yang melandasi pembentukan lembaga-lembaga mandiri tersebut. *Pertama*, tidak adanya kredibilitas lembaga-lembaga yang telah ada sebelumnya akibat adanya asumsi (dan bukti) mengenai korupsi yang sistemik, mengakar, dan sulit untuk diberantas. *Kedua*, tidak independennya lembaga-lembaga negara yang ada, karena alasan tertentu tunduk di bawah pengaruh suatu kekuasaan tertentu. *Ketiga*, ketidakmampuan lembaga-

---

<sup>15</sup> T.M. Luthgi Yazid, *Komisi-komisi Nasional dalam Konteks Cita-cita Negara Hukum*. Makalah disampaikan dalam Diskusi Terbatas dengan tema Eksistensi Sistem Kelembagaan Negara Pascaamandemen UUD 1945, diselenggarakan oleh Konsorsium Reformasi Hukum Nasional, di Hotel Aryaduta, Jakarta, 9 September 2004, h. 2.

lembaga negara yang telah ada untuk melakukan tugas-tugas yang harus dilakukan dalam masa transisi menuju demokrasi, baik karena persoalan internal maupun eksternal. *Keempat*, adanya pengaruh global yang menunjukkan adanya kecenderungan beberapa negara untuk membentuk lembaga-lembaga negara ekstra yang disebut lembaga negara mandiri (*state auxiliary agency*) atau lembaga pengawas (*institutional watchdog*) yang dianggap sebagai suatu kebutuhan dan keharusan, karena lembaga-lembaga yang telah ada telah menjadi bagian dari sistem yang harus diperbaiki. *Kelima*, adanya tekanan dari lembaga-lembaga internasional untuk membentuk lembaga-lembaga tersebut sebagai prasyarat bagi era baru menuju demokratisasi.<sup>16</sup>

Akan tetapi, seiring dengan terbentuknya lembaga-lembaga tersebut, maka timbullah gejala umum yang seringkali dihadapi oleh negara-negara yang membentuk lembaga-lembaga itu, yaitu persoalan mekanisme akuntabilitas, kedudukannya dalam struktur ketatanegaraan, dan pola hubungan kerjanya dengan kekuasaan pemerintah, kekuasaan membuat undang-undang, dan kekuasaan kehakiman. Hal ini tidak terlepas dari pergulatan politik yang terjadi antara kekuatan politik pemerintah dan parlemen, saat keduanya memperebutkan pengaruh dari rakyat dalam pengelolaan negara.<sup>17</sup>

Kekuatan politik pemerintah di era demokrasi yang 'dipaksa' harus berbagi dengan kekuatan lain, khususnya parlemen, inilah yang mengakibatkan persaingan di antara keduanya tidak terelakkan dan membawa dampak negatif berupa ketidakjelasan pertanggungjawaban dan pola kerja lembaga-lembaga tersebut, karena pembentukannya seringkali tidak dilandasi kebutuhan rasional dan landasan yuridis yang cukup. Sebagai lembaga independen yang terlepas dari hubungan struktural dengan pemerintah, tentu saja pemerintah tidak berada dalam kapasitas untuk bisa mengontrol secara khusus terhadap lembaga-lembaga

---

<sup>16</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi*, h. 59 – 60.

<sup>17</sup> Patrialis Akbar, *loc. cit.*

tersebut.<sup>18</sup> Ketidakjelasan mekanisme pertanggungjawaban ini, menurut Alder, disebabkan oleh ketentuan yang mengatur lembaga-lembaga tersebut kadang menciptakan mekanisme tersendiri yang berbeda satu sama lain tanpa ada perangkat konstitusional yang logis.<sup>19</sup>

Dalam penelitian ini, penulis memaparkan beberapa teori yang terkait dengan sistem kelembagaan negara.

### 1. Teori Negara Hukum

Untuk memahami pengertian negara hukum secara mendalam, terlebih dahulu dipaparkan mengenai pengertian sebuah negara. Pemikiran tentang negara sudah muncul beberapa abad sebelum Masehi oleh para ahli, antara lain para ahli dari Yunani, seperti Socrates, Plato<sup>20</sup> dan Aristoteles<sup>21</sup>. Para ahli Yunani tersebut mengajarkan teori tentang negara. Pengertian negara pada waktu itu berbeda dengan pengertian negara yang berkembang saat ini.

Menurut Aristoteles, pengertian negara pada saat itu hanya meliputi lingkungan kecil atau negara kota yang disebut *polis*. Ia berargumen bahwa *polis* adalah suatu perpaduan dan suatu keseluruhan ketimbang suatu kumpulan semata. Dengan kata lain, *polis* bukan hanya semata-mata sekelompok manusia dan bukan suatu wilayah geografis. Identitas *polis* terletak pada pengaturan dan strukturnya. Pengaturan inilah yang merupakan konstitusinya. Dengan demikian, konstitusi

---

<sup>18</sup> A. Ahsin Thohari, "Kedudukan Komisi-komisi Negara dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia", *Jurnal Hukum Jentera*, Edisi 12 Tahun III, April-Juni 2006.

<sup>19</sup> John Alder, *Constitutional & Administrative Law*, (London: Macmillan Professional Masters, 1989), h. 232.

<sup>20</sup> Plato (429 – 347 SM) adalah murid Socrates (469 – 399 SM), lahir pada tanggal 29 Mei 429 SM di Athena. Plato banyak menghasilkan karya dalam bidang filsafat, politik dan hukum. Karyanya yang termasyur adalah *Politeia*, *Politicos* dan *Nomoi*.

<sup>21</sup> Aristoteles (384 – 322 SM) berasal dari Stageira. Ia adalah murid Plato. Aristoteles banyak menghasilkan karya dalam bidang filsafat, logika, politik, dan hukum. Karyanya yang termashur dalam bidang filsafat hukum adalah *Ethica* dan *Politica*.

berperan sebagai bentuk bagi *polis* itu, hal ini berarti jika konstitusi tidak berdaya lagi, maka *polis* pun tidak ada lagi.<sup>22</sup>

Secara etimologi, kata Negara diterjemahkan dari kata “staat” dalam bahasa Belanda dan Jerman, “state” dalam bahasa Inggris, dan “état” dalam bahasa Perancis.<sup>23</sup> Di daerah Eropa, kata-kata ini kemudian diturunkan dari kata “status” “statum” yang berasal dari bahasa Latin. F. Isjwara menyatakan bahwa secara etimologis kata “status” dalam bahasa Latin klasik adalah suatu istilah yang menunjukkan keadaan yang tegak dan tetap.<sup>24</sup> Selanjutnya, ia menyatakan bahwa negara diartikan sebagai kata yang menunjukkan organisasi politik teritorial dari bangsa-bangsa. Sejak pengertian itu diberikan, sejak itu pula kata negara lazim ditafsirkan dalam berbagai arti. Negara lazim diidentifikasi dengan pemerintah, umpamanya apabila kata itu dipergunakan dalam pengertian kekuasaan negara, kemauan negara dan sebagainya. Kata negara lazim pula dipersamakan dengan bangsa, dan negara dipergunakan sebagai istilah yang menunjukkan, baik keseluruhan maupun bagian-bagian negara federal.<sup>25</sup>

Menurut Niccolò Machiavelli, terdapat dua jenis pemerintahan yang umum berlangsung, yaitu negara kerajaan dan negara republik. Ciri utama kerajaan adalah kekuasaannya yang turun temurun dan berlaku seumur hidup. Oleh sebab itulah, Raja umumnya mempunyai kekuasaan yang mutlak dan tak terbatas, sehingga negara yang berbentuk kerajaan sering disebut negara kekuasaan. Sebaliknya, ciri negara republik adalah kekuasaan tertinggi ada di tangan rakyat (*respublica*), sehingga disebut negara kerakyatan. Kekuasaan penguasa di negara republik bersifat terbatas, tidak seumur hidup dan diatur dalam konstitusi. Para penguasanya dipilih berdasarkan kemampuan dan keutamaan, bukan berdasarkan

---

<sup>22</sup> Dalam buku Aristoteles, *Politics*, (New York : Oxford University Press, 1995) diterjemahkan oleh Saut Pasaribu dengan judul *Politik* (Cet. I; Yogyakarta: Bentang Budaya, Maret 2004), h. x.

<sup>23</sup> F. Isjwara, *Pengantar Ilmu Politik* (Bandung: Bina Cipta, 1999), h. 90.

<sup>24</sup> *Ibid.*

<sup>25</sup> *Ibid.*, h. 92.

hubungan darah. Namun, bukanlah hal yang mustahil, bila sebuah negara kerajaan diatur atas dasar semangat kerakyatan, dan sebaliknya di negara republik kekuasaannya dijalankan secara mutlak dan tak terbatas.<sup>26</sup>

Pengertian dari segi terminologi menitikberatkan pendefinisian sebagai turunan dari bangunan kefilsafatan mereka yang diterapkan untuk menjelaskan relasi yang terjadi antara manusia dan manusia. Seperti yang dikemukakan oleh Jean Bodin bahwa Negara adalah suatu perkumpulan daripada keluarga-keluarga dengan segala kepentingannya yang dipimpin oleh akal dari suatu kuasa yang berdaulat.<sup>27</sup> Hugo de Groot menyatakan Negara adalah suatu persekutuan yang sempurna dari orang-orang yang merdeka untuk memperoleh perlindungan hukum.<sup>28</sup>

Sementara pengertian negara secara umum bisa dimaknai sebagai sebuah wilayah yang berada di suatu kawasan, yang atas wilayah itu terdapat sebuah sistem yang bernama pemerintah dan di wilayah itu juga berdiam sekelompok manusia yang sudah menyatakan diri untuk tunduk pada peraturan yang berlaku di kawasan tersebut. Dapat dikatakan bahwa dalam kehidupan bernegara, terdapat sebuah konsep dan tata cara yang mengatur tentang kehidupan ekonomi, politik, pertahanan keamanan, sosial budaya dan aturan lain yang bermanfaat bagi penduduk di negara tersebut. Unsur-unsur yang harus ada dalam sebuah negara di antaranya adalah adanya rakyat, wilayah dan pemerintah. Sedangkan unsur tambahan dari sebuah konsep negara adalah terdapatnya pengakuan dari negara lain, meskipun hal ini bukan unsur mutlak untuk sebuah negara berdiri, karena sebuah negara pun bisa berdiri meski tidak mendapatkan pengakuan dari negara lain. Pengertian negara tersebut sejalan dengan pendapat yang dikemukakan oleh R. Djokosoetono. Menurutnya, negara merupakan sebuah organisasi atau sebuah

---

<sup>26</sup> Niccolò Machiavelli, *Il Principe*, (Cet. III; Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, Desember 2003), h. 38 – 39.

<sup>27</sup> Bewa Ragawino, *Hukum Tata Negara*, (Bandung: Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Padjajaran, 2007), h. 3.

<sup>28</sup> *Ibid.*, h. 4.

kelompok manusia yang berkumpul di sebuah wilayah dan memiliki pemerintah yang sama.<sup>29</sup>

Begitu juga dengan pendapat G. Pringgodigdo, yaitu Negara adalah suatu organisasi kekuasaan/organisasi kewibawaan yang harus memenuhi persyaratan unsur-unsur tertentu, yaitu pemerintah yang berdaulat, wilayah tertentu, rakyat yang hidup dengan teratur, sehingga merupakan suatu bangsa, dan pendapat Sri Sumantri bahwa Negara adalah organisasi kekuasaan, oleh karenanya dalam setiap organisasi yang bernama Negara, kita jumpai adanya organ atau alat perlengkapan yang mempunyai kemampuan untuk melaksanakan kehendaknya kepada siapapun juga bertempat tinggal di wilayah kekuasaannya.<sup>30</sup>

Berdasarkan penjabaran mengenai negara di atas, maka dapat dikatakan bahwa negara pada hakikatnya adalah suatu organisasi kekuasaan yang diciptakan oleh kelompok manusia yang disebut bangsa<sup>31</sup> atau suatu organisasi kekuasaan yang menyatukan kelompok manusia yang disebut bangsa.<sup>32</sup> Pernyataan ini dikuatkan oleh pendapat R. Kranenburg, seorang sosiolog, yang menyatakan bahwa yang terutama atau primer adalah kelompok manusia, sehingga negara hanyalah merupakan kenyataan sekunder. Kelompok-kelompok manusia yang menciptakan organisasi kekuasaan yang disebut negara tersebut adalah kelompok-kelompok manusia dalam arti etnis, misalnya kelompok suku Jawa, Sunda, Minangkabau, dan sebagainya. Setelah kelompok manusia tersebut membentuk organisasi kekuasaan yang disebut negara, maka dalam arti yuridis, akan dipersatukan sebagai suatu bangsa. Dalam upaya untuk mewujudkan kehidupan

---

<sup>29</sup> *Ibid.*

<sup>30</sup> *Ibid.*

<sup>31</sup> Soehino, *Ilmu Negara*, (Cet. VII; Yogyakarta: Liberty, Edisi Ketiga, Agustus 2005), h. 142.

<sup>32</sup> *Ibid.*, h. 143.

bangsa dan negara yang teratur, maka dibentuklah peraturan perundang-undangan atau hukum.<sup>33</sup>

Pendapat R. Kranenburg tersebut bertolak belakang dengan pendapat Logemann. Sebagai seorang yuris, Logemann berpendapat bahwa yang terutama atau primer adalah organisasi kekuasaannya atau negara yang meliputi dan menyatukan kelompok-kelompok manusia tersebut. Kelompok-kelompok manusia tersebut dalam arti yuridis disebut bangsa.<sup>34</sup>

Dari pengertian negara tersebut, tercetuslah istilah negara hukum yang merupakan terjemahan dari *rechtstaat* yang populer di Eropa Kontinental pada abad ke-19 yang bertujuan untuk menentang suatu pemerintahan absolutisme. Namun hakikat pemikiran mengenai negara hukum itu sendiri sudah dikemukakan sejak 1800 SM, yakni pada masa Yunani kuno. Jimly Asshiddiqie mengatakan bahwa gagasan kedaulatan rakyat tumbuh dan berkembang dari tradisi Romawi, sedangkan tradisi Yunani kuno menjadi sumber dari gagasan kedaulatan hukum.<sup>35</sup>

Sejarah pemikiran negara hukum tersebut sejalan dengan sejarah perkembangan manusia untuk menghapus sistem pemerintahan absolut. Sebagaimana diketahui bahwa kerajaan-kerajaan di jaman dahulu hingga awal abad modern, pada umumnya diselenggarakan oleh para penguasa secara absolut. Bentuk negara seperti ini bertahan terus sampai beberapa abad yang lalu dan baru mulai tergeser setelah konsep negara hukum formal muncul dan hak-hak asasi manusia mulai dilindungi.

Pada masa Yunani kuno, pemikiran tentang Negara Hukum dikembangkan oleh para filsuf besar Yunani Kuno, seperti Plato dan Aristoteles. Plato, dalam bukunya yang berjudul *Politicos*, menguraikan bentuk-bentuk pemerintahan yang

---

<sup>33</sup> Soehino, *Politik Hukum di Indonesia*, (Cet. I; Yogyakarta: BPF, Mei 2010), h. 51.

<sup>34</sup> *Ibid.*, h. 51 – 52.

<sup>35</sup> Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, (Jakarta: Ichtiar Baru van Hoeve, 1994), h.11.

mungkin dijalankan, yaitu pemerintahan yang dibentuk melalui jalan hukum, dan pemerintahan yang terbentuk tidak melalui jalan hukum.<sup>36</sup>

Sementara Aristoteles merumuskan negara hukum adalah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya. Keadilan merupakan syarat bagi tercapainya kebahagiaan hidup untuk warga negara dan terkait dengan hal itu perlu diajarkan rasa susila kepada setiap manusia agar menjadi warga negara yang baik. Peraturan yang sebenarnya menurut Aristoteles ialah peraturan yang mencerminkan keadilan bagi pergaulan antar warga negaranya, maka menurutnya yang memerintah negara bukanlah manusia melainkan “pikiran yang adil”. Penguasa hanyalah pemegang hukum dan keseimbangan saja.<sup>37</sup> Aristoteles mengatakan bahwa negara adalah negara hukum yang di dalamnya terdapat sejumlah warga negara yang ikut dalam permusyawaratan negara (*ecclesia*).<sup>38</sup>

Dalam negara hukum, hukumlah yang memegang komando tertinggi dalam penyelenggaraan negara. Hal ini berarti penyelenggaraan negara dipimpin oleh hukum, sebagaimana disesuaikan dengan prinsip “*The Rule of Law and not of Man*”.<sup>39</sup> Ajaran negara berdasarkan atas hukum mengandung pengertian bahwa hukum adalah *supreme* dan kewajiban bagi setiap penyelenggara negara atau pemerintah untuk tunduk pada hukum. Hal ini berarti bahwa tidak ada kekuasaan di atas hukum,<sup>40</sup> serta tidak boleh ada kekuasaan yang sewenang-wenang atau penyalahgunaan kekuasaan, baik pada negara yang berbentuk kerajaan maupun

<sup>36</sup> Budiono Kusumohamidjojo, *Filsafat Hukum: Problemtika Ketertiban yang Adil*, (Jakarta: Grasindo, 2004), h.36 – 37.

<sup>37</sup> Aristoteles, *Politics (La Politica)*, diterjemahkan dalam bahasa Inggris oleh Benjamin Jowett dan diterjemahkan dalam bahasa Indonesia oleh Syamsur Irawan Khairie, *Politik*, (Cet. II; Jakarta: Visimedia, 2008), h. 43.

<sup>38</sup> Moh. Kusnardi dan Bintang R. Saragih, *Ilmu Negara*, (Cet. V; Jakarta: Gramedia, 2005), h. 48.

<sup>39</sup> Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Negara Hukum Indonesia*, Makalah, h. 2, [http://jimly.com/makalah/namafile/57/Konsep\\_Negara\\_Hukum\\_Indonesia.pdf](http://jimly.com/makalah/namafile/57/Konsep_Negara_Hukum_Indonesia.pdf). Diakses 5 Mei 2012.

<sup>40</sup> Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2003), h. 11.

republik. Secara harafiah, tunduk pada hukum mengandung pengertian pembatasan kekuasaan seperti halnya ajaran pemisahan dan pembagian kekuasaan. Oleh sebab itu, negara berlandaskan hukum memuat unsur pemisahan atau pembagian kekuasaan.<sup>41</sup>

Dalam kepustakaan Indonesia sudah sangat populer dengan penggunaan istilah “negara hukum”, yang merupakan terjemahan langsung dari istilah “*rechtsstaat*”.<sup>42</sup> Di samping istilah *rechtsstaat*, istilah lain yang juga sangat populer di Indonesia adalah *the rule of law*, yang juga digunakan untuk maksud negara hukum.<sup>43</sup>

Lebih lanjut Friedrich Julius Stahl mengemukakan empat unsur *rechtsstaats* dalam arti klasik, yaitu<sup>44</sup> :

1. Hak-hak asasi manusia;
2. Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak itu (di negara-negara Eropa Kontinental biasanya disebut *trias politica*);
3. Pemerintah berdasarkan peraturan-peraturan (*wetmatigheid van bestuur*);
4. Peradilan administrasi dalam perselisihan.

Tulisan tentang Negara Hukum juga dicetuskan oleh Paul Scholten, salah seorang *jurist* (ahli hukum) Belanda. Paul Scholten menyebutkan dua ciri Negara Hukum, yang kemudian diuraikan secara meluas dan kritis. Ciri pertama adalah “*er is recht tegenover den staat*” yang berarti kawula negara itu mempunyai hak

---

<sup>41</sup> *Ibid.*

<sup>42</sup> Lihat Penjelasan Umum UUD 1945.

<sup>43</sup> Dalam UUD 1945 sebelum amandemen, baik dalam Pembukaan maupun Batang Tubuh atau pasal-pasalnya, tidak ditemukan rumusan atau istilah “negara hukum”. Namun demikian dalam Penjelasan Umumnya, yaitu dalam penjelasan “Sistem Pemerintahan Negara” disebutkan bahwa “Indonesia ialah Negara yang berdasarkan atas Hukum (*Rechtsstaat*)”.

<sup>44</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1998), h. 57 – 58.

terhadap negara dan individu mempunyai hak terhadap masyarakat, yang meliputi dua segi :<sup>45</sup>

1. Manusia itu mempunyai suasana tersendiri, yang pada dasarnya terletak di luar wewenang negara;
2. Pembatasan suasana manusia itu hanya dapat dilakukan dengan ketentuan undang-undang, dengan peraturan umum.

Ciri kedua negara hukum menurut Paul Scholten adalah "*er is scheiding van machten*", yang berarti dalam negara hukum ada pemisahan kekuasaan.<sup>46</sup>

A.V. Dicey, dalam bukunya *Introduction to Study of The Law of The Constitution*, menguraikan tiga arti penting dari *the rule of law*, yakni<sup>47</sup>:

1. *Supremacy of law.*
2. *Equality before the law.*
3. *Due process of law.*

Pasal 1 ayat 3 UUD 1945 menyatakan bahwa negara Republik Indonesia adalah negara hukum. Hal ini berarti negara Indonesia merupakan salah satu negara yang berlandaskan hukum dan bukan berdasarkan atas kekuasaan. Di dalam negara hukum, setiap aspek tindakan pemerintahan, baik dalam hal pengaturan maupun dalam hal pelayanan, harus berdasarkan pada peraturan perundang-undangan atau berdasarkan pada legalitas. Pemerintah tidak dapat melakukan tindakan pemerintahan tanpa dasar kewenangan. Selain itu, peradilan

---

<sup>45</sup> O. Notohamidjojo, *Makna Negara Hukum Bagi Pembaharuan Negara dan Wibawa Hukum Bagi Pembaharuan Masyarakat di Indonesia*, (Jakarta: Badan Penerbit Kristen, 1970), h. 25

<sup>46</sup> *Ibid.*

<sup>47</sup> Jimly Asshiddiqie, *Gagasan*, h. 3, [http://jimly.com/makalah/namafile/57/Konsep\\_Negara\\_Hukum\\_Indonesia.pdf](http://jimly.com/makalah/namafile/57/Konsep_Negara_Hukum_Indonesia.pdf). Diakses 4 Mei 2012.

haruslah merdeka dari pengaruh pemerintah dan perlindungan hak asasi manusia dijalankan.<sup>48</sup>

Pemikiran mengenai Indonesia sebagai negara hukum dicetuskan oleh Muhammad Yamin dengan menggunakan istilah negara hukum sama dengan *rechtsstaat* atau *government of law*. Muhammad Yamin dengan jelas mengatakan bahwa:

“Republik Indonesia ialah negara hukum (*rechtsstaat, government of law*) tempat keadilan yang tertulis berlaku, bukanlah negara polisi atau negara militer, tempat polisi dan prajurit memegang pemerintah dan keadilan, bukanlah pula negara kekuasaan (*machtsstaat*) tempat tenaga senjata dan kekuatan badan melakukan sewenang-wenang.”<sup>49</sup>

Yusril Ihza Mahendra, dalam bukunya *Dinamika Tata Negara Indonesia*, mengatakan bahwa prinsip utama negara hukum adalah adanya asas legalitas, peradilan yang bebas, dan perlindungan terhadap hak asasi manusia. Dengan adanya prinsip tersebut berarti tindakan penyelenggara negara harus berdasarkan hukum, jadi hukum haruslah di atas kekuasaan.<sup>50</sup> Ia berpendapat bahwa cita hukum Indonesia adalah Pancasila sebagaimana terkandung dalam pembukaan UUD 1945, dengan salah satu norma yang paling mendasar adalah cita tentang

<sup>48</sup> Muhammad Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982), h. 72. Terkait kemerdekaan dan kebebasan lembaga yudisial, dalam hal ini, yaitu hakim, dapat dipahami dalam dua segi, yaitu: 1) Hakim itu merdeka dan bebas dari pengaruh siapapun. Merdeka dan bebas mencakup merdeka dan bebas dari pengaruh unsur kekuasaan yudisiil sendiri. Demikian juga dari pengaruh kekuatan di luar jaringan pemerintahan; 2) kemerdekaan dan kebebasan hakim hanya terbatas pada fungsi hakim sebagai pelaksana kekuasaan yudisial. Dengan kata lainnya kemerdekaan dan kebebasan hakim ada pada fungsi yudisiilnya, yaitu menetapkan hukum dalam keadaan konkrit. Lihat dalam Bagir Manan dan Kuntara Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, (Bandung: Alumni Bandung, Edisi Revisi, 1997), h. 79.

<sup>49</sup> Muhammad Yamin, *ibid.*

<sup>50</sup> Yusril Ihza Mahendra, *Dinamika Tata Negara Indonesia: Kompilasi Masalah Konstitusi, Dewan Perwakilan dan Partai Politik*, (Jakarta: Gema Insani Press, 1996), h. 90.

keadilan, artinya hukum yang diciptakan haruslah hukum yang adil bagi semua pihak.<sup>51</sup>

Sementara dalam upaya merumuskan kembali ide-ide pokok Negara Hukum dan penerapannya di Indonesia saat ini, Jimly Asshiddiqie berpendapat bahwa tiga belas prinsip pokok Negara Hukum yang berlaku pada masa sekarang dapat dirumuskan kembali. Ketiga belas prinsip pokok tersebut merupakan pilar-pilar utama yang menyangga berdiri tegaknya satu negara modern, sehingga dapat disebut sebagai Negara Hukum dalam arti yang sebenarnya, yaitu supremasi hukum, persamaan dalam hukum, asas legalitas, pembatasan kekuasaan, organ-organ campuran yang bersifat independen, peradilan bebas dan tidak memihak, peradilan tata usaha negara, peradilan tata negara, perlindungan hak asasi manusia, bersifat demokratis, berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan bernegara, transparansi dan kontrol sosial, serta ber-Ketuhanan Yang Maha Esa.<sup>52</sup>

## 2. Teori Organ Negara

Teori mengenai organ negara dapat dilihat dari pandangan Hans Kelsen mengenai *the concept of the State Organ* dalam bukunya *General Theory of Law and State*. Hans Kelsen menguraikan bahwa "*Whoever fulfills a function determined by the legal order is an organ*". Berdasarkan pandangan Hans Kelsen tersebut bahwa siapa saja yang menjalankan suatu fungsi yang ditentukan oleh

---

<sup>51</sup> *Ibid.*, h 91.

<sup>52</sup> Jimly Asshiddiqie, *Gagasan*, h. 8 – 13, [http://jimly.com/makalah/namafile/57/Konsep\\_Negara\\_Hukum\\_Indonesia.pdf](http://jimly.com/makalah/namafile/57/Konsep_Negara_Hukum_Indonesia.pdf). Diakses 4 Mei 2012.

suatu tata hukum (*legal order*) adalah suatu organ.<sup>53</sup> Hal ini berarti organ negara itu tidak selalu berbentuk organik.<sup>54</sup>

Hans Kelsen membagi pengertian organ negara dalam dua arti, yakni arti luas dan arti sempit. Pengertian organ negara dalam arti luas berarti setiap jabatan yang ditentukan oleh hukum dapat pula disebut organ, asalkan fungsi-fungsinya itu bersifat menciptakan norma (*norm-creating*) dan/atau bersifat menjalankan norma (*norm-applying*). Hal ini sebagaimana dicetuskan oleh Hans Kelsen, “*These functions, be they of a norm creating or of a norm applying character, are all ultimately aimed at the execution of a legal sanction*”.<sup>55</sup> Dalam pengertian yang luas ini, organ negara itu identik dengan individu yang menjalankan fungsi atau jabatan tertentu dalam konteks kegiatan bernegara. Inilah yang disebut sebagai jabatan publik atau jabatan umum (*public offices*) dan pejabat publik atau pejabat umum (*public officials*).<sup>56</sup>

Hans Kelsen mengatakan, “*An organ, in this sense, is an individual fulfilling a specific function*”.<sup>57</sup> Hal ini berarti bahwa kualitas seorang individu sebagai organ negara ditentukan oleh fungsinya. Lebih lanjut Hans Kelsen juga mengatakan bahwa “*He is an organ because and in so far as he performs a law-creating or law-applying function*”.<sup>58</sup> Seorang individu dapat disebut sebagai organ negara, karena menjalankan fungsi yang menciptakan hukum (*law-creating function*) atau fungsi yang menerapkan hukum (*law-applying function*).<sup>59</sup>

---

<sup>53</sup> Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, (New York: Russell & Russell, 1961), h. 192. Lihat dalam Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Konpress, 2006), h. 36.

<sup>54</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan*, *ibid.*

<sup>55</sup> *Ibid.*, h. 36 – 37.

<sup>56</sup> *Ibid.*, h. 37.

<sup>57</sup> *Ibid.*

<sup>58</sup> *Ibid.*

<sup>59</sup> *Ibid.*

Sementara pengertian organ negara dalam arti sempit, yaitu pengertian organ dalam arti materiil. Seorang individu disebut sebagai organ negara hanya apabila ia secara pribadi memiliki kedudukan hukum yang tertentu (*...he personally has a specific legal position*).<sup>60</sup> Ciri-ciri penting organ negara dalam arti sempit ini adalah bahwa :<sup>61</sup>

1. organ negara itu dipilih atau diangkat untuk menduduki jabatan atau fungsi tertentu yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan;
2. fungsi itu dijalankan sebagai profesi utama atau bahkan secara hukum bersifat eksklusif; dan
3. karena fungsinya itu, ia berhak untuk mendapatkan imbalan gaji dari negara.

Berdasarkan ciri yang disebutkan di atas, maka lembaga atau organ negara dalam arti sempit dapat dikaitkan dengan jabatan dan pejabat (*officials*), yaitu jabatan umum, jabatan publik (*public office*) dan pejabat umum, pejabat publik (*public official*). Dengan kata lain, meskipun dalam arti luas semua individu yang menjalankan *law-creating and law-applying function* adalah organ, namun dalam arti sempit yang disebut sebagai organ atau lembaga negara itu hanyalah yang menjalankan *law-creating or law-applying function* dalam konteks kenegaraan saja. Dalam arti yang lebih sempit lagi, lembaga atau organ negara itu dapat diidentikkan dengan jabatan dan individu yang menjalankan jabatan itu disebut sebagai pejabat (*official*).<sup>62</sup>

Sebagaimana diketahui juga bahwa setiap negara dijalankan oleh organ negara yang diatur dalam konstitusi. Menurut J.G. Steenbeek, konstitusi, pada umumnya harus memuat tiga hal pokok, yaitu :<sup>63</sup>

---

<sup>60</sup> *Ibid.*, h. 38.

<sup>61</sup> *Ibid.*

<sup>62</sup> *Ibid.*, h. 39.

<sup>63</sup> Sri Soemantri M, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, (Bandung: Penerbit Alumni, 1987), h. 51.

1. adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan warga negara;
2. ditetapkannya susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental; dan
3. adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang juga bersifat fundamental.

Pengaturan kewenangan organ negara dalam konstitusi dimaksudkan agar tercipta keseimbangan antara organ negara yang satu dengan lainnya (*check and balances*). A. Hamid Attamimi menyebutkan bahwa konstitusi adalah pemberi pegangan dan pemberi batas, sekaligus tentang bagaimana kekuasaan negara harus dijalankan.<sup>64</sup> Secara umum, konstitusi dapat dikatakan demokratis, apabila mengandung prinsip dalam kehidupan bernegara, yaitu salah satunya adalah dengan adanya pembagian kekuasaan berdasarkan *trias politica* dan adanya kontrol, serta keseimbangan lembaga-lembaga pemerintahan.<sup>65</sup>

Pemahaman mengenai organ negara dikenal dengan *trias politica* yang berarti bahwa kekuasaan negara dilaksanakan oleh tiga cabang kekuasaan, yaitu kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislatif dan kekuasaan yudikatif. Ketiga cabang kekuasaan tersebut diatur dan ditentukan kewenangannya oleh konstitusi. Secara definitif, alat-alat kelengkapan negara atau yang lazim disebut lembaga negara adalah institusi-institusi yang dibentuk guna melaksanakan fungsi-fungsi negara.<sup>66</sup> Sebagaimana pengertian di atas, maka dapat dilihat bahwa dalam penerapan sistem ketatanegaraan di Indonesia menganut *separation of power* (pemisahan kekuasaan).

---

<sup>64</sup> Azyumardi Azra dan Komaruddin Hidayat, *Pendidikan Kewargaan (Civic Education), Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2008), h. 72.

<sup>65</sup> *Ibid.*, h. 73.

<sup>66</sup> Dalam UUD 1945, baik sebelum maupun sesudah amandemen, tidak dikenal dengan istilah lembaga negara, hal ini dikarenakan penyebutannya dalam UUD 1945 beragam, ada disebut dengan komisi seperti KPU dan KY, dan ada juga yang disebutkan sebagai badan seperti BPK. Namun berdasarkan ketentuan Pasal 24C Ayat (2) UUD 1945 terkait kewenangan MK menyebutkan bahwa lembaga negara adalah lembaga yang kewenangannya diberikan langsung oleh UUD 1945.

Istilah pemisahan kekuasaan dalam bahasa Indonesia merupakan terjemahan dari konsep *separation of power* yang diambil berdasarkan teori *trias politica* menurut pandangan Montesquieu. Pengertian dari istilah pemisahan kekuasaan ini adalah kekuasaan harus dipisahkan dan dibedakan secara struktural dalam organ-organ negara yang tidak saling mencampuri antara urusan satu organ negara dan urusan organ negara lainnya.<sup>67</sup>

Selain konsep pemisahan kekuasaan, juga dikenal konsep pembagian kekuasaan (*distribution of power*). Arthur Mass membagi pengertian pembagian kekuasaan dalam 2 (dua) pengertian yaitu:<sup>68</sup>

- *Capital division of power*, yang bersifat fungsional; dan
- *Territorial division of power*, yang bersifat kewilayahan.

Muh. Kusnardi dalam bukunya menyebutkan bahwa kegunaan dari prinsip *trias politica*, yaitu untuk mencegah adanya konsentrasi kekuasaan di bawah satu tangan dan prinsip *checks and balances* guna mencegah adanya campur tangan antar badan, sehingga lembaga yang satu tidak dapat melaksanakan kewenangan yang dilakukan oleh lembaga lain. Hal ini sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam konstitusi.<sup>69</sup>

Berdasarkan penjelasan di atas, maka dapat dibedakan penggunaan istilah pembagian dan pemisahan kekuasaan itu dalam konteks yang berbeda, yaitu konteks hubungan kekuasaan secara vertikal dan secara horizontal. Dalam konteks vertikal, pembagian dan pemisahan kekuasaan dimaksudkan untuk membedakan kekuasaan pemerintah atasan dan pemerintah bawahan, seperti halnya negara federal atau antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah bagi negara kesatuan.

---

<sup>67</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Jilid II*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), h. 15.

<sup>68</sup> *Ibid.*, hal 18.

<sup>69</sup> Kusnardi Muh. dan Bintang R Saragih, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945*, (Jakarta: PT Gramedia, 1983), h. 31.

Pada sistem *trias politica*, terdapat 3 (tiga) macam cabang kekuasaan yang terpisah, yaitu eksekutif dijalankan oleh Presiden, legislatif dijalankan oleh DPR, dan yudikatif dijalankan oleh MA. Pada masa sekarang prinsip ini tidak lagi dianut, karena pada kenyataannya tugas dari lembaga legislatif membuat undang-undang, telah mengikutsertakan eksekutif dalam pembuatannya. Sebaliknya pada bidang yudikatif, prinsip tersebut masih dianut, untuk menjamin kebebasan dan memberikan keputusan sesuai dengan prinsip negara hukum.<sup>70</sup>

Sementara Jimly Asshiddiqie berpendapat bahwa konsepsi *trias politica* yang diidealkan oleh Montesquieu sudah tidak relevan lagi pada masa sekarang. Hal ini mengingat sudah tidak mungkin lagi mempertahankan pemikiran bahwa ketiga organisasi tersebut hanya berurusan secara eksklusif dengan salah satu dari ketiga fungsi kekuasaan tersebut. Kenyataan yang terjadi pada masa sekarang ini menunjukkan bahwa hubungan antar cabang kekuasaan itu tidak mungkin tidak saling bersentuhan, dan bahkan ketiganya bersifat sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain sesuai dengan prinsip *checks and balances*.<sup>71</sup>

### 1.5. Metode penelitian

Penelitian adalah suatu usaha untuk menghimpun serta menemukan hubungan-hubungan yang ada antara fakta yang diamati secara seksama. Penelitian merupakan kegiatan ilmiah yang meliputi kegiatan yang penuh ketekunan dan tuntas terhadap suatu hal. Apabila dikaitkan dengan ilmu pengetahuan, maka penelitian merupakan sarana untuk mengembangkan ilmu pengetahuan. Oleh karena itu, pengetahuan mencakup kegiatan mengadakan analisa dan konstruksi secara sistematis, konsisten dan tepat terhadap data-data tertentu.<sup>72</sup>

<sup>70</sup> Yusril Ihza Mahendra, *op. cit.*, h. 122.

<sup>71</sup> Jimly, *Perkembangan*, h. 36.

<sup>72</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press, 1981), h. 46.

Dalam suatu penelitian, lazimnya dibedakan antara data-data yang diperoleh langsung dari masyarakat dan dari bahan-bahan kepustakaan. Data-data yang langsung diperoleh dari sumbernya disebut data primer atau data dasar (*primary/basic data*) dan data-data yang tidak diperoleh langsung dari sumbernya disebut data sekunder (*secondary data*). Data sekunder antara lain mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil penelitian yang berwujud laporan, harian, jurnal dan lain-lain.<sup>73</sup>

Penelitian ini menggunakan metode penelitian deskriptif analitis, yakni penelitian dengan permasalahan sesuai dengan kenyataan yang ada pada saat penelitian dilakukan dan melakukan analisis atas kedudukan Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Selain itu, penelitian ini juga merupakan gabungan dari penelitian hukum normatif (yuridis normatif) dan penelitian hukum sosiologis (empiris).

Sebagai suatu penelitian yuridis normatif, maka penelitian ini berbasis pada analisis terhadap norma hukum, sehingga data yang diperlukan adalah data sekunder<sup>74</sup>, baik yang berupa bahan hukum primer, sekunder, maupun tertier, yang diperoleh melalui studi kepustakaan, selanjutnya data yang dikumpulkan akan dianalisis secara kualitatif, dan kemudian diuraikan secara deskriptif. Sebagaimana yang ditentukan dalam penelitian normatif, maka penelitian ini akan menggunakan beberapa pendekatan yaitu<sup>75</sup> pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) yang dilakukan terhadap berbagai aturan hukum terkait dan pendekatan konsep (*conceptual approach*) yang digunakan untuk memahami konsep-konsep tentang lembaga negara, dan sebagainya.

Sementara penelitian hukum sosiologis (empiris) terkait dengan observasi atau kejadian yang dialami sendiri oleh peneliti, yang dilakukan untuk

---

<sup>73</sup> *Ibid.*

<sup>74</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, Rajawali Pers, Jakarta, 2001, h. 13 – 14.

<sup>75</sup> Johnny Ibrahim, *Teori, Metode dan Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publishing, Malang, Jawa Timur, 2007, h. 300.

mendapatkan data primer dan menemukan kebenaran dengan menggunakan metode berpikir induktif dan kriterium kebenaran koresponden, serta fakta yang digunakan untuk melakukan proses induksi dan pengujian kebenaran.<sup>76</sup>

Penelitian ini diharapkan dapat memperkaya ranah kajian hukum dan ketatanegaraan, khususnya yang berkaitan dengan aspek perlindungan korban dan saksi. Secara praktis, penelitian ini juga diharapkan dapat menjadi suatu referensi bagi pembuat kebijakan, melalui gambaran yang didapat tentang bagaimana fungsi perlindungan korban dan saksi yang dijalankan oleh LPSK.

#### **1.6. Sistematika Penulisan**

Penulisan ini akan disusun dengan sistematika sebagai berikut :

##### **Bab 1. Pendahuluan**

Bab ini mencakup latar belakang, perumusan masalah, pertanyaan penelitian, kerangka teori, metode penelitian, serta sistematika penulisan.

##### **Bab 2. Lembaga Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia**

Pada bab ini dideskripsikan pengertian lembaga negara secara umum, konsep lembaga negara di Indonesia, baik yang berdasarkan UUD 1945, UU dan peraturan lainnya.

##### **Bab 3. Tinjauan terhadap Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban**

Bab ini mencakup tinjauan yang dilakukan penulis, terhadap proses pembentukan UU Nomor 13 Tahun 2006, refleksi penerapan UU Perlindungan Saksi dan Korban sejak LPSK dibentuk, dan mencakup lembaga perlindungan saksi dan korban di berbagai negara.

---

<sup>76</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, *op. cit.*, h. 14.

#### **Bab 4. Analisis Kedudukan dan Peran LPSK dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia**

Bab ini membahas tentang kedudukan dan peran LPSK dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dan hubungan LPSK, baik dengan lembaga aparat penegak hukum maupun lembaga negara lainnya, serta analisis terhadap dinamika hubungan tersebut.

#### **Bab 5. Penutup**

Bab ini terdiri atas kesimpulan dan saran yang dibuat berdasarkan hasil temuan penelitian.



## BAB 2

### KONSEP LEMBAGA NEGARA

#### DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA

#### 2.1. Pengertian Lembaga Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Sesuai dengan prinsip bahwa negara Indonesia menganut sistem pemisahan kekuasaan (*separation of power*), maka dengan sistem pemisahan kekuasaan ini lembaga negara menjadi kekuasaan yang dinisbatkan sebagai fungsi lembaga negara yang sederajat dan saling mengendalikan satu sama lainnya.<sup>77</sup> Oleh karena itu, lembaga negara mempunyai kewenangan yang terpisah dari lembaga negara lainnya. Hal ini dimaksudkan agar tidak adanya monopoli kekuasaan terhadap kewenangan lembaga negara lain, sesuai dengan prinsip *check and balances*.

Namun, pembentukan lembaga-lembaga negara tersebut juga harus memiliki landasan pijak yang kuat dan paradigma yang jelas. Dengan demikian, keberadaannya dapat membawa manfaat bagi kepentingan publik, pada umumnya, serta bagi penataan sistem ketatanegaraan pada khususnya. Firmansyah Arifin, dkk, dalam buku *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara*, mengatakan bahwa aspek kuantitas lembaga-lembaga tersebut tidak menjadi masalah asalkan keberadaan dan pembentukannya mencerminkan prinsip-prinsip sebagai berikut :<sup>78</sup>

1. Penegasan prinsip konstitusionalisme, yaitu gagasan yang menghendaki agar kekuasaan para pemimpin dan badan-badan pemerintah yang ada dibatasi. Pembatasan tersebut dapat diperkuat, sehingga menjadi suatu

---

<sup>77</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi, op. cit.*, h. 58.

<sup>78</sup> Firmansyah Arifin, *et al.*, *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, (Jakarta: Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN) dan Mahkamah Konstitusi, Juni 2005), \_\_\_\_\_. Lihat Herwan P., *Lembaga Negara Pasca Amandemen UUD 1945*, Bahan Ajar Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia, FISIP UNS, Solo, \_\_\_\_\_. <http://herwanp.staff.fisip.uns.ac.id/2011/11/17/bahan-7-lembaga-negara-pasca-amandemen-uud-1945/>. Diakses 6 Mei 2012.

mekanisme atau prosedur yang tetap. Dengan demikian, hak-hak dasar warga negara semakin terjamin dan demokrasi dapat terjaga,

2. Prinsip *checks and balances* (mengawasi dan mengimbangi). Prinsip ini menjadi roh bagi pembangunan dan pengembangan demokrasi. Oleh karena itu, pembentukan organ kelembagaan negara harus bertolak dari kerangka dasar sistem UUD 1945 yang mengarah ke sistem *separation of power* (pemisahan kekuasaan).
3. Prinsip integrasi, dalam arti bahwa pembentukan lembaga negara tidak bisa dilakukan secara parsial. Keberadaannya harus dikaitkan dengan lembaga lain yang telah terbentuk. Pembentukan lembaga negara harus disusun sedemikian rupa, sehingga menjadi satu kesatuan proses yang saling mengisi dan memperkuat, serta harus jelas kepada siapa lembaga tersebut harus bertanggung jawab.
4. Prinsip kemanfaatan bagi masyarakat, yaitu pembentukan lembaga negara bertujuan untuk memenuhi kesejahteraan warganya dan menjamin hak-hak dasar yang dijamin konstitusi.

Selain lembaga negara, istilah lain yang sering digunakan adalah lembaga pemerintahan, atau lembaga pemerintahan non-departemen.<sup>79</sup> Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa lembaga negara yang diatur dan dibentuk oleh UUD merupakan organ konstitusi, sedangkan yang dibentuk berdasarkan UU merupakan organ UU, sementara yang hanya dibentuk karena keputusan Presiden tentunya lebih rendah lagi tingkatan dan derajat perlakuan hukum terhadap pejabat yang duduk di dalamnya. Hal ini berarti bahwa jika lembaga yang dimaksud dibentuk dan diberi kekuasaan berdasarkan Peraturan Daerah, tentu lebih rendah lagi tingkatannya.<sup>80</sup>

Apabila berbicara tentang organisasi negara, maka terdapat dua unsur pokok yang saling berkaitan, yaitu *organ* dan *functie*. *Organ* merupakan bentuk atau wadahnya, sedangkan *functie* adalah isinya. Dalam hal ini, *organ* adalah status

<sup>79</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan, loc. cit.*

<sup>80</sup> *Ibid.*

bentuknya, sedangkan *functie* adalah gerakan wadah itu sesuai maksud pembentukannya. Dalam naskah UUD 1945, terdapat organ yang disebut secara eksplisit namanya, dan ada pula yang disebutkan secara eksplisit hanya fungsinya. Namun, terdapat juga lembaga atau organ yang disebut bahwa baik namanya maupun fungsinya atau kewenangannya akan diatur dengan peraturan yang lebih rendah.<sup>81</sup>

Menurut Jimly Asshiddiqie, cara sederhana untuk menentukan apakah lembaga negara atau bukan adalah dengan cara melihat domain keberadaannya secara subjek hukum kelembagaan. Suatu organ dikatakan tergolong berada dalam domain kehidupan masyarakat (*civil society*) apabila organisasi itu mencerminkan keperluan untuk melembagakan subjek hak dan kewajiban dalam dinamika kehidupan bermasyarakat.<sup>82</sup>

Selanjutnya, Jimly Asshiddiqie membedakan pengertian lembaga negara di Indonesia sebagai berikut :<sup>83</sup>

1. Dalam pengertian sangat luas, lembaga negara mencakup setiap individu yang menjalankan fungsi *law-creating* dan *law-applying*.
2. Dalam pengertian luas, lembaga negara mencakup setiap individu yang menjalankan fungsi *law-creating* dan *law-applying*, dan juga mempunyai posisi sebagai atau dalam struktur jabatan kenegaraan atau jabatan pemerintahan.
3. Dalam pengertian lebih sempit lagi, lembaga negara mencakup setiap individu yang menjalankan fungsi *law-creating* dan *law-applying* dalam kerangka struktur dan sistem kenegaraan dan atau pemerintahan. Maksudnya adalah lembaga yang dibentuk dengan UUD, UU sampai Perda.

---

<sup>81</sup> *Ibid.*, hal. 99.

<sup>82</sup> *Ibid.*, h. 30.

<sup>83</sup> *Ibid.*, h. 40 – 42.

4. Dalam pengertian yang lebih sempit lagi, lembaga negara hanya terbatas pada pengertian lembaga-lembaga negara yang dibentuk berdasarkan UUD, UU atau peraturan yang lebih rendah. Yang dibentuk dengan UUD, misalnya Presiden, MPR, DPR, DPD, MK, MA, BPK, TNI, Polri, Bank Sentral, KPU dan KY. Yang dibentuk dengan UU, misalnya KPI, KPK, KPPU. Lembaga negara mencakup pada lembaga negara pada tingkat pusat dan tingkat daerah, misalnya DPRD Provinsi/Kabupaten/Kota.
5. Dalam pengertian secara khusus, lembaga negara merupakan lembaga yang berada di pusat yang dibentuk berdasarkan UUD 1945, dengan demikian lembaga tersebut seperti MPR, DPR, MA, MK dan BPK.

Selanjutnya, Stoker mengelompokkan lembaga pemerintahan menjadi 6 tipe organisasi, yakni :<sup>84</sup>

1. Lembaga yang bersifat *central government's arm length agency*
2. Lembaga yang merupakan *local authority implementation agency*
3. Lembaga atau institusi sebagai *public/private partnership organization*
4. Lembaga sebagai *user-organization*
5. Lembaga yang merupakan *intergovernmental forum*
6. Lembaga yang merupakan *joint boards*

Sementara A.M. Fatwa, Wakil Ketua MPR RI, menyatakan bahwa lembaga negara merupakan lembaga pemerintahan negara yang berkedudukan di pusat yang fungsi, tugas, dan kewenangannya diatur secara tegas dalam UUD.<sup>85</sup>

Perlu diperhatikan pula bahwa istilah "lembaga-lembaga negara" tidak pernah ditemukan dalam UUD 1945. Dalam Konstitusi RIS 1949 dan UUDS 1950 yang digunakan adalah istilah alat-alat perlengkapan negara. Konstitusi RIS 1945 telah secara eksplisit menyebut Presiden, menteri-menteri, Senat, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Mahkamah Agung (MA), dan Dewan Pengawas

<sup>84</sup> *Ibid.*, h. 339.

<sup>85</sup> A.M. Fatwa, "Tugas dan Fungsi MPR serta Hubungan Antar Lembaga Negara dalam Sistem Ketatanegaraan", *Jurnal Majelis*, Vol. 1 No. 1, Jakarta, Agustus 2009, h. 23.

Keuangan sebagai "alat-alat perlengkapan negara RIS" (Konstitusi RIS 1949 Bab III). Begitu pula dengan UUDS 1950 yang juga menegaskan bahwa "alat-alat perlengkapan negara" mencakup Presiden dan Wakil Presiden (Wapres), menteri-menteri, DPR, MA, dan Dewan Pengawas Keuangan (UUDS 1950 Pasal 4). Sementara UUD 1945 sebelum amandemen menggunakan beberapa istilah seperti "penyelenggara pemerintah negara" (Presiden), "penyelenggara negara" (MPR) atau "badan" (MPR dan DPA) (vide penjelasan UUD 1945 sebelum amandemen), sedangkan di dalam teks UUD 1945 digunakan istilah "badan negara" (Pasal II Aturan Peralihan).<sup>86</sup>

Perubahan UUD 1945 sebanyak empat kali belum cukup memberikan definisi, pengertian dengan jelas apa yang dimaksud dengan lembaga negara. Hal ini disebabkan dalam perubahan UUD 1945 juga menggunakan istilah "Komisi" dan "Badan" pada salah satu lembaga negara. Permasalahan tersebut diakibatkan karena pada saat perubahan UUD 1945 dalam sidang istimewa MPR, para pembuat UU atau tim penyusun UUD yang disebut Komisi Konstitusi, tidak mempunyai waktu yang banyak untuk menyempurnakan susunan UUD 1945 tersebut.

Dari beberapa lembaga negara yang terbentuk, ada beberapa lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945, yaitu Presiden dan/atau Wakil Presiden, DPR, DPD, MPR, MA, KY, MK, BPK dan KPU. Selebihnya adalah lembaga negara yang hanya disebutkan dalam UUD dan kewenangannya diatur lebih lanjut oleh UU, misalnya Komisi Nasional Hak Asasi Manusia dan sebagainya.

---

<sup>86</sup> Adriana G. Firdausy, *Pengertian Hukum Kelembagaan Negara*, Bahan Ajar, FH UNS, Solo, 2010, \_\_\_\_\_. [adrianafirdausy.staff.hukum.uns.ac.id/files/2010/03/kd-i-b.ppt](http://adrianafirdausy.staff.hukum.uns.ac.id/files/2010/03/kd-i-b.ppt). Diakses 6 Mei 2012.

## 2.2. Konsep Lembaga Negara Berdasarkan UUD 1945 : Sebelum dan sesudah amandemen UUD 1945

### 2.2.1. Sebelum Amandemen UUD 1945

Menurut A.M. Fatwa, secara keseluruhan, UUD 1945 sebelum mengalami perubahan mengenal enam lembaga tertinggi atau tinggi negara, yaitu MPR sebagai lembaga tertinggi negara, sedangkan DPR, Presiden, MA, BPK, dan DPA sebagai lembaga tinggi negara.<sup>87</sup> Seperti dikutip Denny Indrayana, Mahfud mengatakan bahwa terdapat lima kelemahan dasar dalam UUD 1945 (sebelum amandemen), yaitu *pertama*, sistem konstitusi di bawah UUD 1945 bersifat sarat-eksekutif (*executive-heavy*), *kedua*, tidak ada *checks and balances* di dalamnya, *ketiga*, UUD ini mendelegasikan terlalu banyak aturan konstitusional ke level undang-undang, *keempat*, di dalamnya, terdapat sejumlah pasal yang bermakna ambigu alias rancu, dan *kelima*, Konstitusi ini terlalu banyak bergantung kepada *political goodwill* dan integritas para politisi.<sup>88</sup>

Selain itu, dalam bukunya lagi, Denny juga mengutip Tim Kajian Amandemen Fakultas Hukum Universitas Brawijaya yang menyatakan bahwa di samping cacat-cacat tersebut, UUD 1945 juga mengandung kekosongan hukum (*legal vacuum*), karena terlalu singkat dan ramping. Serta kutipan dari Bagir Manan yang berpendapat bahwa fakta terlalu banyaknya persoalan konstitusi strategis yang dijabarkan secara singkat dalam Penjelasan, dan bukan dalam Batang Tubuh UUD 1945, adalah kekurangan lain UUD 1945.<sup>89</sup>

Berikut ini adalah gambar struktur lembaga negara berdasarkan UUD 1945 sebelum amandemen :

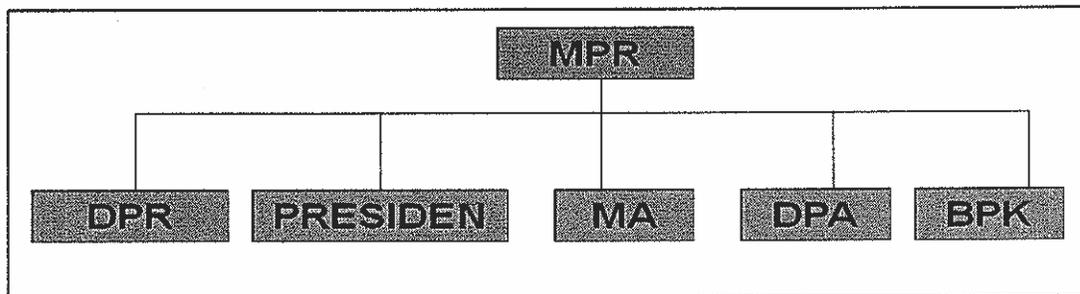
---

<sup>87</sup> A.M. Fatwa, *loc. cit.*

<sup>88</sup> Dalam Disertasi Denny Indrayana, *Indonesian Constitutional Reform 1999-2002: An Evaluation of Constitution-Making in Transition* (2007) diterjemahkan oleh E. Setiyawati A., Denny Indrayana, *UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran*, (Bandung: Mizan, 2007), h. 156.

<sup>89</sup> *Ibid.*

**Gambar 1**  
**Lembaga Negara sebelum Amandemen UUD 1945**



Penjabaran kewenangan dari masing-masing lembaga tertinggi atau tinggi negara tersebut adalah :

#### **2.2.1.1. MPR (Majelis Permusyawaratan Rakyat)**

Berdasarkan UUD 1945 sebelum amandemen, kedaulatan rakyat dipegang oleh suatu badan bernama “Majelis Permusyawaratan Rakyat” (*Die gesamte Staatsgewalt liegt allein bei der Majelis*) yang merupakan penjelmaan seluruh rakyat Indonesia (*vertretungsorgan des willens des staatsvolkes*) (pasal 1 ayat 2 UUD 1945). Hal ini berarti MPR ialah penyelenggara negara tertinggi. MPR berwenang menetapkan UUD dan GBHN (pasal 3 UUD 1945), serta mengangkat kepala negara (presiden) dan wakil kepala negara (wakil presiden) (pasal 2 ayat (1) UUD 1945).

Susunan keanggotaan MPR terdiri atas anggota DPR dan utusan daerah, serta utusan golongan yang diangkat (pasal 2 ayat (1) UUD 1945). Maksud keanggotaan yang beragam ini adalah agar seluruh rakyat, seluruh golongan, seluruh daerah akan mempunyai wakil dalam MPR, sehingga MPR benar-benar dapat dianggap sebagai penjelmaan rakyat.

Dalam praktek ketatanegaraan selama ini, MPR pernah menetapkan antara lain:

1. Presiden, sebagai presiden seumur hidup.

2. Presiden yang dipilih secara terus menerus sampai 7 (tujuh) kali berturut-turut.
3. Memberhentikan sebagai pejabat presiden.
4. Meminta presiden untuk mundur dari jabatannya.
5. Tidak memperpanjang masa jabatan sebagai presiden.
6. Lembaga Negara yang paling mungkin menandingi MPR adalah Presiden, yaitu dengan memanfaatkan kekuatan partai politik yang paling banyak menduduki kursi di MPR.

### 2.2.1.2. Presiden dan Wakil Presiden

Lain halnya dengan MPR yang memegang kekuasaan negara yang tertinggi, Presiden memegang kekuasaan pemerintahan menurut undang-undang dasar, sehingga Presiden harus menjalankan haluan negara menurut garis-garis besar yang telah ditetapkan oleh MPR. Dalam hal ini, Presiden ialah penyelenggara pemerintahan negara yang tertinggi dan dalam menjalankan pemerintahan negara, kekuasaan dan tanggung jawab ada di tangan Presiden (*consentration of power and responsiblity upon the president*). Dengan kata lain, Presiden memegang kekuasaan eksekutif (pasal 4 ayat (1) UUD 1945).

Selain itu, oleh karena Presiden diangkat oleh MPR, maka Presiden harus tunduk dan bertanggung jawab kepada MPR. Presiden memegang posisi sebagai mandataris MPR, sehingga wajib untuk menjalankan putusan-putusan MPR. Kedudukan Presiden dengan MPR tidak “*neben*” (sejajar), akan tetapi “*untergeordnet*” (subordinat).<sup>90</sup>

Presiden juga memegang kekuasaan legislatif (*legislative power*), dan Presiden harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat untuk

---

<sup>90</sup> M. Abari, *Lembaga Tinggi Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, (Jakarta: Limas, 2011), h. 20.

membentuk undang-undang (*gesetzgebung*) dan untuk menetapkan anggaran pendapatan dan belanja negara (*staatsbegrooting*) (pasal 5 ayat (1) UUD 1945).<sup>91</sup> Presiden harus bekerja bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat, akan tetapi Presiden tidak bertanggung jawab kepada DPR. Dalam melakukan kewajibannya tersebut, Presiden dibantu oleh satu orang wakil presiden (pasal 4 ayat (2) UUD 1945).

Berdasarkan UUD 1945 sebelum amandemen, Presiden memegang kekuasaan tertinggi atas angkatan darat, angkatan laut, dan angkatan udara (pasal 10 UUD 1945). Presiden dapat menyatakan perang, membuat perdamaian, dan perjanjian dengan negara lain sesuai dengan persetujuan DPR (pasal 11 UUD 1945). Presiden juga dapat menyatakan bahwa negara dalam keadaan bahaya (pasal 12 UUD 1945). Kewenangan yang lain adalah Presiden dapat mengangkat duta dan konsul (pasal 13 ayat (1) UUD 1945) dan menerima duta negara lain (pasal 13 ayat (2) UUD 1945), dapat memberi grasi, amnesti, abolisi, dan rehabilitasi (pasal 14 UUD 1945), serta memberi gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan (pasal 15 UUD 1945).

Kewenangan Presiden yang diberikan oleh UUD 1945 sebelum amandemen dikritisi oleh Denny Indrayana dalam disertasinya. Denny menyatakan bahwa UUD 1945 adalah sebuah konstitusi yang sarat-eksekutif. Hal ini berarti bahwa Konstitusi atau UUD 1945 sebelum amandemen telah memberikan begitu banyak kekuasaan kepada eksekutif, tanpa menyertakan sistem kontrol konstitusional yang memadai.<sup>92</sup>

---

<sup>91</sup> *Ibid.*, h. 21.

<sup>92</sup> Denny Indrayana, *loc.cit.*

### 2.2.1.3. DPA (Dewan Pertimbangan Agung)

Dewan Pertimbangan Agung (DPA) pada prinsipnya adalah sebuah *council of state*, sebuah badan penasehat belaka.<sup>93</sup> Pengaturan mengenai Dewan Pertimbangan Agung dalam UUD 1945 hanya satu pasal dan terdiri dari dua ayat. Pada ayat pertama mengatur tentang susunan DPA yang ditetapkan lebih lanjut dengan undang-undang (pasal 16 ayat (1) UUD 1945). Sementara ayat kedua mengatur tentang kewajiban DPA, yaitu memberi jawab atas pertanyaan presiden dan hak DPA, yaitu untuk memajukan usul kepada pemerintah (pasal 16 ayat (2) UUD 1945).

### 2.2.1.4. DPR (Dewan Perwakilan Rakyat)

Dalam UUD 1945 sebelum amandemen, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) memiliki kedudukan yang kuat, yakni DPR tidak dapat dibubarkan oleh Presiden. Anggota-anggota DPR merangkap menjadi anggota MPR. DPR dapat senantiasa mengawasi tindakan-tindakan Presiden, dan jika Dewan menganggap bahwa Presiden sungguh melanggar haluan negara yang telah ditetapkan oleh undang-undang dasar atau MPR, maka MPR dapat diundang untuk melakukan Sidang Istimewa untuk meminta pertanggungjawaban Presiden.

Kewenangan DPR dalam UUD 1945 ini adalah memberi persetujuan kepada setiap rancangan undang-undang dari pemerintah dan DPR sendiri mempunyai hak inisiatif untuk menetapkan undang-undang (pasal 20 dan pasal 21 UUD 1945). Begitu juga dengan anggaran pendapatan dan belanja yang ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang, apabila DPR tidak menyetujui anggaran yang diusulkan oleh pemerintah tersebut, maka anggaran yang dijalankan oleh pemerintah adalah anggaran tahun lalu (pasal 23 ayat (1) UUD 1945).

---

<sup>93</sup> M. Abari, *op.cit.* h. 26.

### **2.2.1.5. BPK (Badan Pemeriksa Keuangan)**

Untuk memeriksa tanggung jawab yang dilakukan oleh pemerintah terkait keuangan, maka dipandang perlu untuk membentuk suatu badan yang terlepas dari pengaruh dan kekuasaan pemerintah, yaitu Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) (pasal 23 ayat (5) UUD 1945. Hal ini dikarenakan apabila badan tersebut tunduk kepada pemerintah, maka tidak dapat melakukan kewajiban yang seberat itu. Hasil pemeriksaan BPK akan diberitahukan kepada DPR. Sama halnya dengan DPA, UUD 1945 sebelum amandemen tidak mengatur lebih rinci mengenai (BPK). Peraturan lebih lanjut mengenai BPK akan ditetapkan dengan undang-undang.

### **2.2.1.6. MA (Mahkamah Agung)**

Kekuasaan kehakiman ialah kekuasaan yang merdeka. Hal ini berarti terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah. Dalam UUD 1945 sebelum amandemen, kekuasaan kehakiman tersebut diberikan kepada Mahkamah Agung (MA). MA merupakan lembaga tinggi negara dari Peradilan Tata Usaha Negara, Pengadilan Negeri, Pengadilan Agama, dan Pengadilan Militer. Pengaturan lebih lanjut akan ditetapkan dalam undang-undang (pasal 24 dan pasal 25 UUD 1945).

## **2.2.2. Sesudah Amandemen UUD 1945**

Sebelum Amandemen UUD 1945, Indonesia menganut sistem perwakilan uni katedral, dan pasca Amandemen UUD 1945, Indonesia pun berubah menjadi menganut sistem bikatedral. Dalam sistem bikatedral ini, pelaksanaan kedaulatan rakyat tidak lagi sepenuhnya oleh MPR. Perubahan sistem ketatanegaraan ini memiliki konsekuensi terjadinya perubahan kedudukan, kewenangan dan cara pengisian lembaga negara. Perubahan yang diatur oleh UUD tersebut menjadi

eksistensi terbentuknya Undang-undang mengenai Lembaga Negara dan menimbulkan permasalahan terhadap hubungan antar lembaga negara, karena terdapat kewenangan yang dapat dilaksanakan secara mandiri dan juga kewenangan yang harus dilaksanakan secara bersama antara satu lembaga negara dengan lembaga negara lainnya.<sup>94</sup>

Setelah 'selesainya' empat perubahan UUD 1945,<sup>95</sup> telah membawa konsekuensi berubahnya struktur ketatanegaraan di Indonesia. Perubahan pertama, kedua, ketiga dan keempat dari UUD 1945 yang secara berantai dilakukan MPR selama 4 tahun, sejak 1999 hingga 2002, telah merubah sistim ketatanegaraan Indonesia secara mendasar. Menurut Abdul Mukhtie Fajar, dalam bukunya *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*, perubahan tersebut meliputi sistem pelebagaan dan hubungan tiga cabang kekuasaan negara yang utama (legislatif, eksekutif dan yudikatif), sistem pemerintahan lokal, pengaturan jaminan perlindungan Hak Asasi Manusia (HAM) yang lebih rinci, dan berbagai sistem dalam penyelenggaraan negara (pemilihan umum, pendidikan dan kebudayaan, perekonomian dan kesejahteraan sosial, pertahanan dan keamanan, dan lain-lain).<sup>96</sup>

Reformasi konstitusi di era transisi tersebut, meski disusun dengan metode tambal-sulam dan tanpa perencanaan yang memadai, relatif mampu meletakkan sistem ketatanegaraan anyar yang lebih baik. Memang masih terdapat kekurangan hasil perumusan, namun dibandingkan dengan konstitusi sebelum amandemen, UUD 1945 hasil amandemen adalah konstitusi yang lebih demokratis.<sup>97</sup>

---

<sup>94</sup> BPHN, *Laporan Akhir Pengkajian Hukum tentang Hubungan Lembaga Negara Pasca Amandemen UUD 1945*, Departemen Hukum dan HAM, Jakarta, 2005, h. 2.

<sup>95</sup> Denny Indrayana menyatakan bahwa tidak pernah ada konstitusi yang 'selesai'. Perubahan adalah syarat dasar bagi suatu konstitusi yang demokratis, atau tidak jarang dikenal sebbagai suatu *living constitution*. Lihat Denny Indrayana, *Komisi Negara Independen Evaluasi Kekinian dan Tantangan Masa Depan*, Makalah, h. 1.

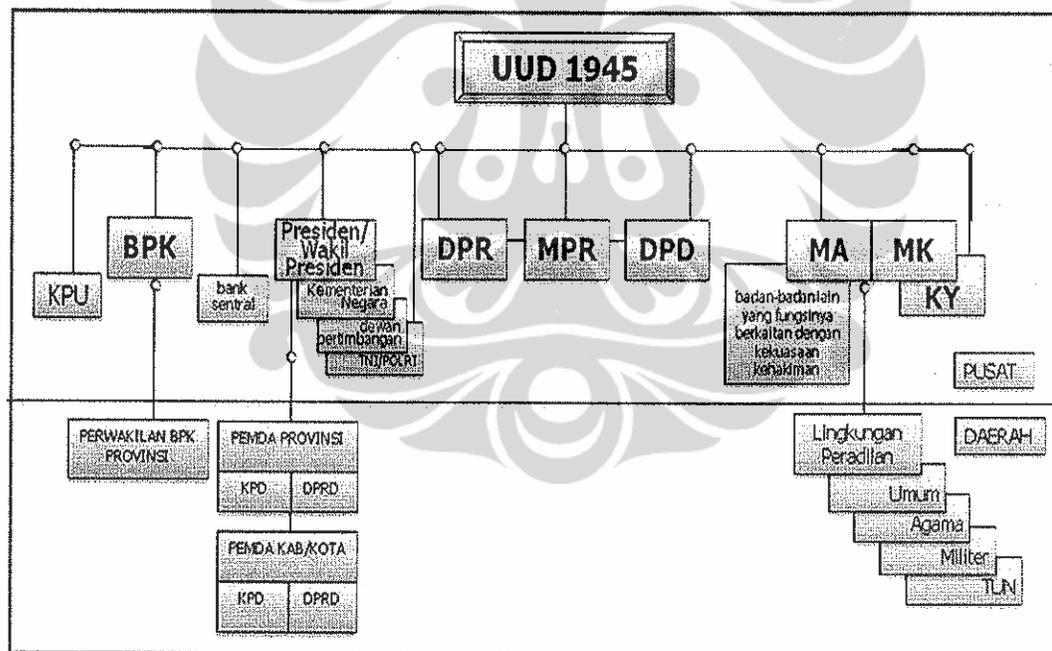
<sup>96</sup> Abdul Mukhtie Fajar, *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: Konpress dan Citra Media, Juni 2006), h. 48.

<sup>97</sup> Denny Indrayana, *Indonesian, op. cit.*, h. 436.

Dalam waktu yang relatif singkat setelah perubahan UUD 1945, telah dilakukan perubahan dalam praktik ketatanegaraan, seperti pengisian jabatan presiden telah dilaksanakan melalui pemilihan langsung, hal ini sebagai perwujudan dari sistem pemerintahan presidensial yang ditetapkan dalam UUD 1945. Begitu juga sistem perwakilan dalam UU 1945 Pasca Amandemen yang menetapkan sistem bikameral. Melalui Pemilihan Umum tahun 2004 telah terbentuk lembaga negara yang baru, yaitu DPD. Lembaga perwakilan pun terdiri dari dua kamar yang dikenal dengan DPR dan DPD.<sup>98</sup>

Berbagai lembaga negara berdasarkan UUD 1945 secara skematis dapat digambarkan sebagai berikut:<sup>99</sup>

**Gambar 2**  
**Lembaga Negara setelah Amandemen UUD 1945**



Sumber : Jimly Asshiddiqe, 2006: 172

<sup>98</sup> BPHN, *Laporan Akhir Pengkajian Hukum tentang Hubungan Lembaga Negara Pasca Amandemen UUD 1945*, Departemen Hukum dan HAM, Jakarta, 2005, h. 7 – 8.

<sup>99</sup> Jimly Asshiddiqe, *Perkembangan, op. cit.*, h. 172.

Dalam kajian yang dilakukan oleh Pusat Kajian Kinerja Kelembagaan LAN, lembaga negara menurut UUD 1945, berdasarkan tugas dan kewenangannya dapat dikategorikan dalam beberapa kelompok, yaitu :<sup>100</sup>

- a. *Representative bodies*, atau lembaga perwakilan yang terdiri dari MPR, DPR, DPD, dan DPRD. *Representative bodies* merupakan lembaga negara yang diisi oleh sejumlah anggota yang dipilih secara langsung oleh rakyat untuk mewakili rakyat dalam mengelola negara berdasarkan UUD 1945.
- b. *Governing bodies*, atau lembaga yang menyelenggarakan pemerintahan, terdiri dari Presiden dan Wakil Presiden, Dewan Pertimbangan Presiden, Kementerian Negara dan Pemerintahan Daerah.
- c. *Support bodies*, yaitu lembaga yang mendukung lembaga negara lainnya dan oleh karenanya, lembaga-lembaga ini bersifat independen, meskipun anggotanya tidak dipilih oleh masyarakat secara langsung. *Support bodies* ini melaksanakan itikad tujuan bernegara yang melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, yakni TNI (AD, AL dan AU) dan Kepolisian Negara Republik Indonesia.
- d. *Judiciary bodies* terdiri dari Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi.
- e. *Election body*, yaitu Komisi Pemilihan Umum yang bertugas menyelenggarakan pemilihan anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, serta DPRD.
- f. *Monetary body*, yaitu Bank Indonesia yang mengurus urusan moneter.
- g. *Auditing body*, yaitu Badan Pengawas Keuangan yang bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara.
- h. *Independent body*, yaitu Komisi Yudisial yang berada dalam Bab Kekuasaan Kehakiman, namun dari kewenangan yang diberikan KY tidak masuk dalam kategori *Judiciary Bodies*.

---

<sup>100</sup> Pusat Kajian Kinerja Kelembagaan, *Kajian Penataan Sistem Kelembagaan Pemerintahan Negara untuk Mewujudkan Tujuan Berbangsa dan Bernegara*, Lembaga Administrasi Negara, Jakarta, 2008, h. 20 – 21.

Dengan mengacu pada kelompok di atas, maka lembaga negara tersebut dapat dikelompokkan pada jenis-jenis kekuasaan dan kewenangan yang dapat dilihat pada tabel di bawah ini :<sup>101</sup>



---

<sup>101</sup> *Ibid.*, h. 29.

Tabel 1  
Lembaga Negara dalam Sistem Pemerintahan Negara

	UUD 1945		Fungsi/Kewenangan	Keterangan
	Kelembagaan	Pasal		
<i>Representation Bodies</i>	MPR	2	<ul style="list-style-type: none"> <li>• mengubah dan menetapkan UUD.</li> <li>• melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kedudukan DPD sebagai <i>checks and balances system</i> dalam kekuasaan legislatif.</li> <li>• Konstitusi tidak memberi rumusan yang tegas mengenai kedudukan dan fungsi/kewenangan DPRD.</li> </ul>
	DPRD	18 ayat (3)	menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.	
	DPR	19-20, 20A, 21-22, 22A, 22B	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Legislasi: Membentuk undang-undang</li> <li>2. Budgeting: Anggaran</li> <li>3. Monitoring: Pengawasan</li> </ol>	
	DPD	22C, 22D	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Legislasi: mengajukan RUU tentang Otoda</li> <li>2. Monitoring: tentang Otonomi Daerah (Otoda)</li> </ol>	

<i>Governing Bodies</i>		4-7, 7A, 7B, 8-15	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>eksekutif:</b> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Hankam: kekuasaan tertinggi atas AD, AL, dan AU, menyatakan keadaan bahaya, menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain</li> <li>2. Hubungan Internasional: mengangkat duta dan konsul</li> <li>3. Kebijakan Politik: memberi amnesti dan abolisi</li> </ol> </li> <li>• <b>legislasi:</b> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. menetapkan PP</li> <li>2. mengajukan RUU</li> <li>3. menetapkan PERPU</li> </ol> </li> <li>• <b>yudikasi:</b> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. memberi grasi</li> <li>2. rehabilitasi</li> </ol> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realisasi dari fungsi/kewenangan ini terbentuk beberapa lembaga tinggi negara.</li> </ul>
	Presiden/ Wakil Presiden	16	Memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sebagai <i>Check and Balances System</i> dalam Lembaga Eksekutif</li> </ul>
	Dewan Pertimbangan Presiden			

	Kementerian Negara	I 7	Membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pembentukan Kementerian Negara dimandatkan untuk diatur dengan UU. Namun tidak harus berdiri sendiri</li> <li>• Realisasi dari fungsi kewenangan ini, terbentuk beberapa Departemen, Kementerian Negara (Meneg) dan Menteri Koordinator (Menko).</li> <li>• Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa</li> <li>• Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat, serta hak-hak tradisionalnya.</li> </ul>
<i>Support Bodies</i>	TNI (AD, AL, AU)	30 ayat (3)	mempertahankan, melindungi, dan memelihara keutuhan dan kedaulatan negara.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Usaha pertahanan dan keamanan Negara dilaksanakan melalui sistem pertahanan dan keamanan rakyat semesta oleh TNI dan POLRI sebagai kekuatan utama, dan rakyat sebagai kekuatan pendukung.</li> </ul>
	Kepolisian Negara Republik Indonesia	30 ayat (4)	melindungi, mengayomi, melayani masyarakat, serta menegakkan hukum	

<i>Judiciary Bodies</i>	MA	24A	<p>1. mengadili pada tingkat kasasi</p> <p>2. menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang</p>	<p>• MA membawahi 4 lembaga peradilan: Peradilan Umum, Peradilan Agama, Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) dan Peradilan <u>Militer</u>.</p>
	MK	24C	<p>1. menguji undang-undang terhadap UUD</p> <p>2. memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD</p> <p>3. memutus pembubaran partai politik</p> <p>4. memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.</p> <p>5. memberikan putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut UUD.</p>	<p>• Istilah yang diberikan untuk MK adalah penjaga konstitusi (<i>the guardian of constitution</i>)</p>
-	Badan Lain	24 ayat(3)	Fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman.	<p>Kekuasaan kehakiman adalah bagian dari <u>Criminal Justice System</u> maka badan yang terkait adalah:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Kepolisian</li> <li>2. Kejaksaan</li> <li>3. Lembaga Pemasyarakatan</li> <li>4. Dan lembaga lain yang terkait dengan penegakan hukum, seperti: KPK</li> </ol>
<i>Election Body</i>	Komisi Pemilihan	22E	Menyelenggarakan pemilihan anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil	KPU bersifat nasional, tetap dan mandiri.

	Umum (KPU)	Presiden, dan DPRD.
<i>Monetary Body</i>	Bank Sentral 23D	Moneter <ul style="list-style-type: none"> <li>• BI memiliki spesifikasi fungsi dalam bidang moneter. Karenanya BI harus independen dan terpisah dari kekuasaan lembaga negara lainnya.</li> <li>• Namun, BI wajib menyampaikan informasi kepada masyarakat luas secara terbuka melalui media massa, pada setiap awal tahun, mengenai evaluasi pelaksanaan kebijakan moneter pada tahun sebelumnya, serta rencana kebijakan moneter dan penetapan sasaran-sasaran moneter untuk tahun yang akan datang. Informasi tersebut juga disampaikan secara tertulis kepada Presiden dan DPR.</li> </ul>
<i>Auditing Body</i>	BPK 23E	meriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara.
<i>Independent Body</i>	KY 24B	mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.

Sumber : Pusat Kajian Kinerja Kelembagaan LAN RI, Kajian Penataan, 2008 : 29.

Mengacu pada pemikiran Jimly Asshiddiqie mengenai organisasi negara<sup>102</sup>, maka dapat dikemukakan bahwa dalam UUD 1945 Pasca Amandemen, terdapat tidak kurang dari 34 organ yang disebut keberadaannya dalam UUD 1945. Ke-34 organ atau lembaga tersebut adalah:

1. Majelis permusyawaratan Rakyat (MPR) diatur dalam Bab III UUD 1945 yang juga diberi judul "Majelis permusyawaratan Rakyat". Bab III ini berisi dua pasal, yaitu Pasal 2 yang terdiri atas tiga ayat, Pasal 3 yang juga terdiri atas tiga ayat;
2. Presiden yang diatur keberadaannya dalam Bab III UUD 1945, dimulai dari Pasal 4 ayat (1) dalam pengaturan mengenai Kekuasaan Pemerintahan Negara yang berisi 17 pasal;
3. Wakil Presiden yang keberadaannya juga diatur dalam Pasal 4, yaitu pada ayat (2) UUD 1945. Pasal 4 ayat (2) UUD 1945 itu menegaskan, "*Dalam melakukan kewajibannya, Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden*";
4. Menteri dan Kementerian Negara yang diatur tersendiri dalam Bab V UUD 1945, yaitu pada Pasal 17 ayat(1), (2), dan (3);
5. Menteri Luar Negeri sebagai menteri *triumvirat* yang dimaksud oleh Pasal 8 ayat (3) UUD 1945, yaitu bersama-sama dengan Menteri Dalam Negeri dan Menteri Pertahanan sebagai pelaksana tugas kepresidenan, apabila terdapat kekosongan dalam waktu yang bersamaan dalam jabatan Presiden dan Wakil Presiden;
6. Menteri Dalam Negeri sebagai *triumvirat* bersama-sama dengan Menteri Luar Negeri dan Menteri Pertahanan menurut Pasal 8 ayat (3) UUD 1945;
7. Menteri Pertahanan yang bersama-sama dengan Menteri Luar Negeri dan Menteri Dalam Negeri ditentukan sebagai menteri *triumvirat* menurut Pasal 8 ayat (3) UUD 1945. Ketiganya perlu disebut secara sendiri-sendiri, karena dapat saja terjadi konflik atau sengketa kewenangan konstitusional di antara sesama mereka, atau antara mereka dengan menteri lain atau lembaga negara lainnya;

---

<sup>102</sup> Jimly, *Perkembangan, op. cit.*, h. 99 – 104.

8. Dewan Pertimbangan Presiden yang diatur dalam Pasal 16 Bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara yang berbunyi, "*Presiden membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden, yang selanjutnya diatur dalam undang-undang*";
9. Duta seperti diatur dalam Pasal 13 ayat (1) dan (2);
10. Konsul seperti yang diatur dalam Pasal 13 ayat (1);
11. Pemerintahan Daerah Provinsi<sup>[5]</sup> sebagaimana dimaksud oleh Pasal 18 ayat (2), (3), (5), (6) dan ayat (7) UUD 1945;
12. Gubernur Kepala Pemerintah Daerah seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945;
13. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat 3 UUD 1945;
14. Pemerintahan Daerah Kabupaten sebagaimana dimaksud oleh Pasal 18 ayat (2), (3), (5), (6) dan ayat (7) UUD 1945;
15. Bupati Kepala Pemerintah Daerah Kabupaten seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945;
16. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (3) UUD 1945;
17. Pemerintahan Daerah Kota sebagaimana dimaksud oleh Pasal 18 ayat (2), (3), (5), (6) dan ayat (7) UUD 1945;
18. Walikota Kepala Pemerintah Daerah Kota seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945;
19. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota seperti yang diatur oleh Pasal 18 ayat (3) UUD 1945;
20. Satuan Pemerintahan Daerah yang bersifat khusus atau istimewa seperti dimaksud oleh Pasal 18B ayat (1) UUD 1945, diatur dengan undang-undang. Karena kedudukannya yang khusus dan diistimewakan, satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa ini diatur tersendiri oleh UUD 1945. Misalnya, status Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta, Pemerintahan Daerah Otonomi Khusus Nanggroe Aceh Darussalam dan Papua, serta Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota

Jakarta. Ketentuan mengenai kekhususan atau keistimewaannya itu diatur dengan undang-undang. Oleh karena itu, pemerintahan daerah yang demikian ini perlu disebut secara tersendiri sebagai lembaga atau organ yang keberadaannya diakui dan dihormati oleh negara.

21. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang diatur dalam Bab VII UUD 1945 yang berisi Pasal 19 sampai dengan Pasal 22B;
22. Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang diatur dalam Bab VIIA yang terdiri atas Pasal 22C dan Pasal 22D;
23. Komisi Penyelenggaraan Pemilu yang diatur dalam Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 yang menentukan bahwa pemilihan umum harus diselenggarakan oleh suatu komisi yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Nama "Komisi Pemilihan Umum" bukanlah nama yang ditentukan oleh UUD 1945, melainkan oleh Undang-Undang;
24. Bank sentral yang disebut eksplisit oleh Pasal 23D, yaitu "*Negara memiliki suatu bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggung jawab, dan independensinya diatur dengan undang-undang*". Seperti halnya dengan Komisi Pemilihan Umum, UUD 1945 belum menentukan nama bank sentral yang dimaksud. Memang benar, nama bank sentral sekarang adalah Bank Indonesia. Tetapi, nama Bank Indonesia bukan nama yang ditentukan oleh UUD 1945, melainkan oleh undang-undang berdasarkan kenyataan yang diwarisi dari sejarah di masa lalu.
25. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang diatur tersendiri dalam Bab VIIIA dengan judul "Badan Pemeriksa Keuangan", dan terdiri atas 3 pasal, yaitu Pasal 23E (3 ayat), Pasal 23F (2 ayat), dan Pasal 23G (2 ayat);
26. Mahkamah Agung (MA) yang keberadaannya diatur dalam Bab IX, Pasal 24 dan Pasal 24A UUD 1945;
27. Mahkamah Konstitusi (MK) yang juga diatur keberadaannya dalam Bab IX, Pasal 24 dan Pasal 24C UUD 1945;
28. Komisi Yudisial yang juga diatur dalam Bab IX, Pasal 24B UUD 1945 sebagai *auxiliary organ* terhadap Mahkamah Agung yang diatur dalam Pasal 24 dan Pasal 24A UUD 1945;

29. Tentara Nasional Indonesia (TNI) diatur tersendiri dalam UUD 1945, yaitu dalam Bab XII tentang Pertahanan dan Keamanan Negara, pada Pasal 30 UUD 1945;
30. Angkatan Darat (TNI AD) diatur dalam Pasal 10 UUD 1945;
31. Angkatan Laut (TNI AL) diatur dalam Pasal 10 UUD 1945;
32. Angkatan Udara (TNI AU) diatur dalam Pasal 10 UUD 1945;
33. Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI) yang juga diatur dalam Bab XII Pasal 30 UUD 1945;
34. Badan-badan lain yang fungsinya terkait dengan kehakiman seperti kejaksaan diatur dalam undang-undang sebagaimana dimaksud oleh Pasal 24 ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi, "*Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang*".

Jimly Asshiddiqie membedakan ke-34 organ negara tersebut dari segi hierarkinya ke dalam tiga lapis. Organ lapis pertama dapat disebut sebagai lembaga tinggi negara, organ lapis kedua disebut sebagai lembaga negara saja dan organ lapis ketiga merupakan lembaga daerah.<sup>103</sup> Untuk memudahkan pengertian, organ lapis pertama dapat disebut sebagai lembaga tinggi negara, oleh karena nama, fungsi dan kewenangannya dibentuk berdasarkan UUD 1945. Yang termasuk dalam organ-organ konstitusi pada lapis pertama, yaitu .<sup>104</sup>

1. Presiden dan Wakil Presiden
2. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)
3. Dewan Perwakilan Daerah (DPD)
4. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)
5. Mahkamah Konstitusi (MK)
6. Mahkamah Agung (MA)
7. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

---

<sup>103</sup> *Ibid.*, h. 106.

<sup>104</sup> *Ibid.*, h. 106 – 107.

Organ lapis kedua disebut sebagai lembaga negara saja. Dalam organ lapis kedua ini terdapat lembaga yang mendapatkannya kewenangannya dari UUD (disebut kelompok pertama) dan ada yang dari Undang-Undang (disebut kelompok kedua). Kelompok pertama, lembaga negara yang mendapatkan kewenangan dari UUD, yaitu :<sup>105</sup>

1. Menteri Negara
2. Komisi Yudisial
3. Tentara Nasional Indonesia
4. Kepolisian Negara
5. Komisi Pemilihan Umum
6. Bank Sentral

Dari ke-6 lembaga tersebut yang secara tegas ditentukan nama dan kewenangannya dalam UUD 1945 adalah Menteri Negara, Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara, dan Komisi Yudisial. Sedangkan Komisi Pemilihan Umum hanya disebutkan kewenangan pokoknya, yaitu sebagai lembaga penyelenggara pemilihan umum (pemilu).<sup>106</sup> Sementara kelompok kedua, lembaga negara yang mendapatkan kewenangan dari UU atau dibentuk berdasarkan undang-undang, antara lain :<sup>107</sup>

1. Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM)<sup>108</sup>
2. Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK)<sup>109</sup>
3. Komisi Penyiaran Indonesia<sup>110</sup>
4. Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU)<sup>111</sup>

---

<sup>105</sup> *Ibid.*

<sup>106</sup> *Ibid.*

<sup>107</sup> *Ibid.*, h. 108.

<sup>108</sup> UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

<sup>109</sup> UU Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi.

<sup>110</sup> UU Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran.

## 5. Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR)<sup>112</sup>

Walaupun dasar atau sumber kewenangannya berbeda, namun kedudukan kedua jenis lembaga negara ini dapat dibandingkan satu sama lain. Oleh karena keberadaannya disebutkan secara eksplisit dalam undang-undang, maka tidak dapat ditiadakan atau dibubarkan, hanya karena kebijakan pembentukan undang-undang.<sup>113</sup>

Sedangkan kelompok ketiga dari organ lapis kedua, yakni organ konstitusi yang termasuk kategori lembaga negara yang sumber kewenangannya berasal dari *regulator* atau pembentuk peraturan di bawah Undang-Undang, misalnya Komisi Hukum Nasional<sup>114</sup> dan Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan<sup>115</sup> yang dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden belaka.<sup>116</sup>

Organ lapis ketiga merupakan lembaga daerah, yaitu merupakan lembaga negara yang ada di daerah dan ketentuannya telah diatur oleh UUD 1945, yaitu :<sup>117</sup>

1. Pemerintahan Daerah Provinsi;
2. Gubernur;
3. DPRD Provinsi;
4. Pemerintahan Daerah Kabupaten;
5. Bupati;

---

<sup>111</sup> UU Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

<sup>112</sup> UU Nomor 27 Tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi.

<sup>113</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan*, *ibid.*, h. 107.

<sup>114</sup> Keppres Nomor 15 Tahun 2000 tentang Komisi Hukum Nasional.

<sup>115</sup> Keppres Nomor 181 Tahun 1998 tentang Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan dan diperbarui dengan Perpres Nomor 65 Tahun 2005 tentang Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan.

<sup>116</sup> Jimly, *Perkembangan*, *op. cit.*, hal. 109.

<sup>117</sup> Lembaga-lembaga daerah diatur dalam Pasal 18 Bab VI UUD 1945 tentang Pemerintahan Daerah. Lihat Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan*, *ibid.*, h. 109 – 110.

6. DPRD Kabupaten;
7. Pemerintahan Daerah Kota;
8. Walikota;
9. DPRD Kota.

Selain lembaga yang telah disebutkan di atas, terdapat pula satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa. Bentuk dari satuan-satuan pemerintahan daerah tersebut dinyatakan diakui dan dihormati keberadaannya secara tegas oleh undang-undang dasar, sehingga keberadaannya sangat kuat secara konstitusional dan merupakan bagian dari pengertian lembaga daerah dalam arti yang lebih luas.<sup>118</sup>

Lebih lanjut lagi, dilihat dari segi keutamaan kedudukan dan fungsinya, Jimly membaginya menjadi dua, yaitu :<sup>119</sup>

1. Lembaga negara yang dapat dikatakan bersifat pokok atau utama, adalah (i) Presiden, (ii) DPR (Dewan Perwakilan Rakyat), (iii) DPD (Dewan Perwakilan Daerah), (iv) MPR (Majelis Permusyawaratan Rakyat), (v) MK (Mahkamah Konstitusi), (vi) Mahkamah Agung, dan (vii) BPK (Badan Pemeriksa Keuangan).
2. Lembaga-lembaga negara yang lainnya bersifat menunjang atau *auxiliary* belaka.

Berdasarkan pembagian tersebutlah, maka Penulis menjabarkannya dalam topik bahasan di bawah ini.

---

<sup>118</sup> *Ibid.*

<sup>119</sup> Jimly Asshiddiqie, *Hubungan Antar Lembaga Negara Pasca Perubahan UUD 1945*, Bahan Ceramah pada Pendidikan dan Latihan Kepemimpinan (Diklatpim) Tingkat I Angkatan XVII Lembaga Administrasi Negara, Jakarta, 30 Oktober 2008, h. 19.

### 2.2.2.1. Lembaga negara yang bersifat pokok utama

Lembaga-lembaga yang disebutkan di bawah ini merupakan lembaga negara yang bersifat utama, oleh karena lembaga-lembaga ini mencerminkan cabang-cabang kekuasaan utama negara, yaitu *legislature*, *executive*, dan *judiciary*.<sup>120</sup>

#### 1. Presiden dan Wakil Presiden

Perubahan pengaturan mengenai Presiden dalam UUD 1945 ini adalah (i) membatasi beberapa kekuasaan presiden dengan memperbaiki tata cara pemilihan dan pemberhentian Presiden dalam masa jabatannya serta memperkuat sistem pemerintahan presidensial; (ii) kekuasaan legislatif sepenuhnya diserahkan kepada DPR; (iii) membatasi masa jabatan presiden maksimum menjadi dua periode saja; (iv) kewenangan pengangkatan duta dan menerima duta harus memperhatikan pertimbangan DPR; (v) kewenangan pemberian grasi, amnesti dan abolisi harus memperhatikan pertimbangan DPR; (vi) memperbaiki syarat dan mekanisme pengangkatan calon presiden dan wakil presiden menjadi dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilu, juga mengenai pemberhentian jabatan presiden dalam masa jabatannya.

Berbeda dengan sistem pemilihan Presiden dan Wakil Presiden sebelumnya yang dipilih oleh MPR, UUD 1945 Pasca Amandemen menentukan bahwa Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat. Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh Partai Politik atau gabungan Partai Politik peserta Pemilihan Umum. Konsekuensi dari pemilihan secara langsung ini adalah oleh karena pasangan Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh rakyat, maka mereka mempunyai legitimasi yang sangat kuat.

---

<sup>120</sup> Jimly Asshiddiqie, *Hubungan, ibid.*

## 2. DPR (Dewan Perwakilan Rakyat)

Dalam UUD 1945 sebelum Amandemen, kekuasaan membentuk UU ada di tangan Presiden dan DPR hanya memberikan persetujuan saja. Namun, melalui UUD 1945 Pasca Amandemen, kekuasaan DPR diperkuat dan dikukuhkan keberadaannya, terutama diberikannya kekuasaan membentuk UU yang memang merupakan karakteristik sebuah lembaga legislatif. Pemerintah pun berhak untuk mengajukan RUU. Hal ini membalik rumusan sebelum perubahan yang menempatkan Presiden sebagai pemegang kekuasaan membentuk UU. Dalam pengaturan ini, kedudukan DPR diperkuat, terutama ketika berhubungan dengan Presiden. Proses dan mekanisme pembentukan UU tersebut terjadi antara DPR dan Pemerintah. UUD 1945 ini juga mempertegas fungsi DPR, yaitu fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan sebagai mekanisme kontrol antar lembaga negara.

## 3. DPD (Dewan Perwakilan Daerah)

Lain halnya dengan DPR yang merupakan lembaga perwakilan yang mencerminkan perwakilan politik (*political representation*), maka DPD merupakan lembaga perwakilan yang mencerminkan perwakilan daerah (*territorial representation*). Keberadaan DPD terkait erat dengan aspirasi dan kepentingan daerah agar perumusan dan pengambilan keputusan nasional mengenai daerah, dapat mengakomodir kepentingan daerah, selain karena mendorong percepatan demokrasi, pembangunan dan kemajuan daerah.

Sebagai lembaga legislatif, DPD mempunyai kewenangan di bidang legislasi, anggaran, pengawasan, dan pertimbangan seperti halnya DPR. Hanya saja konstitusi menentukan bahwa kewenangan itu terbatas tidak sama dengan yang dimiliki oleh DPR. Sementara di bidang legislasi, DPD berwenang untuk mengajukan RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat daerah, pembentukan dan pemekaran, serta penggabungan daerah, pengelolaan

sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah kepada DPR.

#### **4. MPR (Majelis Permusyawaratan Rakyat)**

Keberadaan MPR dalam UUD 1945 Pasca Amandemen sangat jauh berbeda dibanding keberadaannya dalam UUD 1945 sebelum amandemen. Dalam UUD 1945 Pasca Amandemen, MPR tidak lagi melaksanakan sepenuhnya kedaulatan rakyat dan tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara dengan kekuasaan yang sangat besar, termasuk memilih Presiden dan Wakil Presiden.

Pasal 2 ayat 1 UUD 1945 Pasca Amandemen menyatakan bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum. MPR dalam UUD 1945 Pasca Amandemen ini merupakan lembaga negara yang mempunyai kewenangan pokok yang terbatas, yaitu (i) mengubah dan menetapkan UUD; (ii) melantik Presiden dan/ atau Wakil Presiden; dan (iii) memberhentikan Presiden dan/ atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD (pasal 3 ayat (1) – ayat (3) UUD 1945 Amandemen).

#### **5. BPK (Badan Pemeriksa Keuangan)**

Melalui UUD 1945 Pasca Amandemen, keberadaan BPK semakin kuat, antara lain ditegaskannya kebebasan dan kemandirian BPK, sebuah lembaga negara yang melaksanakan tugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara yang harus mutlak ada. Hasil kerja BPK diserahkan kepada DPR, DPD, dan DPRD, serta ditindaklanjuti oleh lembaga perwakilan

dan atau badan lainnya sesuai dengan UU. Untuk memperkuat jangkauan wilayah pemeriksaan, BPK memiliki perwakilan di setiap provinsi.

## 6. MA (Mahkamah Agung)

UUD 1945 Pasca Amandemen mengatur lebih banyak kewenangan MA, antara lain mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang. Selain itu, juga mengatur tentang rekrutmen hakim agung yang diusulkan oleh KY kepada DPR untuk mendapatkan persetujuan dan selanjutnya ditetapkan sebagai Hakim Agung oleh Presiden.

## 7. MK (Mahkamah Konstitusi)

Lembaga baru yang terbentuk berdasarkan UUD 1945 Pasca Amandemen adalah Mahkamah Konstitusi. Pembentukan lembaga baru ini dimaksudkan sebagai pengawal konstitusi untuk menjamin agar proses demokratisasi di Indonesia dapat berjalan lancar dan sukses. Hal ini dilakukan melalui pelaksanaan tugas konstitusionalnya yang diarahkan kepada terwujudnya penguatan *checks and balances* antar cabang kekuasaan negara dan perlindungan dan jaminan pelaksanaan hak-hak konstitusional warga negara sebagaimana telah diatur dalam UUD. Adapun kewenangan MK sebagai pengawal konstitusi yaitu :<sup>121</sup>

- Melakukan pengujian UU terhadap UUD
- Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD

<sup>121</sup> Mahkamah Konstitusi lahir sebagai hasil dari proses amandemen ketiga UUD 1945 tanggal 10 November 2011. Lihat Pasal 24 ayat (2) dan Pasal 24C UUD 1945.

- Memutus pembubaran partai politik
- Memutus perselisihan hasil pemilihan umum

MK wajib memberikan putusan atas pendapat DPR bahwa Presiden dan/ atau Wakil Presiden diduga telah melakukan pelanggaran hukum, berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela dan/ atau pendapat bahwa Presiden dan/ atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/ atau Wakil Presiden.

#### 2.2.2.2. Lembaga negara yang bersifat menunjang (*auxiliary*)

##### a. Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945

Lembaga yang dijabarkan di bawah memiliki kewenangan berdasarkan UUD 1945, namun apabila dilihat dari segi fungsinya, lembaga-lembaga tersebut bersifat *auxiliary* atau memang berada dalam satu ranah cabang kekuasaan.

##### 1. Menteri Negara

Ketentuan mengenai Kementerian Negara diatur dalam bab yang terpisah dan tersendiri dari Bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara, yakni dalam Bab V tentang Kementerian Negara.<sup>122</sup> Pada prinsipnya, pemisahan ini disebabkan kedudukan menteri-menteri tersebut yang dianggap sangat penting dalam sistem ketatanegaraan menurut UUD 1945, karena Presiden sudah bukan lagi merupakan kepala eksekutif. Kepala eksekutif yang

<sup>122</sup> Pengaturan mengenai hubungan antara presiden dan menteri menurut UUD 1945 sebelum dan sesudah perubahan pada pokoknya tidak berbeda, namun oleh karena struktur kenegaraannya sudah berubah secara mendasar, maka harus dipahami juga dalam perspektif yang sudah berubah itu. Ketentuan tentang Kementerian Negara, baik sebelum dan sesudah perubahan UUD 1945 tetap berada dalam bab tersendiri, yaitu Bab V yang terpisah dari Bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara. Pasal 17 UUD 1945.

sebenarnya adalah para menteri yang bertanggung jawab kepada Presiden dan berkedudukan sangat tinggi sebagai pemimpin pemerintahan sehari-hari.<sup>123</sup>

Menurut ketentuan Pasal 17 UUD 1945, jabatan menteri negara haruslah diisi berdasarkan *merit system*, sehingga kekuasaan para menteri negara itu benar-benar bersifat *meritokratis* dan dalam memimpin kementerian yang menjadi bidang tugasnya pun, para menteri dapat pula diharapkan bekerja menurut standar-standar yang bersifat *meritokratis* juga.<sup>124</sup> Selain itu, sebagai pemegang amanat jabatan politik (*political appointee*), para menteri negara tidak boleh memaksakan aspirasi politik dari partai politik manapun ke dalam birokrasi kementerian yang dipimpinnya. Tugas para menteri semata-mata adalah menjabarkan program kerja presiden selama lima tahun di bidang tugasnya masing-masing berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku dan dalam rangka pelaksanaannya, birokrasi kementerian negara yang dipimpin oleh menteri harus dijamin bebas dari pengaruh-pengaruh kepentingan politik (*secured from politics*).<sup>125</sup>

## 2. TNI (Tentara Nasional Indonesia)

UUD 1945 mengatur tentang upaya pembelaan negara dan usaha pertahanan dan keamanan negara, yakni upaya pembelaan negara yang ditinjau dari segi warga negara (pasal 27 ayat (3) UUD 1945) dan usaha pertahanan dan keamanan negara yang ditinjau dari segi negara (Tentara Nasional Indonesia) (pasal 30 UUD 1945, Bab XII tentang Pertahanan dan Keamanan). Ketentuan mengenai usaha pertahanan dan keamanan ini diatur dalam Pasal 30 ayat 2 UUD 1945, yang menentukan bahwa "*Usaha pertahanan dan keamanan rakyat semesta oleh Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian*

<sup>123</sup> Jimly, *Perkembangan, op. cit.*, h. 173 – 175.

<sup>124</sup> *Ibid.*, h. 175 – 176.

<sup>125</sup> *Ibid.*

*Negara Republik Indonesia, sebagai kekuatan utama, dan rakyat sebagai kekuatan pendukung*". Dengan demikian, usaha pertahanan dan keamanan ini dilakukan oleh TNI bersama-sama dengan Kepolisian Negara RI.

TNI merupakan satu kesatuan organisasi yang terdiri dari angkatan darat, angkatan udara, dan angkatan laut. Hal ini diperkuat dengan diundangkannya UU Nomor 34 Tahun 2004 tentang TNI. UU TNI tersebut mengatur bahwa dalam pengerahan dan penggunaan kekuatan militer, TNI berkedudukan di bawah Presiden, serta dalam kebijakan dan strategi pertahanan, juga dukungan administrasi, TNI berada di bawah koordinasi Departemen Pertahanan (Bab III tentang Kedudukan, pasal 3 ayat (1) dan ayat (2) UU TNI).

### **3. Kepolisian Negara**

Sebagaimana halnya TNI yang diatur dalam Bab XII Pasal 30 UUD 1945, maka Kepolisian Negara juga diatur dalam pasal yang sama. Pengaturan kedua lembaga tersebut dalam bab dan pasal yang sama untuk memastikan pembedaan dan pemisahan fungsi-fungsi keamanan dan pertahanan negara yang tercermin dalam kedua organisasi TNI dan Polri. Kepolisian Negara merupakan alat negara yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat serta menegakkan hukum (pasal 30 ayat (4) UUD 1945).

Pengaturan khusus mengenai Kepolisian Negara diatur dalam UU Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. Kepolisian Negara merupakan salah satu fungsi dari fungsi-fungsi pemerintahan negara di bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum (*law enforcement*), perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat (pasal 4 dan 5 UU Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia). Kepolisian Negara RI berada di bawah Presiden, dan dipimpin oleh Kapolri yang bertanggung jawab kepada

Universitas Indonesia

Presiden sesuai dengan peraturan perundang-undangan (pasal 8 UU Nomor 2 Tahun 2002).

#### 4. KY (Komisi Yudisial)

Dalam upaya untuk menjalankan kekuasaan kehakiman yang benar-benar dapat menegakkan hukum dan keadilan, maka dibutuhkan hakim agung yang memiliki kehormatan dan keluhuran martabat, serta pengetahuan dan perilaku yang baik dan benar. Untuk mengangkat seorang hakim agung yang mampu menegakkan hukum dan keadilan tidaklah mudah. Oleh karena itu, dibutuhkanlah lembaga yang betul-betul dapat dipercaya dan memiliki kewenangan untuk mengusulkan dan mengawasi perilaku para hakim agung dalam melaksanakan tugasnya dalam menegakkan hukum dan keadilan.

Kebutuhan itu pun diakomodir dalam UUD 1945 (pasal 24B UUD 1945), yang menetapkan adanya Komisi Yudisial. Lembaga negara yang termasuk baru ini bukan merupakan pemegang kekuasaan kehakiman, namun tugas dan wewenangnya terkait erat dengan pelaksanaan kekuasaan kehakiman yang merdeka demi tegaknya hukum dan keadilan. Tugas utama KY adalah mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat dan perilaku hakim. Anggota Komisi Yudisial diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan DPR.<sup>126</sup>

Kedudukan Komisi Yudisial sangat penting, dan secara struktural, dapat diposisikan sederajat dengan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Namun, meskipun sederajat, tetapi secara fungsional, peranannya bersifat penunjang (*auxiliary*) terhadap lembaga kekuasaan kehakiman. Hal ini bisa dilihat dari fungsinya yang terkait dengan kekuasaan kehakiman, tetapi

---

<sup>126</sup> \_\_\_\_\_, *Pendidikan Kesadaran Berkonstitusi*, Sekjen dan Kepaniteraan MK RI, Jakarta, Agustus 2006, hal. 49 – 50.

tidak menjalankan fungsi kekuasaan kehakiman. Komisi Yudisial bukan merupakan lembaga penegak norma hukum (*code of law*), melainkan lembaga penegak norma etik (*code of ethics*).<sup>127</sup>

## 5. Bank Sentral

Substansi kewenangan Bank Sentral belum ditentukan dalam UUD 1945. Pasal 23D Bab VIII hal Keuangan Negara UUD 1945 hanya menentukan, “*Negara memiliki suatu bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggung jawab, dan independensinya diatur dengan undang-undang*”. Hal ini berarti apa yang menjadi kewenangan bank sentral masih akan diatur dengan undang-undang. UUD 1945 hanya menyebutkan sifat dari kewenangan bank sentral itu yang dinyatakan bersifat independen, meskipun independensinya masih harus diatur dalam undang-undang.<sup>128</sup>

Peraturan mengenai bank sentral terdapat dalam UU Nomor 3 Tahun 2004 tentang perubahan atas UU Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia. Pasal 4 UU Nomor 3 Tahun 2004 menyatakan bahwa Bank Indonesia adalah Bank Sentral Indonesia dan merupakan lembaga negara yang independen dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, bebas dari campur tangan Pemerintah dan/atau pihak lain, kecuali untuk hal-hal yang secara tegas diatur dalam Undang-undang. Selain itu, dicantumkan juga bahwa Bank Indonesia adalah badan hukum. Tujuan pendiriannya adalah mencapai dan memelihara kestabilan nilai rupiah sebagaimana diatur dalam pasal 7 UU Nomor 3 Tahun 2004.

Pimpinan Bank Indonesia, yakni Dewan Gubernur, yang terdiri atas seorang Gubernur, seorang Deputy Gubernur Senior, dan sekurang-kurangnya 4 (empat) orang atau sebanyak-banyaknya 7 (tujuh) orang Deputy Gubernur, diatur dalam pasal diusulkan dan diangkat oleh Presiden dengan persetujuan

<sup>127</sup> Jimly, *Perkembangan, op. cit.*, h. 188 – 189.

<sup>128</sup> *Ibid.*, h. 59.

DPR (Pasal 41 ayat (1)). Pengangkatan Dewan Gubernur untuk masa jabatan 5 tahun dan dapat diangkat kembali untuk satu kali masa jabatannya (Pasal 41 ayat (5)).

## 6. KPU (Komisi Pemilihan Umum)

Pasal 22E UUD 1945 menyebut secara tegas keberadaan lembaga penyelenggara pemilihan umum, maka kedudukan Komisi Pemilihan Umum sebagai penyelenggara Pemilu yang bersifat nasional, tetap dan mandiri, mau tidak mau menjadi sangat penting artinya, meskipun tidak bisa disejajarkan dengan lembaga-lembaga negara lain yang kewenangannya ditentukan dan diberikan oleh UUD 1945. Kedudukan KPU sebagai lembaga negara hanya dianggap sederajat dengan lembaga-lembaga negara lainnya yang dibentuk oleh atau dengan undang-undang.<sup>129</sup> Selain itu, keberadaannya dijamin dan dilindungi secara konstitusional dalam UUD 1945. KPU merupakan salah satu contoh lembaga negara yang disebut sebagai *constitutional importance* (penting secara konstitusional), terlepas dari apakah diatur secara eksplisit atau tidak dalam UUD.<sup>130</sup>

Pengaturan khusus mengenai KPU terdapat dalam UU Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum. KPU merupakan pelaksana dan sekaligus pengawas pelaksanaan Pemilu, padahal seharusnya KPU merupakan penyelenggara. Sebagai penyelenggara, KPU cukup menjalankan fungsi sebagai *policy maker* dan *regulator*.<sup>131</sup>

---

<sup>129</sup> *Ibid.*, h. 236.

<sup>130</sup> *Ibid.*

<sup>131</sup> *Ibid.*, h. 238.

## b. Berdasarkan Undang-undang

Lembaga yang dibentuk berdasarkan undang-undang, berarti sumber kewenangannya berasal dari pembentuk undang-undang. Proses pemberian kewenangan ini melibatkan peran DPR dan Presiden, atau untuk hal-hal tertentu melibatkan pula peran DPD. Oleh karena itu, pembubaran atau perubahan bentuk dan kewenangan lembaga ini juga memerlukan keterlibatan DPR dan Presiden, begitu juga apabila pembentukannya melibatkan DPD, maka pembubarannya juga harus melibatkan peran DPD.<sup>132</sup>

Meskipun pengaturan kewenangannya melalui undang-undang, namun pengangkatan anggotanya tetap dengan Keputusan Presiden sebagai pejabat administratif negara tertinggi. Hal yang sama juga berlaku pada lembaga-lembaga negara yang dibentuk berdasarkan undang-undang dasar. Dalam hal ini, Presiden sebagai kepala pemerintahan, sehingga Presiden jugalah yang merupakan administratur negara tertinggi atau pejabat tata usaha negara tertinggi.<sup>133</sup>

Penulis hanya mencantumkan 2 (dua) lembaga negara yang termasuk dalam lembaga negara yang dibentuk berdasarkan undang-undang, yakni Komisi Nasional Hak Asasi Manusia dan Komisi Pemberantasan Korupsi.

### 1. Komnas HAM (Komisi Nasional Hak Asasi Manusia)

Komisi Nasional Hak Asasi Manusia atau Komnas HAM dibentuk berdasarkan Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Keberadaan lembaga ini memang tidak tercantum dalam UUD 1945, namun Komnas HAM dapat dikatakan merupakan salah satu lembaga negara yang memiliki *constitutional importance*. Hal ini disebabkan jaminan hak asasi manusia dalam undang-undang dasar dianggap sebagai sesuatu yang mutlak adanya dan jaminan itu merupakan ciri pokok negara hukum atau paham negara demokrasi konstitusional (*constitutional democracy*).

<sup>132</sup> *Ibid.*, h. 51 – 52.

<sup>133</sup> *Ibid.*

Pasal 1 butir 7 UU Nomor 39 Tahun 1999 mencantumkan tentang fungsi Komnas HAM, yakni melaksanakan pengkajian, penelitian, penyuluhan, pemantauan dan mediasi hak asasi manusia. Fungsi Komnas HAM sebagai lembaga negara tersebut juga berkaitan dengan kekuasaan kehakiman sebagaimana diatur dalam Pasal 24 ayat 3 UUD 1945<sup>134</sup>, sehingga dapat dikatakan juga memiliki ciri sebagai lembaga konstitusional.<sup>135</sup>

## 2. KPK (Komisi Pemberantasan Korupsi)

Komisi Pemberantasan Korupsi dibentuk berdasarkan UU Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dengan tujuan untuk meningkatkan daya guna dan hasil daya guna upaya pemberantasan tindak pidana korupsi yang sudah berjalan sebelumnya (pasal 4). Status hukum komisi ini secara tegas ditentukan sebagai lembaga negara yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun (pasal 3). Dalam UU tersebut, pimpinan KPK pun sudah secara tegas dinyatakan sebagai pejabat negara (pasal 21 ayat (3)).

KPK bertanggung jawab kepada publik atas pelaksanaan fungsinya dan menyampaikan laporannya secara terbuka dan berkala kepada Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Pertanggungjawaban yang dimaksud dilaksanakan dengan cara (a) wajib audit terhadap kinerja dan pertanggungjawaban keuangan sesuai dengan program kerjanya, (b) menerbitkan laporan tahunan, dan (c) membuka akses informasi (pasal 20).

---

<sup>134</sup> Pasal 24 ayat 3 UUD 1945 yang mengatur mengenai “*Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang*”.

<sup>135</sup> Jimly, *Perkembangan, op. cit.*, h. 248.

### c. Berdasarkan peraturan di bawah Undang-undang

Lembaga-lembaga negara yang dimaksud adalah lembaga yang sumber kewenangannya murni dari Presiden sebagai kepala pemerintahan. Pembentukan lembaga ini sepenuhnya bersumber dari *beleid* Presiden (*presidential policy*). Hal ini berarti pembentukan, perubahan ataupun pembubarannya tergantung kepada kebijakan Presiden semata. Pengaturan organisasinya pun cukup dituangkan dalam Peraturan Presiden yang bersifat *regeling* dan pengangkatan anggotanya dilakukan dengan Keputusan Presiden yang bersifat *beschikking*.<sup>136</sup>

Penulis hanya mencantumkan 2 (dua) lembaga negara yang dibentuk berdasarkan peraturan di bawah UU, yaitu Keputusan Presiden.

#### 1. KHN (Komisi Hukum Nasional)

Komisi Hukum Nasional dibentuk melalui Keputusan Presiden Nomor 15 Tahun 2000, pada tanggal 18 Februari 2000. Pembentukan Komisi Hukum Nasional (KHN) ini adalah guna mewujudkan sistem hukum nasional untuk menegakkan supremasi hukum dan hak-hak asasi manusia berdasarkan keadilan dan kebenaran dengan melakukan pengkajian masalah-masalah hukum, serta penyusunan rencana pembaruan di bidang hukum secara obyektif dengan melibatkan unsur-unsur dalam masyarakat.<sup>137</sup>

KHN bertugas untuk memberikan pendapat atas permintaan Presiden tentang berbagai kebijakan hukum yang dibuat atau direncanakan oleh Pemerintah dan tentang masalah-masalah hukum yang berkaitan dengan kepentingan umum dan kepentingan nasional. Selain itu, KHN bertugas pula untuk membantu presiden dengan bertindak sebagai Panitia Pengarah (*Steering Committee*) dalam mendesain rencana umum pembaruan di bidang hukum yang sesuai dengan cita-cita negara hukum dan rasa keadilan, dalam upaya mempercepat penanggulangan krisis kepercayaan kepada hukum dan

<sup>136</sup> Jimly, *Perkembangan, op. cit.*, h. 52.

<sup>137</sup> Lihat [http://id.wikipedia.org/wiki/Komisi\\_hukum\\_nasional](http://id.wikipedia.org/wiki/Komisi_hukum_nasional)

penegakan hukum, serta dalam menghadapi tantangan dinamika globalisasi terhadap sistem hukum di Indonesia.<sup>138</sup>

## 2. Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan

Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan lahir dari tuntutan masyarakat sipil, terutama kaum perempuan, kepada pemerintah untuk mewujudkan tanggung jawab negara dalam menanggapi dan menangani persoalan kekerasan terhadap perempuan. Tuntutan tersebut berakar pada tragedi kekerasan seksual yang terutama dialami oleh perempuan etnis Tionghoa dalam kerusuhan Mei 1998 di berbagai kota besar di Indonesia.<sup>139</sup>

Untuk memenuhi tuntutan tersebut, maka akhirnya Presiden BJ Habibie, mengeluarkan Keputusan Presiden Nomor 181 Tahun 1998, pada tanggal 15 Oktober 1998, yang membentuk Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan. Selanjutnya, kedudukan Komnas Perempuan diperkuat lagi dengan dikeluarkannya Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2005. Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan adalah lembaga negara yang independen untuk penegakan hak asasi manusia perempuan Indonesia.

---

138

Lihat [http://www.komisihukum.go.id/index.php?option=com\\_content&view=article&id=197&Itemid=27&lang=in](http://www.komisihukum.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=197&Itemid=27&lang=in). Diakses 4 Mei 2012.

<sup>139</sup> Lihat <http://www.komnasperempuan.or.id/about/profil/>, Diakses 4 Mei 2012.

### BAB 3

## TINJAUAN TERHADAP

# LEMBAGA PERLINDUNGAN SAKSI DAN KORBAN

### 3.1. Proses Pembentukan Undang-undang Nomor 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban

Pembentukan UU Nomor 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban diawali oleh adanya inisiatif dari berbagai elemen masyarakat melalui beberapa Lembaga Swadaya Masyarakat/Organisasi Non Pemerintah dan sejumlah akademisi yang melakukan berbagai upaya advokasi untuk mendorong pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) agar mengeluarkan satu peraturan berupa undang-undang untuk mengatur mengenai Perlindungan Saksi.<sup>140</sup> Berbagai elemen masyarakat tersebut berpendapat bahwa para saksi dan korban, khususnya para saksi dan korban tindak pidana, memerlukan perlindungan yang memadai dalam setiap proses penegakan hukum yang sedang berlangsung. Inisiatif pembentukan dari kelompok masyarakat ini menjadi ciri khas yang unik dibanding dengan negara lain, karena di negara lain, biasanya, inisiatif pembentukan itu berasal dari aparat penegak hukum, yakni polisi, jaksa maupun hakim yang memang selalu berinteraksi dengan saksi dan korban.<sup>141</sup>

Salah satu alasan urgensi perlunya perlindungan saksi dan korban didasari oleh Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan Korupsi, Kolusi dan Nepotisme yang ditujukan kepada Pemerintah dan Lembaga-lembaga Tinggi Negara lainnya. Dalam pasal 2 angka 6 TAP MPR tersebut direkomendasikan pembentukan undang-undang yang memiliki muatan perlindungan saksi dan korban. TAP MPR ini pun mendapatkan reaksi yang positif, baik dari kalangan

---

<sup>140</sup> Damar Juniarto, dkk, *op.cit.*, h. 7.

<sup>141</sup> Supriyadi W. Eddyono, *Dari Inisiatif, loc. cit.*

pemerintah, masyarakat sipil, maupun DPR. Hal ini mengingat bahwa sebelum diundangkannya UU tentang Perlindungan Saksi dan Korban, hukum acara pidana di Indonesia memang tidak mengatur perlindungan saksi dan korban secara menyeluruh, yakni hak normatif yang melekat pada saksi dan korban tindak pidana, serta pengaturan mengenai hukum acara pidana yang memiliki perspektif perlindungan bagi saksi dan korban.

Berdasarkan amanat TAP MPR tersebut, maka sejak tahun 2001, Badan Legislasi DPR RI pun mempersiapkan satu naskah RUU. Kemudian pada tanggal 27 Juni 2002, Baleg DPR RI mengajukan sebuah RUU Perlindungan Saksi dan Korban yang ditandatangani oleh 40 anggota DPR dari berbagai fraksi. RUU Perlindungan Saksi dan Korban tersebut merupakan RUU atas usul inisiatif DPR.

Perlunya UU Perlindungan Saksi dan Korban pun semakin diperkuat, khususnya terkait tindak pidana korupsi, ketika Indonesia meratifikasi UN *Convention Against Corruption* (Konvensi Anti Korupsi PBB) pada tahun 2003. Perlindungan bagi Saksi, Ahli dan Korban diatur pada pasal 32 ayat 1 Konvensi Anti Korupsi, yang menyatakan bahwa *“Negara Pihak wajib mengambil tindakan-tindakan yang perlu sesuai dengan sistem hukum nasionalnya dan kemampuannya, untuk memberikan perlindungan yang efektif terhadap kemungkinan pembalasan atau intimidasi bagi saksi dan ahli yang memberikan kesaksian mengenai kejahatan menurut Konvensi ini dan, sepanjang perlu, bagi keluarganya serta orang-orang lain yang dekat dengannya.”*

Sementara perlindungan bagi pelapor diatur pada pasal 33 Konvensi Anti Korupsi yang menyatakan bahwa *“Negara Pihak wajib mempertimbangkan untuk memasukkan ke dalam sistem hukum nasionalnya tindakan-tindakan yang perlu untuk memberikan perlindungan terhadap perlakuan yang tidak adil bagi orang yang melaporkan dengan itikad baik dan dengan alasan-alasan yang wajar kepada pihak yang berwenang fakta-fakta mengenai kejahatan menurut Konvensi ini.”*

Selain Baleg DPR RI, pihak pemerintah juga berinisiatif untuk mengeluarkan naskah RUU Perlindungan Saksi dan Korban versi pemerintah. Tim

Universitas Indonesia

perumus dari pihak pemerintah dikoordinir oleh Direktur Jenderal Perundang-undangan Departemen Hukum dan HAM. Sementara berbagai elemen masyarakat, yang tergabung dalam Koalisi Perlindungan Saksi, juga mempersiapkan sebuah RUU Perlindungan Saksi dan Korban versi Masyarakat.

Mengingat pembentukan peraturan perundang-undangan harus berdasarkan Program Legislasi Nasional, maka RUU Perlindungan Saksi berbagai versi tersebut pun didorong untuk dimasukkan dalam Prolegnas dan upaya ini membutuhkan waktu hampir empat tahun. Akhirnya, Pemerintah, yakni BAPPENAS, mendukung upaya ini dengan mencanangkan Rencana Aksi Nasional Pemberantasan Korupsi (RAN PK) pada awal tahun 2005.

BAPPENAS menjadwalkan pembahasan RUU Perlindungan Saksi pada triwulan kedua 2005, dan pada tanggal 1 Februari 2005, Rapat Paripurna ke-13 DPR RI memutuskan terbentuknya Program Legislasi Nasional periode 2004 – 2009. Dalam Program Legislasi Nasional tersebut, sebanyak 284 Rancangan Undang-undang akan dibahas selama periode 2005 – 2009.<sup>142</sup> Dari 284 RUU tersebut, sebanyak 55 RUU menjadi RUU prioritas yang akan dibahas oleh DPR dan Pemerintah, dan salah satunya adalah RUU Perlindungan Saksi.

RUU Perlindungan Saksi dan Korban pun diusulkan oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dengan mengeluarkan sebuah Surat Presiden mengenai kesiapan pemerintah untuk pembahasan RUU Perlindungan Saksi dan Korban (selanjutnya disebut RUU PSK) pada tanggal 30 Agustus 2005. Presiden juga menunjuk Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia sebagai wakil pemerintah dalam pembahasannya. Dengan dikeluarkannya surat presiden tersebut berarti menunjukkan itikad baik dari pemerintah agar RUU PSK dapat segera dibahas di DPR.<sup>143</sup> Kemudian pada bulan Januari 2006, pemerintah yang diwakili oleh

---

<sup>142</sup> FX Soekarno, Arah Kebijakan Prolegnas 2010 – 2014, Makalah, h. 1. [http://www.dpr.go.id/complorgans/baleg/makalah\\_ARAH\\_KEBIJAKAN\\_PENYUSUNAN\\_PRO\\_LEGNAS\\_2010\\_-\\_2014\\_Oleh\\_-\\_FX\\_Soekarno,\\_SH\\_.pdf](http://www.dpr.go.id/complorgans/baleg/makalah_ARAH_KEBIJAKAN_PENYUSUNAN_PRO_LEGNAS_2010_-_2014_Oleh_-_FX_Soekarno,_SH_.pdf) Diakses 8 Mei 2012.

<sup>143</sup> Supriyadi W. Eddyono, *Dari Inisiatif, op. cit.*, h. 13.

Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia menyerahkan Daftar Inventarisasi Masalah tentang RUU Perlindungan Saksi dan Korban kepada DPR RI.

Surat Presiden tersebut direspon oleh Komisi III DPR RI yang kemudian menetapkan pembahasan RUU PSK dalam bentuk Panitia Kerja (Panja) yang terdiri dari 22 orang. Proses pembahasan RUU yang dibantu oleh wakil dari pemerintah dilakukan secara marathon sejak tanggal 8 Februari 2006. Hasil pembahasannya dirumuskan oleh Tim Perumus (Timus) dan Penelitian Bahasa (Libas) yang diteruskan dalam Rapat Komisi III dan Pleno DPR. Pembahasan RUU terdiri dari 2 (dua) tingkat pembicaraan, yaitu tingkat pertama dan tingkat dua. Pada tingkat pertama, pembahasan RUU dilakukan dalam rapat komisi, rapat Baleg atau pun Pansus, sedangkan pembahasan tingkat dua dalam rapat paripurna DPR.<sup>144</sup>

Setelah memakan waktu yang lama sejak diinisiasikannya pembentukan UU Perlindungan Saksi dan Korban oleh berbagai elemen masyarakat, maka pada tanggal 11 Agustus 2006, Presiden RI mengesahkan UU Nomor 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban. Sepuluh fraksi di DPR RI mendukung keberadaan UU tersebut.

Pada pasal 1 Bab I Ketentuan Umum UU Nomor 13 Tahun 2006 mencantumkan tentang pengertian-pengertian sebagai berikut :

1. Saksi adalah orang yang dapat memberikan keterangan guna kepentingan penyelidikan, penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan di sidang pengadilan tentang suatu perkara pidana yang ia dengar sendiri, ia lihat sendiri, dan/atau ia alami sendiri.
2. Korban adalah seseorang yang mengalami penderitaan fisik, mental, dan/atau kerugian ekonomi yang diakibatkan oleh suatu tindak pidana.
3. Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban, yang selanjutnya disingkat LPSK, adalah lembaga yang bertugas dan berwenang untuk memberikan

---

<sup>144</sup> *Ibid.*

perlindungan dan hak-hak lain kepada Saksi dan/atau Korban sebagaimana diatur dalam Undang-Undang itu.

4. Ancaman adalah segala bentuk perbuatan yang menimbulkan akibat, baik langsung maupun tidak langsung, yang mengakibatkan Saksi dan/atau Korban merasa takut dan/atau dipaksa untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu hal yang berkenaan dengan pemberian kesaksiannya dalam suatu proses peradilan pidana.
5. Keluarga adalah orang yang mempunyai hubungan darah dalam garis lurus ke atas atau ke bawah dan garis menyamping sampai derajat ketiga, atau yang mempunyai hubungan perkawinan, atau orang yang menjadi tanggungan Saksi dan/atau Korban.
6. 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.

Dalam UU Perlindungan Saksi dan Korban dicantumkan mengenai lembaga yang bertanggung jawab untuk menangani pemberian perlindungan dan bantuan, yakni Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban, disingkat LPSK. Pengesahan UU ini merupakan suatu langkah besar dalam upaya pembaharuan hukum di Indonesia dan sebagai pondasi perlindungan saksi dan/ atau korban dalam ranah peradilan pidana di Indonesia.

UU ini telah secara tegas menyatakan bahwa Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban adalah lembaga yang mandiri sebagaimana tercantum dalam pasal 11 ayat (1) UU Nomor 13 Tahun 2006. Kemandirian yang dimaksud dalam UU ini adalah sebuah lembaga yang independen tanpa campur tangan dari pihak manapun. Biasanya disebut sebagai komisi independen, yakni organ negara (*state organs*) yang independen, dan karenanya berada di luar cabang kekuasaan, baik eksekutif, legislatif, maupun yudikatif.<sup>145</sup>

---

<sup>145</sup> Jimly Asshiddiqie, *Struktur, op. cit.*, h. 39.

Meskipun sudah dinyatakan bahwa Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban adalah lembaga yang mandiri, namun berdasarkan pasal 13 angka 1 UU Perlindungan Saksi dan Korban, LPSK bertanggung jawab kepada Presiden. Pasal ini berimplikasi bahwa Presiden sebagai pejabat negara tertinggi memiliki tanggung jawab atas kerja-kerja LPSK. Oleh karena itu, Presiden harus memfasilitasi lembaga ini sesuai dengan mandat dan tugasnya, serta harus mengawasi kinerja LPSK agar mampu bekerja dengan baik sesuai dengan tugas dan kewenangan yang dimiliki. Sementara pasal 13 angka 2 mengamanatkan LPSK untuk membuat laporan secara berkala tentang pelaksanaan tugas LPSK kepada DPR paling sedikit sekali dalam 1 (satu) tahun. Penugasan ini merupakan fungsi kontrol dari DPR sebagai perwakilan rakyat Indonesia.

Sebuah kewenangan yang besar juga diamanatkan kepada LPSK, yakni dalam hal melakukan koordinasi dalam melaksanakan tugas-tugasnya. Pasal 36 UU Nomor 13 Tahun 2006 menyatakan bahwa dalam melaksanakan tugasnya LPSK dapat bekerjasama dengan instansi terkait yang berwenang, dan instansi terkait sesuai dengan kewenangannya wajib melaksanakan keputusan LPSK sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam UU ini. Kewenangan ini tercermin dalam karakteristik pekerjaan yang dilakukan oleh LPSK. Keberadaan LPSK tidak akan terlepas dari keberadaan lembaga penegak hukum lainnya, karena dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya, LPSK akan bekerja sama dengan aparat penegak hukum.

Pernyataan di atas menunjukkan bahwa LPSK merupakan *state auxiliaries* yang melakukan *support system* terhadap aparat penegak hukum atau sebuah lembaga negara independen yang menjadi salah satu pendukung (*supporting*) dari pekerjaan lembaga/institusi lainnya, namun juga wajib didukung oleh lembaga terkait lainnya. Dengan demikian, LPSK secara jelas harus membangun posisi kelembagaannya yang berada di antara dua posisi kepentingan, yakni kepentingan pertama yang dimandatkan oleh UU Nomor 13 Tahun 2006 sebagai lembaga yang bersifat mandiri, dan memiliki kepentingan kedua, yakni untuk menjalankan program yang juga harus didukung oleh instansi terkait yang dalam praktiknya nanti akan menimbulkan keterkaitan kewenangan.

### 3.2. Refleksi Penerapan Undang-undang Perlindungan Saksi dan Korban sejak Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban dibentuk

Pembentukan Undang-undang Nomor 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban secara garis besar dilatarbelakangi oleh dua hal. *Pertama*, undang-undang dibentuk untuk menyempurnakan proses peradilan pidana di Indonesia. Dalam penjelasan umumnya diuraikan bahwa keberhasilan suatu proses peradilan pidana sangat bergantung pada alat bukti yang berhasil diungkap atau ditemukan. Seperti kita ketahui, keberadaan saksi dan korban dalam proses peradilan pidana selama ini kurang mendapat perhatian dari masyarakat dan aparat penegak hukum, sehingga dalam proses persidangan, terutama yang berkenaan dengan saksi, biasanya banyak kasus yang tidak terungkap. Tidak terungkap dan tidak terselesaikannya kasus-kasus tersebut disebabkan saksi dan atau korban takut memberikan kesaksian kepada aparat penegak hukum, karena mereka mendapat ancaman dari pihak tertentu, sementara perlindungan saksi dan korban dalam proses peradilan pidana di Indonesia belum diatur secara khusus. Pengaturan mengenai perlindungan yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana hanya terhadap tersangka atau terdakwa untuk mendapat perlindungan dari berbagai kemungkinan pelanggaran hak asasi manusia.

*Kedua*, undang-undang dibentuk dengan semangat untuk menumbuhkembangkan partisipasi masyarakat untuk mengungkap tindak pidana. Pernyataan tersebut ditegaskan dalam penjelasan umum Undang-undang Perlindungan Saksi dan Korban yang menyatakan bahwa dalam rangka menumbuhkan partisipasi masyarakat untuk mengungkap tindak pidana, perlu diciptakan iklim yang kondusif dengan cara memberikan perlindungan hukum dan keamanan kepada setiap orang yang mengetahui atau menemukan suatu hal yang dapat membantu mengungkap tindak pidana yang telah terjadi dan melaporkan hal tersebut kepada penegak hukum. Dengan demikian, memang perlu untuk memberikan perlindungan hukum dan keamanan yang memadai terhadap setiap orang yang memberikan laporan, sehingga ia tidak merasa terancam atau terintimidasi, baik hak maupun jiwanya.

Selama perjalanannya sejak dibentuk, Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban mengalami kendala dan hambatan dalam melaksanakan UU Perlindungan Saksi dan Korban. Pengalaman selama mengimplementasikan undang-undang menunjukkan adanya kelemahan-kelemahan yang cukup signifikan, khususnya dalam konteks kelembagaan, kewenangan yang menyangkut substansi penjabaran dari tugas dan fungsi LPSK (lingkup konsep perlindungan, tata cara perlindungan, dan lain-lain), serta hubungan/ koordinasi antar lembaga (khususnya penegak hukum) dalam melaksanakan perlindungan.<sup>146</sup> Begitu pula dengan peraturan pelengkap yang harus segera dibentuk sebagaimana diamanatkan oleh UUU, yakni peraturan pemerintah untuk pemberian kompensasi dan/atau restitusi korban, pemberian bantuan, serta tata cara proseduralnya. Terkait kelembagaan LPSK, yang juga masih memerlukan pembentukan beberapa aturan internal LPSK, antara lain pembuatan struktur kerja LPSK, tata cara pemilihan ketua dan wakil ketua dan peraturan internal lainnya. Kelemahan-kelemahan ini mempengaruhi pelaksanaan UU tersebut.

Ketika UU Perlindungan Saksi dan Korban diundangkan, peraturan-peraturan tambahan/pelengkap tersebut belum ada, karena masih dalam proses pembuatan oleh pemerintah. Salah satu amanatnya adalah pembentukan Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK) paling lambat setahun setelah UU Perlindungan Saksi dan Korban disahkan, namun pemilihan anggota Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban dan pembentukan lembaganya pun baru terbentuk pada tanggal 8 Agustus 2008.

Ketentuan dalam UU Perlindungan Saksi dan Korban hanya menyebutkan LPSK sebagai lembaga yang mandiri, tidak disertai dengan kata 'negara'. Pengertian LPSK hanya sebagai lembaga yang mandiri menimbulkan berbagai penafsiran yang akan berpengaruh terhadap kedudukan LPSK dengan lembaga negara lainnya dan dari segi kewenangan penggunaan sarana dan prasarana. Padahal apabila dilihat dari tugas dan fungsinya, LPSK merupakan lembaga yang

---

<sup>146</sup> Supriyadi Widodo Eddyono, *Position Paper : UU Perlindungan Saksi Belum Progresif* (Jakarta: Koalisi Perlindungan Saksi – ELSAM, September 2006), h. 4 -21.

melayani (*state auxiliary agency*), yang setelah perubahan UUD 1945, telah diakui secara nasional kehadirannya, sebagai lembaga negara yang mempunyai kedudukan, tugas, fungsi dan wewenang yang penting dalam mewujudkan tujuan Negara (seperti tertera pada pembukaan UUD 1945). Bahkan, lembaga negara yang melayani dilihat dari kedudukannya sederajat dengan lembaga negara utama sebagaimana ditentukan dalam Ketentuan UUD 1945.<sup>147</sup>

UU Perlindungan Saksi dan Korban juga memposisikan LPSK sebagai lembaga yang pasif, artinya hanya bisa bertindak apabila pihak-pihak yang menjadi korban atau saksi mengajukan permohonan untuk mendapat perlindungan ke LPSK (pasal 29 angka 1). Kelemahan ini dapat diatasi dengan menghimbau kepada pihak-pihak yang menjadi korban atau saksi untuk memanfaatkan LPSK sebagai lembaga yang mandiri, sehingga permasalahan mereka dapat ditangani oleh LPSK sesuai dengan kewenangan yang dimilikinya.<sup>148</sup>

Terkait permasalahan kelembagaan, maka keberadaan LPSK yang kuat sangat diperlukan, hal ini untuk memastikan agar aspek logistik berjalan baik, dari segi administratif-fasilitatif maupun lini pelaksanaan substansi tugas dan fungsi lembaga. LPSK sebagai sebuah lembaga baru memiliki tugas, fungsi, kewenangan, dan rentang tanggung jawab yang cukup besar, sehingga membutuhkan struktur organisasi yang mampu memberikan dukungan administrasi fasilitatif secara optimal (pasal 18 UU Nomor 13 Tahun 2006), sementara pengaturan organisasi LPSK dalam UU dipandang tidak memadai untuk mendukung tugas dan fungsinya. Hal ini dapat dilihat dari lini kesekretariatannya yang hanya dipimpin oleh Sekretaris Lembaga dengan setingkat eselon II. Berdasarkan pengalaman yang terjadi selama ini, sekretariat di bawah kendali sekretaris pada praktiknya mempersempit ruang gerak pelaksanaan lini tugas substansi. Adapun disebabkan adanya keterbatasan kewenangan jabatan sekretaris, sehingga segi-segi birokrasi

<sup>147</sup> Magnar Kuntana, *Kedudukan, Tugas, fungsi dan Kewenangan Lembaga-Lembaga Negara di Indonesia*, Jurnal Ilmu Hukum Litigasi, \_\_\_\_\_, <http://isjd.pdii.lipi.go.id/admin/jurnal/9308239243.pdf>. Diakses 4 Mei 2012.

<sup>148</sup> I Ktut Sudiharsa, "Pencemaran Nama Baik dan Perlindungan Korban", *Buletin Kesaksian*, Edisi II Mei – Juni 2009, h. 9.

untuk mengelola sumber daya manusia dan anggaran cukup menghambat pelaksanaan tugas LPSK.

Berikut ini adalah beberapa contoh pasal yang dalam pelaksanaannya sulit untuk diterapkan :

1. **Pasal 5 ayat 2 UU PSK** menyatakan bahwa “(2) *Hak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan kepada Saksi dan/atau Korban tindak pidana dalam kasus-kasus tertentu sesuai dengan keputusan LPSK*” dan diuraikan dalam penjelasannya “*Yang dimaksud dengan “kasus-kasus tertentu”, antara lain, tindak pidana korupsi, tindak pidana narkoba/psikotropika, tindak pidana terorisme, dan tindak pidana lain yang mengakibatkan posisi Saksi dan Korban dihadapkan pada situasi yang sangat membahayakan jiwanya*”.

Hal ini berarti bahwa hak-hak dan perlindungan sebagai saksi dan korban tidak diberikan untuk semua kasus pidana, hanya terhadap beberapa tindak pidana yang disebutkan di dalam penjelasan pasal 5 ayat 2. Sementara untuk tindak pidana lainnya, dapat ditentukan oleh LPSK apabila terdapat ancaman terhadap nyawa saksi dan korban, sebagaimana tercantum dalam “*saksi dan korban dihadapkan pada situasi yang sangat membahayakan jiwanya.*” Dengan demikian, perlu ada kriteria yang menjadi acuan bagi LPSK untuk memilah kapan dan bilamana hak dan perlindungan tersebut dapat diberikan kepada saksi dan korban yang tidak mengalami tindak pidana yang disebutkan dalam penjelasan pasal 5 ayat 2 UU PSK secara eksplisit.

Kriteria untuk menetapkan adanya “ancaman” sudah dimiliki oleh negara yang menganut sistem Anglo-Saxon dan berkembang lewat jurisprudensi, misalnya di Australia. Jurisprudensi Australia sudah mengembangkan ajaran *imminent threat* (ancaman seketika dan nyata) dan *test to normal people* (uji terhadap manusia pada umumnya). Hal ini berarti bahwa kekuatiran yang dirasakan oleh seseorang akan adanya ancaman tidak serta merta dianggap memadai. Ancaman harus merupakan sesuatu yang nyata dan juga bersifat mengancam bagi orang pada umumnya. Kedua ukuran tersebut juga dipergunakan

Universitas Indonesia

untuk menetapkan kapan “ancaman” terhadap saksi atau pun korban dapat diterima sebagai ancaman nyata, dan karena itu Negara wajib memberikan perlindungan.<sup>149</sup>

Terkait dengan hal tersebut, maka Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban harus merumuskan secara lebih rinci kapan dan bilamana ancaman harus dianggap serius, serta dapat dikualifikasikan sebagai “situasi yang sangat membahayakan jiwa”, sehingga kepada saksi dan’ atau korban tindak pidana lain tersebut dapat diberikan perlindungan. Dengan demikian, LPSK harus bekerja secara selektif dan bahwa tidak semua saksi dan korban harus mendapatkan perlindungan. Hal ini mengingat bahwa aparat penegak hukum, khususnya polisi dan jaksa, dapat melakukan cara lain dalam melindungi saksi kunci yang menentukan keberhasilan penyidikan atau penuntutan.<sup>150</sup>

2. **Pasal 6 UU PSK** yang menyebutkan bahwa *korban dalam pelanggaran hak asasi manusia yang berat, selain berhak atas hak sebagaimana dimaksud dalam pasal 5, juga berhak untuk mendapatkan : a) bantuan medis, dan b) bantuan rehabilitasi psikososial.* Sementara pasal 7 UU PSK menyatakan bahwa *(1) korban melalui LPSK berhak mengajukan ke pengadilan berupa : a) hak atas kompensasi dalam kasus pelanggaran hak asasi manusia yang berat; b) hak atas restitusi atau ganti kerugian yang menjadi tanggung jawab pelaku tindak pidana, (2) keputusan mengenai kompensasi dan restitusi diberikan oleh pengadilan, (3) ketentuan lebih lanjut mengenai pemberian kompensasi dan restitusi diatur dengan Peraturan Pemerintah.*

Sesuai dengan yang dicantumkan dalam pasal tersebut, maka untuk memberikan kompensasi dan restitusi masih diperlukan peraturan pemerintah yang

<sup>149</sup> Widati Wulandari dan Tristam P. Moeliono, “Perlindungan Saksi dan Korban dalam Sistem Peradilan Pidana Indonesia”, *Buletin Kesaksian*, Edisi II, Mei – Juni 2009, h. 8.

<sup>150</sup> *Ibid.*

lebih terperinci mengenai tata cara pemberian. Kebutuhan ini sudah dipenuhi oleh pemerintah dengan mengundang PP Nomor 44 Tahun 2008 tentang Pemberian Kompensasi, Restitusi dan Bantuan kepada Saksi dan Korban, namun peraturan tersebut belum dapat diimplementasikan secara langsung. Dalam pelaksanaannya, LPSK masih membutuhkan aturan atau pedoman pendukung, misalnya pedoman penghitungan kerugian atau nilai kerugian yang diderita oleh korban.<sup>151</sup>

Dalam Prinsip-prinsip Dasar dan Panduan untuk Hak atas Penyelesaian (*right to remedy*) dan Reparasi untuk Korban Pelanggaran Berat atas Hukum Hak Asasi Manusia Internasional dan Pelanggaran Berat atas Hukum Humaniter yang tertuang dalam Prinsip dan Panduan PBB, dicantumkan mengenai bentuk-bentuk reparasi yang meliputi restitusi, kompensasi, rehabilitasi, jaminan tidak berulang, dan hak atas kepuasan (*right to satisfaction*). Hal ini ternyata belum diakomodir dalam PP Nomor 44 Tahun 2008 yang masih memiliki beberapa penafsiran yang membingungkan mengenai norma-norma internasional yang berkaitan dengan reparasi, sehingga masih mencerminkan penyangkalan terhadap pertanggungjawaban negara atas kerugian yang dialami korban.<sup>152</sup>

Sementara dalam pelaksanaannya, hingga saat ini, korban pelanggaran HAM berat masih mengalami kendala dalam mendapatkan hak-hak reparasi selama menjalani berbagai proses pengadilan HAM. Hal ini dapat dilihat dari beberapa hal. *Pertama*, pelaku harus dinyatakan bersalah melakukan kejahatan terhadap kemanusiaan atau genosida. *Kedua*, perlu adanya dukungan dari Presiden dan DPR dalam pembentukan pengadilan HAM *ad hoc* untuk kasus-kasus pelanggaran HAM yang terjadi sebelum diundangkannya UU Nomor 39 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM pada tahun 2000. *Ketiga*, permohonan reparasi bagi korban harus menjadi bagian dari tuntutan Jaksa, dan terkait dengan hal ini belum ada presedennya. Apabila pelaku dinyatakan bersalah, ia wajib membayar restitusi. Jika tidak dilakukan, maka korban harus melaporkannya pada Jaksa

<sup>151</sup> Ni'matul Hidajati, "LPSK dan Reparasi Korban Pelanggaran HAM Berat", *Buletin Kesaksian*, Edisi I Maret – April 2009, h. 5.

<sup>152</sup> *Ibid.*

Agung, yang akan meminta kepada Departemen Keuangan untuk membayar kompensasi tersebut.<sup>153</sup>

Dalam tulisannya, Fachry Bey menyatakan bahwa hambatan-hambatan dan faktor-faktor penyebab dibalik kegagalan atau terhambatnya mekanisme pemberian kompensasi dan restitusi terhadap korban tindak pidana antara lain (1) *political will* dari pemerintah yang masih rendah, (2) belum ada atau belum sempurnanya SOP (*Standard Operating Procedures*) yang berpihak kepada korban mengenai pemberian perlindungan dan bantuan, (3) UU No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM belum dilaksanakan dengan sebaiknya, hal ini dapat dilihat dari mekanisme penetapan definisi mengenai pelanggaran HAM berat atau tidak yang masih belum jelas, (4) dalam perkara pelanggaran HAM berat, pemberian kompensasi sering tidak terlaksana, karena tidak jelas jumlah kerugian yang diderita korban, khususnya mengenai kerugian immateril, (5) pemberian kompensasi berdasarkan PP No. 44 Tahun 2008 memerlukan proses yang lama, padahal korban harus sesegera mungkin mendapatkan perlindungan, pertolongan dan bantuan, (6) pemerintah dan masyarakat masih berorientasi kepada pelaku (*offender oriented*), (7) perumusan peraturan mengenai keberadaan korban, peranan dan pemenuhan hak-hak korban masih belum mendapatkan proporsi yang semestinya, (8) sikap aparat negara terhadap korban masih setengah hati, karena korban biasanya tidak memiliki pendamping yang mengerti hukum, sehingga tidak ada yang membantunya terkait proses hukum yang harus dijalani, (9) keputusan Hakim belum menyebutkan tentang ganti rugi kepada korban, (10) belum ditetapkannya jenis, jumlah dan prosedur ganti rugi, (11) belum ditetapkan apakah aset pelaku dapat dijadikan ganti rugi, (12) belum ditetapkannya siapa yang berhak mengajukan ganti rugi, dan (13) belum jelasnya mekanisme penggunaan anggaran pendapatan belanja negara yang ditujukan untuk korban.<sup>154</sup>

Rekomendasi atas kendala yang telah disebutkan di atas adalah perlunya amandemen PP Nomor 44 Tahun 2008, termasuk rencana harmonisasi, baik antar

<sup>153</sup> *Ibid.*, h. 6.

<sup>154</sup> Fachry Bey, *op. cit.*, h. 96 – 104.

peraturan ataupun antar penegak hukum yang ada, mencari mekanisme baru bersama para pemangku kepentingan guna mengupayakan proses pemberian reparasi bagi korban pelanggaran HAM berat tanpa harus bertentangan dengan hukum dan tetap sesuai dengan mandat LPSK, serta mengaggas SOP yang komprehensif guna mendukung kerja pemberian hak-hak reparasi korban pelanggaran HAM berat.<sup>155</sup>

3. **Pasal 36 UU PSK** yang menyebutkan bahwa *(1) Dalam melaksanakan pemberian perlindungan dan bantuan, LPSK dapat bekerja sama dengan instansi terkait yang berwenang. (2) Dalam melaksanakan perlindungan dan bantuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), instansi terkait sesuai dengan kewenangannya wajib melaksanakan keputusan LPSK sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang ini.*

Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban adalah lembaga yang secara khusus diamanatkan Undang-Undang untuk memberikan perlindungan dan bantuan terhadap saksi dan korban, yang dalam melaksanakan tugas dan wewenang dapat dengan melakukan kerjasama dengan instansi terkait. Namun, dalam praktiknya selama ini, ketentuan Pasal 36 UU Perlindungan Saksi dan Korban seringkali diabaikan dan sulit diterapkan.

Beberapa hal yang menjadi penyebabnya adalah (1) belum disadarinya secara utuh oleh instansi terkait mengenai mereka untuk melaksanakan keputusan LPSK tersebut, (2) belum adanya penegasan secara pasti mengenai mekanisme dan prosedur pelaksanaan keputusan LPSK tersebut, dan (3) belum dinyatakan secara tegasnya kedudukan LPSK dalam ketentuan Undang-Undang sebagai Lembaga Negara. Hal ini tentunya akan berpengaruh secara signifikan terhadap keberadaan LPSK dalam menetapkan Keputusan dan supervisi pelaksanaan perlindungan dengan instansi terkait, sehingga tidak terjadi benturan kepentingan dalam pelaksanaannya.

---

<sup>155</sup> Ni'matul, *loc. cit.*

### 3.3. Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban di negara lain

Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban Indonesia memiliki model atau kewenangan yang berbeda dengan lembaga sejenis di negara lain. Untuk mengetahui gambaran mengenai lembaga sejenis yang dibentuk di negara lain, maka Penulis mencantumkan beberapa lembaga perlindungan saksi dan korban yang ada di negara Amerika Serikat, Australia, Cina (Wilayah Administrasi Khusus Hong Kong), Kolombia, Jerman, Italia, Afrika Selatan, dan Kanada.<sup>156</sup>

#### 3.3.1. Amerika Serikat : Awal mula Perlindungan Saksi

Pada tahun 1970-an, kejahatan yang melibatkan mafia sangat marak di Amerika Serikat. Pihak aparat penegak hukum mengalami kesulitan dalam melakukan proses hukum, karena saksi penting tidak dapat dibujuk untuk bersaksi dan kadangkala saksi kunci menghilang. Adapun penyebabnya adalah adanya sumpah yang tidak tertulis di antara anggota mafia atau “sumpah diam” (*code of silence*), yang dikenal sebagai *omertà*. Sumpah ini tidak dapat digoyahkan, sehingga siapa pun yang melanggar dan bekerja sama dengan polisi akan terancam jiwanya, serta berbagai upaya yang dilakukan oleh pimpinan kelompok kejahatan yang menjadi target penuntutan untuk menghalangi berjalannya proses hukum. Pengalaman awal ini pun meyakinkan Departemen Hukum Amerika Serikat bahwa suatu program perlindungan saksi perlu dilembagakan.<sup>157</sup>

Kemudian, pemerintah Amerika Serikat membentuk Undang-undang Pengendalian Kejahatan Terorganisir pada tahun 1970. UU ini memberikan kewenangan kepada Jaksa Agung Amerika Serikat untuk memberikan keamanan

<sup>156</sup> Disarikan dari berbagai sumber, yakni Buku UNODC (Praktik Terbaik Perlindungan Saksi dalam Proses Pidana yang Melibatkan Kejahatan Terorganisir), Hasil Penelitian LPSK 2009 (Penelitian Dukungan Sub Sistem Peradilan Pidana dan Pemerintah Daerah dalam Pelaksanaan Tugas Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban), dan lainnya.

<sup>157</sup> Fred Montanino, “Unintended Victims of Organized Crime Witness Protection”, *Criminal Justice Policy Review*, Vol. 2, No. 4, 1987, h. 392 – 408.

terhadap saksi yang ingin bekerjasama yang akan memberikan kesaksian terkait kasus yang melibatkan kejahatan terorganisir dan bentuk kejahatan serius lainnya. Pemberian keamanan ini dikenal dengan istilah *Witness Security (WITSEC – Keamanan Saksi)*, yang memastikan keamanan fisik bagi saksi yang mengalami ancaman melalui penempatan pada tempat tinggal baru dan rahasia dengan perubahan nama dan rincian identitas baru.<sup>158</sup>

Setelah berjalan selama lebih dari satu dekade, ternyata UU Pengendalian Kejahatan Terorganisir tersebut memiliki beberapa kekurangan, sehingga pada tahun 1984, dibentuklah Undang-undang Reformasi Keamanan Saksi. Berdasarkan UU ini, pemberian perlindungan saksi dilaksanakan oleh Unit Program Perlindungan Saksi yang berada di bawah naungan Departemen Kehakiman (*Department of Justice*) dalam Divisi Kriminal. Dalam melaksanakan pemberian perlindungan, Unit Program Perlindungan Saksi bekerja sama dengan Jaksa Penuntut Umum atau badan investigasi lainnya, Kejaksaan Agung, *US Marshall Service* atau FBI, *Bureau of Prison*, Pengadilan, Kantor Imigrasi dan Naturalisasi dan pemerintahan negara bagian.<sup>159</sup>

Untuk diterima dalam program WITSEC, ada beberapa persyaratan yang harus dipenuhi oleh seorang saksi, yakni kasus yang dialami harus merupakan kasus yang sangat signifikan, kesaksian yang diberikan harus bernilai tinggi untuk keberhasilan penuntutan, dan tidak ada alternatif lain untuk mengamankan saksi selain keamanan secara fisik. Faktor lainnya adalah profil psikologis saksi dan kemampuannya untuk mentaati peraturan dan larangan yang diterapkan. Dalam perkembangannya, penerimaan perlindungan dalam Program WITSEC telah diperluas, yang pada awalnya hanya merupakan kejahatan mafia, sekarang juga memasukkan saksi-saksi dari jenis kejahatan terorganisir lainnya, seperti kejahatan

---

<sup>158</sup> Bagian Anti-Trafficking UNODC, *Praktik Terbaik Perlindungan Saksi dalam Proses Pidana yang Melibatkan Kejahatan Terorganisir*, (Jakarta: UNODC, 2011), h. 8.

<sup>159</sup> LPSK, *Hasil Penelitian Dukungan Sub Sistem Peradilan Pidana dan Pemerintah Daerah dalam Pelaksanaan Tugas Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban*, 2009, h. 17.

yang dilakukan oleh kartel obat-obat terlarang, geng motor, geng penjara dan geng jalanan.<sup>160</sup>

Sementara mengenai pemberian kompensasi atau ganti rugi kepada korban mulai dilakukan oleh pemerintah Amerika Serikat pada tahun 1984 dengan memberlakukan *Crime Victim Act*. Kompensasi kepada korban kejahatan diberikan melalui *Crime Victim Fund* yang ditanggung biayanya oleh pemerintah. Permohonan kompensasi ini sudah memiliki prosedur dan persyaratan khusus, yakni laporan ke polisi, bukti pembayaran biaya pengobatan dan pemakaman apabila korban meninggal, dokumen yang menyatakan korban kehilangan pekerjaan dan gaji, laporan jaksa dan laporan saksi, serta informasi dari asuransi, jika korban mempunyai asuransi pribadi.<sup>161</sup>

### 3.3.2. Australia

Perlindungan Saksi di Australia berawal pada tahun 1983. Komisi kerajaan Australia menyadari akan kebutuhan Australia untuk memanfaatkan informan dalam upaya melawan kejahatan terorganisir, dan agar para informan mendapatkan insentif apabila mereka memberikan informasi tentang petinggi organisasi. Pada saat itu, pemberian perlindungan saksi ditangani oleh masing-masing kantor kepolisian dan dengan pendekatan yang berbeda, yakni beberapa kantor kepolisian menekankan perlindungan 24 jam dan yang lain lebih menghendaki relokasi saksi dengan identitas baru.<sup>162</sup>

Pada tahun 1988, sebuah gabungan komisi parlemen melakukan penelitian komprehensif tentang isu perlindungan saksi, dan laporan komisi tersebut<sup>163</sup>

---

<sup>160</sup> *Op.cit.*, h. 11.

<sup>161</sup> Fachry Bey, h. 94.

<sup>162</sup> Bagian Anti-Trafficking UNODC, *Praktik Terbaik Perlindungan Saksi dalam Proses Pidana yang Melibatkan Kejahatan Terorganisir*, h. 8 – 9.

<sup>163</sup> Komite Gabungan Parlemen Australia tentang Lembaga Kejahatan Nasional, *Witness Protection: Report by the Parliamentary Joint Committee on the National Crime*  
Universitas Indonesia

merupakan cikal bakal dari Undang-undang Perlindungan Saksi di Tingkat Persemakmuran pada tahun 1994, dan juga berlakunya peraturan yang serupa pada beberapa Negara bagian dan Wilayah Ibukota Australia.

Program Perlindungan Saksi di Australia dikenal dengan Program Perlindungan Saksi Nasional (*National Witness Protection Program – NWPP*). Dalam program ini ditentukan kriteria bagi seseorang untuk dapat diterima sebagai saksi. Pihak yang berwenang dalam mengelola penempatan dan pencabutan saksi dalam NWPP, termasuk penandatanganan nota kesepahaman, penciptaan identitas baru dan pemulihan kembali identitas lama adalah Polisi Federal Australia.

UU Perlindungan Saksi di Tingkat Persemakmuran telah diamandemen sebanyak dua kali, yakni pada tahun 1997 dan 2002. Amandemen pertama dilakukan untuk memungkinkan peserta NWPP melakukan pengungkapan untuk tujuan pengajuan keluhan atau memberikan informasi kepada Ombudsman Persemakmuran. Sedangkan amandemen kedua, untuk mengizinkan masuknya orang dalam NWPP berdasarkan permohonan Pengadilan Internasional. Proses pertimbangan seorang yang dinominasikan oleh Pengadilan tersebut untuk diterima dalam NWPP serupa dengan proses penerimaan warga Negara asing atau penduduk dalam NWPP.

Sementara dalam upaya pemberian perlindungan bagi hak-hak korban, pemerintah negara bagian Australia Selatan memiliki seorang komisioner untuk hak-hak korban (*commissioner for victim's rights*) yang kedudukannya berada di bawah pemerintah negara bagian. Komisioner ini memiliki tanggung jawab untuk mengurus perlindungan terhadap hak-hak korban di negara bagian tersebut.<sup>164</sup>

Pemerintah negara bagian Australia Selatan dan Komisioner hak-hak korban telah melakukan beberapa terobosan antara lain menerima pengaduan,

---

*Authority*, Parliamentary paper No. 193/88 (Canberra: Australian Government Publishing Service, 1988), \_\_\_\_\_.

<sup>164</sup> Heru Susetyo, "Peningkatan Peran Negara dalam Perlindungan Korban", *Jurnal Perlindungan*, Volume I No. I, 2011, h. 156

memberikan informasi seluas-luasnya tentang hak-hak korban (dalam bentuk leaflet, brosur), penyediaan form *Victim Impact Statement* (VIS), memberikan saran dan rujukan tentang perlindungan dan pelayanan terhadap korban, serta mengadakan pengadilan khusus untuk menginvestigasi terjadinya kekerasan atau timbulnya korban akibat sebab-sebab yang lazim, biasa disebut '*The Coroner*'. Hakim dalam pengadilan ini bertugas untuk memutuskan perlu atau tidaknya untuk melakukan penyelidikan yang akan menentukan sebab-sebab atau kondisi-kondisi yang menyebabkan kematian, dan membuat rekomendasi-rekomendasi untuk menghindari kematian yang sama yang mungkin terjadi di masa depan.<sup>165</sup>

### 3.3.3. Cina: Wilayah Administrasi Khusus Hong Kong

Perlindungan Saksi di Hongkong bermula sebagai tanggapan terhadap dorongan reformasi kepolisian Hong Kong pada tahun 1994, yakni dengan membentuk program perlindungan saksi ad hoc. Kemudian, pada tahun 1998, dibentuklah program serupa di bawah Komisi Independen Melawan Korupsi (*Independent Commission Against Corruption – ICAC*).<sup>166</sup>

Sebagai salah satu upaya untuk menguatkan program tersebut, maka pada tahun 2000, Peraturan Perlindungan Saksi diberlakukan untuk memberikan dasar perlindungan dan bantuan lainnya kepada saksi dan orang yang berasosiasi dengan saksi. Peraturan ini memberikan kriteria yang seragam untuk berjalannya program perlindungan saksi yang telah dibentuk oleh Kepolisian Hong Kong dan ICAC.

Berdasarkan peraturan tersebut, maka program perlindungan saksi diimplementasikan pada Kepolisian, di bawah Unit Perlindungan Saksi dan pada ICAC, di bawah Bagian Perlindungan Saksi dan Senjata Api. Selain dua lembaga tersebut, Departemen Bea dan Cukai juga sedang dalam proses pembentukan program perlindungan saksi.

---

<sup>165</sup> *Ibid.*

<sup>166</sup> Bagian Anti-Trafficking UNODC, *Praktik, loc. cit.*

### 3.3.4. Kolombia

Program perlindungan saksi di Kolombia didasari oleh Konstitusi 1991, yang menyebutkan salah satu fungsi utama Jaksa Agung adalah berkewajiban untuk memberikan perlindungan kepada saksi, korban dan pihak lain dalam proses penegakan hukum. Kemudian setelah dibentuknya UU Nomor 418 Tahun 1997, ditetapkanlah tiga program perlindungan saksi yang berbeda yang dapat dilakukan melalui permohonan kepada Jaksa Agung, yakni (1) memberikan informasi dan rekomendasi kepada saksi tentang keamanannya secara pribadi; (2) memberikan pengawasan terbatas terhadap situasi saksi; dan (3) melibatkan perubahan identitas dan melindungi korban, saksi dan pihak-pihak yang ada dalam proses persidangan, serta petugas Kejaksaan Agung.<sup>167</sup>

Program ketiga dikelola oleh Direktorat Khusus yang terdiri dari dua divisi, yakni divisi untuk pelaksanaan program perlindungan dan divisi untuk urusan administrasi. Pada Direktorat Khusus terdapat tim khusus penyidik yang bertanggung jawab untuk mengevaluasi penyidikan kejahatan, mempelajari partisipasi saksi dalam proses persidangan dan pada akhirnya menilai tingkat resiko dan ancaman yang muncul sebagai konsekuensi dari partisipasi tersebut. Selain itu, terdapat juga grup bantuan (terdiri dari dokter dan dokter gigi), jaringan dukungan dengan tanggung jawab administratif bagi orang yang sudah dilindungi oleh program, dan grup keamanan yang bertanggung jawab untuk mengimplementasikan setiap upaya perlindungan yang diperintahkan oleh Direktorat setelah dilakukan penilaian ancaman.

Program ketiga terbuka hanya untuk saksi dalam kasus yang melibatkan penculikan, terorisme dan perdagangan narkoba, serta menyediakan relokasi tetap dalam Kolombia dan perubahan identitas bagi saksi-saksi yang berada dalam resiko tinggi. Saksi menerima bantuan finansial untuk memulai kehidupan baru dengan dukungan psikologis, bantuan medis, konseling dan bantuan perpindahan serta pemberian dokumen pribadi baru.

---

<sup>167</sup> Bagian Anti-Trafficking UNODC, *Praktik, loc. cit.*

### 3.3.5 Jerman

Program perlindungan saksi telah berlaku di Jerman sejak pertengahan 1980-an. Program tersebut pertama kali dilaksanakan di kota Hamburg dalam kaitannya dengan kejahatan yang berhubungan dengan gang/kelompok sepeda motor. Pada tahun-tahun berikutnya, program perlindungan saksi diimplementasikan secara sistematis oleh Negara bagian Jerman dan Polisi Kejahatan Federal.<sup>168</sup>

Pada tahun 1998, Undang-undang Perlindungan saksi disahkan. Undang-undang tersebut memuat ketentuan yang mengatur proses pidana dengan memberi fokus pada: penggunaan teknologi video untuk mewawancarai saksi beresiko (khususnya anak-anak yang bersaksi sebagai korban). Kemudian pada tahun yang sama, Gugus Tugas Polisi Kejahatan mengembangkan suatu konsep perlindungan saksi yang untuk pertama kalinya menguraikan sasaran dan upaya yang perlu diimplementasikan oleh lembaga-lembaga yang terkait dalam perlindungan saksi. Hal tersebut mengarah kepada berlakunya panduan umum untuk perlindungan saksi beresiko oleh kementerian dalam negeri dan hukum federal dan Negara bagian. Hingga undang-undang untuk mengharmonisasikan perlindungan saksi beresiko diadopsi pada tahun 2001, panduan tersebut berlaku sebagai dasar utama bagi program perlindungan saksi Jerman. UU ini diperkenalkan untuk mengharmonisasikan kondisi hukum dan kriteria perlindungan saksi pada tingkat federal dan Negara bagian.

Pada bulan Mei tahun 2003, panduan tersebut disejajarkan dengan ketentuan hukum undang-undang tersebut dan sekarang berlaku sebagai peraturan pelaksana undang-undang bagi setiap kantor perlindungan saksi (*zeugenschutzdienststelle*) di Jerman yang berada di bawah Inspektorat Jenderal

---

<sup>168</sup> Bagian Anti-Trafficking UNODC, *Praktik, op. cit.*, h. 10.

Kepolisian Jerman.<sup>169</sup> Meskipun berada di bawah Inspektorat Jenderal Kepolisian Jerman, Kantor Perlindungan Saksi memiliki wewenang yang cukup besar.<sup>170</sup>

Program perlindungan saksi Jerman terdiri dari kantor perlindungan saksi yang dibentuk pada tingkat federal dan pada setiap Negara bagian. Kantor Polisi Kejahatan Federal bertanggung jawab untuk perlindungan saksi dalam kasus federal dan untuk fungsi koordinasi pada tingkat nasional dan internasional, termasuk beberapa hal lainnya.

Sebagai tambahan, Grup Proyek Federal Negara Bagian tentang Penjagaan Kualitas di Lapangan Perlindungan Saksi – yang terdiri dari direktur tujuh kantor perlindungan saksi Negara bagian dan diketuai oleh Kantor Polisi Kejahatan Federal – memastikan kerjasama yang efektif melalui pengembangan prosedur nasional yang seragam untuk penerimaan ke dalam program, pembentukan daftar standar tentang persyaratan petugas perlindungan saksi dan konsep bersama untuk pelatihan dan pendidikan berkelanjutan.

### 3.3.6. Italia

Sejak tahun 1930, Kitab Hukum Pidana Italia memberikan kekebalan sebagian ataupun penuh dari hukuman jika pelaku memberikan ganti rugi atas kerugian kejahatan atau bekerjasama dengan pihak berwajib dalam kasus konspirasi politik atau kegiatan yang berhubungan dengan gang/kelompok. Kemudian pada tahun 1970-an, kebangkitan Brigade Merah (*Red Brigade*), suatu kelompok teroris Marxist-Leninist, mendorong pemberlakuan sejumlah peraturan yang menganjurkan pemutusan hubungan dengan kelompok teroris dan untuk bekerjasama dengan pihak berwajib. Meskipun upaya tersebut dianggap telah sangat berperan dalam pelucutan Brigade Merah, tidak satupun dari peraturan

---

<sup>169</sup> Muhadar, dkk, *Perlindungan Saksi dan Korban dalam Sistem Peradilan Pidana*, (Surabaya: Putra Media Nusantara, 2009), h. 34.

<sup>170</sup> LPSK, *op. cit.*, hal. 15.

tersebut memberikan perlindungan saksi secara formil terhadap pihak-pihak yang bekerjasama.<sup>171</sup>

Baru pada tahun 1984, ketika Mafioso Sisilia Tommaso Buscetta menentang Mafia dan memulai karirnya sebagai kolaborator hukum, perlindungan saksi dibentuk secara formil. Buscetta menjadi saksi kunci dalam persidangan Maxi, sehingga mengarah pada penangkapan 350 anggota Mafia yang kemudian dihukum penjara. Sebagai imbalan kerjasamanya, dia direlokasikan dengan identitas baru. Kejadian tersebut mendorong lebih banyak lagi anggota Mafia untuk bekerja sama, yang hasilnya pada akhir 1990-an penegak hukum Italia telah mendapatkan bantuan dari 1,000 lebih kolaborator hukum.

Di waktu yang sama, proses penegakan hukum Italia dikritik tentang kredibilitas saksi serta motivasinya, dan juga ada tuduhan terhadap program perlindungan saksi yang tidak terorganisir dan manajemen yang buruk. Sebagai tanggapannya, sebuah revisi yang komprehensif terhadap Undang-undang Nomor 82 yang disahkan pada tanggal 15 Maret 1991, baru dilaksanakan dan diberlakukan pada bulan Januari 2001. Salah satu komponen utama dari peraturan yang direvisi tersebut adalah untuk menciptakan struktur kolaborator hukum yang terpisah dalam program perlindungan saksi. Dalam hal ini, yang bertanggung jawab atas implementasi dan penegakan upaya perlindungan adalah Pusat Pelayanan Perlindungan.

### 3.3.7. Afrika Selatan

Perlindungan saksi di Afrika Selatan pada awalnya diatur dalam pasal 185A dari Undang-undang Nomor 5 Tahun 1997 tentang Hukum Acara Pidana. Ketentuan tersebut bersifat represif dan digunakan pada saat rezim apartheid, yang merupakan upaya untuk memaksa saksi agar memberikan pembuktiannya. Hingga akhirnya pada tahun 1996, lahirnya Strategi Nasional Pencegahan Kejahatan 1996

---

<sup>171</sup> Bagian Anti-Trafficking UNODC, *Praktik, op. cit.*, h. 12.

yang mengakui perlindungan saksi sebagai alat kunci dalam mengamankan bukti dari saksi-saksi rentan dan terintimidasi dalam proses peradilan dan mengakui bahwa perlindungan saksi, pada saat itu, adalah titik lemah dalam sistem penegakan hukum.<sup>172</sup>

Pada tahun 2000, Undang-undang Perlindungan Saksi Nomor 112 Tahun 1998 diundangkan, di samping bertujuan untuk menyediakan perlindungan dan layanan bagi saksi dan orang-orang lain yang terkait juga untuk menghapus pasal 185A UU Nomor 5 Tahun 1997.<sup>173</sup> Undang-undang baru tersebut juga mencantumkan tentang pembentukan kantor Perlindungan Saksi Nasional di bawah wewenang Menteri Hukum dan Perkembangan Konstitusional, yang dikepalai oleh Direktur Nasional dan memiliki kantor perwakilan pada sembilan provinsi di Afrika Selatan. Kemudian pada tahun 2001, diubah susunannya menjadi bagian dari Lembaga Penuntutan Nasional dan dikenal sebagai Unit Perlindungan Saksi.

### 3.3.8. Kanada

Fase awal pembentukan Program Perlindungan Saksi dan Korban di Kanada dimulai pada awal tahun 1980-an dan tidak bisa lepas dari peran *Royal Canadian Mounted Police* (RCMP). RCMP memiliki otoritas di tingkat federal untuk menangani berbagai jenis kejahatan federal sebagaimana terdapat dalam KUHP Kanada.<sup>174</sup>

---

<sup>172</sup> Bagian Anti-Trafficking UNODC, *Praktik, op.cit.*, h. 13.

<sup>173</sup> Supriyadi Widodo Eddyono, "Mengenal Perlindungan Saksi di Afrika Selatan", *Buletin Kesaksian*, Edisi II Mei – Juni 2009, h. 12.

<sup>174</sup> Syahrial Martanto Wiryawan, "Sekilas Program Perlindungan Saksi di Kanada", *Buletin Kesaksian*, Edisi I Maret – April 2009, h. 14 – 15.

Dalam pengembangan program perlindungan saksi di Kanada terdapat dua periode krusial, yakni :<sup>175</sup>

1. periode 1984 – 1994

Pada tahun 1984, permasalahan yang dihadapi oleh masyarakat adalah maraknya perdagangan narkoba dan obat-obatan terlarang sebagai salah satu tren kejahatan internasional dan kejahatan yang terorganisasi. Dalam upaya merespon kondisi saat itu, RCMP mendirikan satu program perlindungan saksi bagi siapa saja yang mau bekerjasama dengan penegak hukum guna memberantas kejahatan perdagangan narkoba, pada khususnya.

Sebagai negara federal, maka pada perkembangan berikutnya, di tingkat provinsi (negara bagian) dan daerah satuan-satuan kepolisian di tingkatan tersebut juga membentuk berbagai program perlindungan saksi sesuai dengan kewenangannya, misalnya Provinsi Ontario dan Provinsi Quebec, namun dalam praktiknya tetap memiliki hubungan dengan RCMP, khususnya dalam hal program relokasi dan membantu untuk menyediakan dokumen-dokumen yang diperlukan dalam hal perubahan identitas.

2. periode 1994 – 1996

Berdasarkan pengalaman yang terjadi sebelumnya dalam pelaksanaan program perlindungan saksi RCMP, seorang anggota parlemen, Tom Wappel, mendesak perlunya aturan untuk memformulasikan program perlindungan saksi RCMP serta bagaimana proses pelaksanaan dan dukungan teknisnya diadministrasikan oleh pemerintah federal. Desakan ini mendapatkan sambutan yang besar dari Dewan Perwakilan Rakyat, sehingga lahirnya *Witness Protection Program Act* yang mulai diberlakukan pada tanggal 20 Juni 1996.

---

<sup>175</sup> *Ibid.*

**BAB 4**  
**ANALISIS KEDUDUKAN DAN PERAN**  
**LEMBAGA PERLINDUNGAN SAKSI DAN KORBAN**  
**DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA**

**4.1. Kedudukan dan Peran Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia**

**4.1.1. Kedudukan Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban**

Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban adalah satu-satunya lembaga yang diamanatkan oleh UU, secara khusus, untuk memberikan perlindungan bagi saksi dan korban sebagaimana diatur dalam pasal 1 angka 3 yang menyatakan bahwa "*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. LPSK memiliki tanggung jawab untuk menangani pemberian perlindungan dan bantuan sebagaimana dicantumkan dalam pasal 12 UU Nomor 13 Tahun 2006, termasuk bagaimana LPSK memfasilitasi hak pemulihan bagi korban tindak pidana (bantuan medis, rehabilitasi psikososial, kompensasi dan restitusi).*

Kedudukan Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban ditegaskan dalam pasal 11 ayat (1) UU PSK, yang mencantumkan bahwa LPSK merupakan lembaga yang mandiri. Dalam penjelasan umum pasal 11 ayat (1) UU PSK dijelaskan bahwa "yang dimaksud dengan "lembaga yang mandiri" adalah lembaga yang independen, tanpa campur tangan dari pihak manapun. Hal ini berarti LPSK dapat disebut sebagai komisi independen, yakni organ negara (*state organs*) yang diidealkan independen, dan berada di luar cabang kekuasaan, baik eksekutif, legislatif, maupun yudikatif, namun memiliki fungsi campuran antara

ketiga cabang kekuasaan tersebut.<sup>176</sup> Oleh karena itu, LPSK perlu mendapatkan kewenangan dan kedudukan sebagai lembaga negara yang independen.

Sementara yang dimaksud dengan independen dalam hal ini adalah 1) berkaitan erat dengan pemberhentian anggota komisi yang hanya dapat dilakukan berdasarkan sebab-sebab yang diatur dalam pembentukan komisi yang bersangkutan, tidak sebagaimana lazimnya komisi negara biasa yang dapat sewaktu-waktu diberhentikan oleh Presiden, karena merupakan bagian dari eksekutif, 2) apabila dinyatakan secara tegas oleh Kongres dalam UU Komisi yang bersangkutan atau apabila Presiden dibatasi untuk tidak secara bebas memutuskan pemberhentian pimpinan komisi, 3) sifat independen juga tercermin dari kepemimpinan yang kolektif, bukan hanya seorang pimpinan, 4) kepemimpinan tidak dikuasai/mayoritas berasal dari partai politik tertentu dan 5) masa jabatan pemimpin komisi tidak habis secara bersamaan, tetapi bergantian.<sup>177</sup> Oleh karena idealnya sebuah lembaga yang mandiri inilah, maka UU Perlindungan Saksi dan Korban tidak meletakkan struktur LPSK berada di bawah institusi manapun, baik itu instansi pemerintah (eksekutif), misalnya kepolisian, kejaksaan, departemen pemerintahan, maupun lembaga independen lainnya, seperti Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, Komisi Pemberantasan Korupsi, dan komisi lainnya. Hal ini menunjukkan bahwa lembaga-lembaga tersebut merupakan *state auxiliaries*.

Prinsip independensi merupakan salah satu prinsip penting untuk menjaga sistem peradilan yang adil. Sebagaimana pendapat Asimow yang dikutip Denny Indrayana, komisi negara adalah "*units of government created by statute to carry out specific tasks in implementing the statute. Most administrative agencies fall in the executive branch, but some important agencies are independent*".<sup>178</sup>

<sup>176</sup> Jimly Asshiddiqie, *Struktur, op. cit.*, h. 39.

<sup>177</sup> Denny Indrayana, *Komisi Negara Independen, Evaluasi Kekinian dan Tantangan Masa Depan*. Makalah disampaikan dalam Diskusi Terbatas "Mencermati Problematika Lembaga Negara, Rekomendasi bagi Pembentukan LPSK", Jakarta, 7 Maret 2007, h. 4.

<sup>178</sup> Michael R. Asimow, *Administrative Law*, 2002, h. 1. Lihat Denny Indrayana, *Komisi*, h. 2.

Sementara Jimly Asshiddiqie berpendapat bahwa komisi negara independen adalah organ negara (*state organs*) yang diidealkan independen dan karenanya berada di luar cabang kekuasaan eksekutif, legislatif maupun yudikatif, namun justru mempunyai fungsi campur dari ketiganya.<sup>179</sup>

Terdapat beberapa karakteristik mengenai komisi negara independen berdasarkan pendapat para ahli. William F. Funk dan Richard H. Seamon menguraikan karakteristik komisi negara independen adalah :<sup>180</sup>

1. Pemberhentian anggota komisi yang hanya dapat dilakukan berdasarkan sebab-sebab yang diatur dalam undang-undang pembentukan komisi yang bersangkutan (mekanisme hukum).
2. Kepemimpinan yang kolektif, bukan seorang pimpinan.
3. Kepemimpinan tidak dikuasai atau tidak mayoritas berasal dari partai politik tertentu (nonpartisan).
4. Masa jabatan para pemimpin komisi tidak habis secara bersamaan, tetap bergantian (*staggered terms*).

William F. Fox, Jr., secara ringkas menjelaskan bahwa (1) suatu komisi negara adalah independen bila dinyatakan secara tegas oleh parlemen dalam undang-undang komisi tersebut (syarat normatif); dan (2) Presiden dibatasi untuk tidak secara bebas memutuskan (*discretionary decision*) pemberhentian sang pimpinan komisi.<sup>181</sup> Sementara Milakovich dan Gordon, secara rinci menentukan karakteristik komisi negara independen sebagai berikut :<sup>182</sup>

1. Komisi ini memiliki karakter kepemimpinan yang bersifat kolegal, sehingga keputusan-keputusan diambil secara kolektif.

<sup>179</sup> Jimly Asshiddiqie, *Struktur, loc. cit.*

<sup>180</sup> Gunawan A. Tauda, *Komisi Negara Independen : Eksistensi Independent Agencies sebagai Cabang Kekuasaan Baru dalam Sistem Ketatanegaraan*, (Yogyakarta: Genra Press, 2012), h. 98.

<sup>181</sup> *Ibid.*

<sup>182</sup> *Ibid.*, h. 98 – 99.

2. Anggota atau para komisioner lembaga ini tidak melayani apa yang menjadi keinginan presiden sebagaimana jabatan yang dipilih oleh presiden lainnya.
3. Masa jabatan para komisioner ini biasanya definitif dan cukup panjang.
4. Periode jabatannya bersifat “*staggered*”. Hal ini berarti setiap tahun, setiap komisioner berganti secara bertahap dan oleh karena itu, seorang presiden tidak bisa menguasai secara penuh kepemimpinan lembaga-lembaga terkait.
5. Jumlah anggota atau komisioner ini bersifat ganjil dan keputusan diambil secara mayoritas suara.
6. Keanggotaan lembaga ini biasanya menjaga keseimbangan perwakilan yang bersifat partisan.

Berdasarkan pendapat berbagai ahli tersebut, Gunawan A. Tauda merangkumnya menjadi 7 (tujuh) karakteristik komisi negara independen, yakni:<sup>183</sup>

1. Independensi komisi dinyatakan secara tegas oleh pembentuk undang-undang dalam undang-undang komisi tersebut. Karakteristik ini merupakan syarat normatif yang harus dipenuhi.
2. Independen, dalam artian bebas dari pengaruh, kehendak, ataupun kontrol dari cabang kekuasaan eksekutif. Karakteristik ini dikategorikan sebagai syarat yang harus ada (*conditio sine qua non*), apabila suatu lembaga negara dikategorikan sebagai komisi negara independen.
3. Pemberhentian dan pengangkatan anggota komisi menggunakan mekanisme tertentu yang diatur khusus, bukan semata-mata berdasarkan kehendak Presiden (*political appointee*).<sup>184</sup>
4. Kepemimpinan kolektif kolegial, jumlah anggota atau komisioner bersifat ganjil dan keputusan diambil secara mayoritas suara.

---

<sup>183</sup> *Ibid.*, h. 99 – 100.

<sup>184</sup> Mekanisme tertentu yang diatur khusus ini berarti pengangkatan atau perekrutan anggota komisi dilakukan melalui tahapan atau cara pemilihan yang diatur dan ditentukan khusus dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, sedangkan pemberhentian anggota komisi dilakukan melalui mekanisme tersendiri, termasuk karena alasan pelanggaran hukum.

5. Kepemimpinan tidak dikuasai atau tidak mayoritas berasal dari partai politik tertentu.
6. Masa jabatan para pemimpin komisi definitif, dan tidak habis secara bersamaan, tetapi bergantian (*staggered terms*).
7. Keanggotaan lembaga ini biasanya menjaga keseimbangan perwakilan yang bersifat nonpartisan.<sup>185</sup>

Dari 7 (tujuh) karakteristik tersebut, dapat dianalisa mengenai karakteristik yang dipenuhi oleh Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban sebagai komisi negara independen, yakni :<sup>186</sup>

1. Pasal 11 ayat (1) UU PSK telah secara tegas menyatakan bahwa “LPSK merupakan lembaga yang mandiri”. Hal ini berarti kemandirian LPSK telah dinyatakan secara tegas oleh pembentuk undang-undang dalam UU PSK.
2. Penegasan mengenai independensi dinyatakan kembali dalam penjelasan pasal 11 ayat (1) UU PSK, yakni “Yang dimaksud dengan “lembaga yang mandiri” adalah lembaga yang independen, tanpa campur tangan dari pihak manapun”. Hal ini berarti bebas dari pengaruh, kehendak, ataupun kontrol dari cabang kekuasaan eksekutif, namun bertanggung jawab kepada cabang kekuasaan tersebut sebagaimana diatur dalam Pasal 13 ayat (1) yang menyatakan “LPSK bertanggung jawab kepada Presiden”. Pertanggungjawaban ini tidak berarti menunjukkan ketidakmandirian LPSK.
3. Pemberhentian dan pengangkatan anggota LPSK menggunakan mekanisme tertentu yang diatur khusus, bukan semata-mata berdasarkan kehendak Presiden (*political appointee*). Pengangkatan anggota LPSK tersebut diatur dalam pasal 19 – 23 dan pasal 25, sementara pemberhentian diatur dalam pasal 24 – 25.

---

<sup>185</sup> Istilah ‘nonpartisan’ mengacu pada artian keanggotaan yang bukan berasal dari partai, atau berhenti dari keanggotaan partai politik.

<sup>186</sup> *Ibid.*, h. 127 – 129.

4. Pasal 14 menentukan bahwa “Anggota LPSK terdiri atas 7 (tujuh) orang yang berasal dari unsur profesional yang mempunyai pengalaman di bidang pemajuan, pemenuhan, perlindungan, penegakan hukum dan hak asasi manusia, kepolisian, kejaksaan, Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia, akademisi, advokat, atau lembaga swadaya masyarakat.” Hal ini berarti kepemimpinan LPSK bersifat kolektif kolegial, jumlah anggota atau komisionernya bersifat ganjil (7) dan keputusan diambil secara suara mayoritas.
5. Berdasarkan pasal 14 tersebut dapat diketahui bahwa secara implisit tidak memberikan tempat bagi anggota partai politik untuk menjabat sebagai anggota LPSK. Hal ini berarti bahwa kepemimpinan LPSK tidak dikuasai atau tidak mayoritas berasal dari partai politik tertentu.
6. Terkait masa jabatan, tercermin dalam pasal 17, yang menyatakan “Masa jabatan Ketua dan Wakil Ketua LPSK selama 5 (lima) tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya.” Hal ini berarti masa jabatan para pemimpin LPSK definitif, dan habis secara bersamaan. Dengan demikian, LPSK hanya memenuhi karakteristik masa jabatan pimpinan definitif, namun tidak menggunakan penggantian secara bertahap (*staggered terms*).
7. Berdasarkan pasal 14 juga diketahui bahwa keanggotaan LPSK ditujukan untuk menjaga keseimbangan perwakilan yang bersifat nonpartisan, yaitu terdiri dari unsur pemerintah dan unsur masyarakat.

Berdasarkan analisis di atas, maka tampak jelas bahwa LPSK telah memenuhi karakteristik sebagai komisi negara independen, namun dengan catatan bahwa LPSK bertanggung jawab kepada Presiden dan penggantian kepengimpinannya tidak secara bertahap (*staggered terms*).

Penetapan bentuk LPSK seperti ini terkait beberapa argumentasi dalam proses awal pembentukannya.<sup>187</sup> *Pertama*, keinginan untuk membuat lembaga yang secara khusus mengurus masalah perlindungan saksi dan korban yang tidak

---

<sup>187</sup> Mudabar, dkk, hal. 207.

berada di bawah institusi yang ada, yakni kepolisian atau kejaksaan, Komnas HAM atau Departemen Hukum dan HAM. *Kedua*, karena institusi yang lainnya sudah memiliki beban tanggung jawab yang sudah besar, oleh karena itu tidak akan dibebani lagi dengan tanggung jawab yang lain. Selain itu, juga dilatarbelakangi oleh keinginan kuat dari pembuat undang-undang, agar LPSK menjadi lembaga yang tidak dikuasai oleh kepentingan-kepentingan pihak manapun, namun sebagai lembaga yang benar-benar merepresentasikan rasa dan wajah keadilan yang diwujudkan melalui penegakan hukum dan pemenuhan hak-hak bagi saksi dan korban di Indonesia.<sup>188</sup>

Prinsip independensi yang dianut oleh LPSK tersebut, menghendaki agar LPSK terbebas dari campur tangan, tekanan atau paksaan, baik langsung maupun tidak langsung dari kekuasaan lembaga lain, serta pihak-pihak lain di luar LPSK, sehingga dalam memutuskan suatu perlindungan yang akan dilakukan haruslah berdasarkan hukum dan keadilan. Namun, ketentuan dalam UU Perlindungan Saksi dan Korban hanya menyebutkan LPSK sebagai lembaga yang mandiri. Pengertian ini tentu dapat menimbulkan berbagai penafsiran yang akan berpengaruh terhadap kedudukan LPSK dengan lembaga negara lainnya dan juga dari segi kewenangan penggunaan sarana dan prasarana.

Untuk itulah, kelembagaan LPSK perlu diperkuat dengan mencantumkan secara eksplisit kedudukan LPSK sebagai lembaga negara, agar dalam menjalankan tugas dan kewenangannya dapat sinergis dengan fungsi maupun kewenangan lembaga negara dan penegak hukum yang berada dalam sistem peradilan pidana. Terkait dengan penguatan tersebut, Presiden RI dalam Pidato Kenegaraan, pada tanggal 16 Agustus 2011, menekankan perlu adanya penguatan beberapa lembaga yang berperan dalam pemberantasan korupsi, yakni KPK, Pengadilan Tipikor, PPATK, dan LPSK, agar dapat bekerja efektif untuk menjalankan tugas dan fungsinya.<sup>189</sup> Dalam kerangka isu penguatan LPSK

---

<sup>188</sup> RM Sindhu Krishno, *Praktik dan Persoalan-Persoalan Pelaksanaan Perlindungan Saksi dan Korban di Indonesia*. Makalah, Jakarta, 2011, h. 2.

<sup>189</sup> Pada tanggal 16 Agustus 2011, dalam Pidato Kenegaraan, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menyampaikan bahwa "Kita juga harus mengakui bahwa efektifitas pemberantasan

Universitas Indonesia

tersebut, perbaikan dan penguatan pada aspek kelembagaan LPSK adalah salah satu bagian penting dan mutlak sebagai realitas kebutuhan yang berkorelasi langsung dengan upaya peningkatan performa LPSK agar dapat bekerja efektif dan lebih optimal.

Sejalan dengan perlunya kedudukan LPSK secara eksplisit dicantumkan sebagai lembaga negara, berkaitan erat pula dengan kedudukan anggota LPSK, yang hingga saat ini juga belum dijelaskan secara eksplisit dalam ketentuan UU Nomor 13 Tahun 2006. Tidak adanya kejelasan mengenai kedudukan anggota LPSK mengakibatkan tidak adanya kepastian hukum mengenai perlakuan dan kedudukan protokoler anggota LPSK dalam menjalankan tugas dan kewenangannya berdasarkan undang-undang.

Apabila dilihat dari karakteristik tugas dan fungsi LPSK, maka LPSK merupakan lembaga pendukung. Hal ini berimplikasi bahwa LPSK tidak akan terlepas dari keberadaan beberapa lembaga penegak hukum yang ada. Dari segi politik hal ini membutuhkan seni dan cara penempatan yang baik, agar bisa menempatkan diri pada posisi tersebut. Oleh karena itulah, maka LPSK dengan jelas harus membangun posisi kelembagaannya yang berada di antara dua kepentingan, yakni kepentingan pertama yang dimandatkan oleh UU PSK sebagai lembaga yang bersifat mandiri, dan kepentingan kedua, yakni dalam menjalankan program perlindungan saksi dan korban, LPSK juga harus didukung oleh instansi terkait yang dalam praktiknya akan menimbulkan irisan kewenangan dengan instansi tersebut.

Dalam konteks perkembangan struktur ketatanegaraan, LPSK merupakan salah satu dari *auxiliary state bodies* (lembaga negara pembantu) yang lahir setelah dilakukan perubahan UUD 1945. Denny Indrayana menyatakan bahwa

---

korupsi masih harus terus kita tingkatkan. Karena itu regulasi antikorupsi harus terus disempurnakan. Lembaga-lembaga antikorupsi seperti Komisi Pemberantasan Korupsi, Pengadilan Tindak Pidana Korupsi, Pengadilan Tindak Pidana Korupsi, Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan, serta Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban, harus terus kita perkuat dan kita dukung efektifitas kerjanya.”  
<http://www.presidensby.info/index.php/pidato/2011/08/16/1692.html>. Diakses 4 Mei 2012.

salah satu kecenderungan wajah ketatanegaraan Indonesia transisi, serta setelah perubahan UUD 1945 adalah lahirnya komisi negara independen maupun lembaga negara nonstruktural lainnya.<sup>190</sup> Lembaga negara tersebut ada yang bersumber langsung sebagai perintah konstitusi maupun undang-undang.

Ditinjau dari karakteristik tugas dan kewenangannya, LPSK merupakan lembaga yang berada dalam lingkup sistem peradilan pidana. LPSK memiliki tiga besaran bidang tugas substantif yang unik dan tidak dimiliki atau dimandatkan kepada lembaga lain, yakni memberikan layanan perlindungan bagi saksi dan korban, memberikan layanan bantuan medis dan rehabilitasi psikososial bagi korban kejahatan, dan menjalankan layanan untuk memfasilitasi permohonan kompensasi dan restitusi bagi korban kejahatan.<sup>191</sup>

Seperti yang diketahui bahwa jaminan hak asasi manusia dalam undang-undang dasar dianggap sebagai sesuatu yang mutlak adanya dan jaminan itu merupakan ciri pokok negara hukum atau paham negara demokrasi konstitusional (*constitutional democracy*)<sup>192</sup>, serta secara eksplisit dicantumkan dalam Pasal 28 UUD 1945, yang pada dasarnya memberikan perlindungan kepada warga negara dari perlakuan oleh warga negara yang lain dan juga dari negara. Terkait dengan muatan hak asasi manusia tersebut, pasal 28 UUD 1945 itu pun dicantumkan dalam UU PSK, khususnya pasal 28G, pasal 28I dan pasal 28J UUD 1945. Dengan demikian, sebagaimana pendapat Jimly Asshiddiqie mengenai Komnas HAM yang khusus diadakan untuk memajukan dan melindungi hak asasi manusia, sehingga keberadaannya dianggap sangat penting secara konstitusional<sup>193</sup>, maka pendapat yang sama mungkin dapat diberikan kepada LPSK. Hal ini dengan pertimbangan bahwa LPSK dibentuk dalam upaya untuk melindungi hak asasi manusia, khususnya para saksi dan korban, yang selama ini

---

<sup>190</sup> Denny Indrayana, *Komisi*, h. 2.

<sup>191</sup> Lihat Bab II Perlindungan dan Hak Saksi dan Korban.

<sup>192</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan*, *op. cit.*, h. 247.

<sup>193</sup> *Ibid.*, h. 247 – 248.

belum ada peraturan yang secara khusus mengatur tentang perlindungan bagi saksi dan korban.

Perlindungan terhadap saksi dan korban sangat penting keberadaannya dalam proses peradilan pidana, yang sejalan dengan asas hukum yang tercantum di dalam konstitusi, yakni setiap warga negara sama kedudukannya di hadapan hukum (*equality before the law*). Hal ini sangat diperlukan untuk memberikan jaminan perlindungan dan kepastian hukum, sehingga memberi jaminan akan adanya proses peradilan pidana yang baik (*due process of law*), serta peradilan yang adil dan bersih yang dapat menimbulkan rasa keadilan bagi masyarakat. Muatan hak asasi manusia itupun ditegaskan lagi dalam asas perlindungan saksi dan korban yang diatur dalam pasal 3, yakni penghargaan atas harkat martabat manusia, jaminan atas rasa aman, keadilan, tidak diskriminatif, dan adanya kepastian hukum.

#### 4.1.2. Peran Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban

Pembentukan LPSK merupakan hal yang sangat penting untuk membangun kepercayaan publik terhadap peradilan, karena LPSK adalah lembaga yang memiliki tugas dan wewenang untuk memberikan perlindungan dan hak-hak lain kepada Saksi dan/ atau Korban sebagaimana tercantum dalam pasal 1 angka 3 UU Nomor 13 Tahun 2006. Hal ini bukan karena adanya permasalahan HAM semata, tetapi adalah dalam kerangka membangun sistem peradilan pidana yang baik, serta melindungi masyarakat secara luas.<sup>194</sup>

Kehadiran LPSK dapat mendorong adanya sebuah sistem peradilan pidana yang komprehensif dan efektif, sebab dapat mengungkap banyak kejahatan, memberikan perlindungan dan keamanan yang benar, melakukan penuntutan yang

---

<sup>194</sup> Lies Sulistiani, "Mencermati Konsep *Plea Bargaining* dan Upaya Mendorong Keberanian Saksi dan/atau Korban serta Jaminan Perlindungannya (Sebuah Pemikiran dan Telaah Awal)," dalam Lies Sulistiani dkk., *Sudut Pandang Peran LPSK dalam Perlindungan Saksi dan Korban* (Jakarta: LPSK, 2009), h. 5.

baik, serta melahirkan putusan yang adil. Dengan demikian, LPSK mempunyai peran yang sangat penting dan sentral dalam pelaksanaan perlindungan.<sup>195</sup>

Peran penting LPSK tersebut tercantum dalam UU Nomor 13 Tahun 2006., yakni dalam penegakan hukum dan hak asasi manusia, khususnya yang terkait dengan proses bekerjanya peradilan pidana di Indonesia. Penjabaran mengenai hak-hak saksi dan korban terdapat pada pasal 5, pasal 6 dan pasal 7 UU Nomor 13 Tahun 2006. Dari penjabaran tersebut, maka dapat dirumuskan setidaknya empat peran LPSK dalam menjamin hak-hak saksi dan korban sesuai dengan tugas kewenangannya<sup>196</sup>, yakni:

1. Peran untuk memberikan jaminan perlindungan fisik yang diberikan oleh LPSK, meliputi :
  - a. perlindungan atas keamanan pribadi, keluarga, dan harta benda (pasal 5 ayat (1) a);
  - b. perlindungan dari ancaman (pasal 5 ayat (1) a);
  - c. mendapatkan identitas baru (pasal 5 ayat (1) i); dan
  - d. mendapatkan tempat kediaman baru (pasal 5 ayat (1) j).
2. Peran untuk memberikan jaminan hukum yang berkaitan dengan administrasi peradilan pada semua tahapan proses hukum yang dijalankan, yaitu :
  - a. saksi dan atau korban memberikan keterangan tanpa tekanan dalam setiap tahapan proses hukum yang berlangsung (pasal 5 ayat (1) c);
  - b. saksi dan atau korban akan didampingi oleh penerjemah, dalam hal keterbatasan atau terdapat hambatan berbahasa (pasal 5 ayat (1) d);
  - c. Saksi dan atau korban terbebas dari pertanyaan yang menjerat (pasal 5 ayat (1) e);

---

<sup>195</sup> *Ibid.*

<sup>196</sup> RM Sindhu Krishno, *op.cit.*, hal. 1.

- d. Saksi dan atau korban mendapatkan informasi mengenai perkembangan kasus hingga batas waktu perlindungan berakhir (pasal 5 ayat (1) f);
  - e. Saksi dan atau korban berhak didampingi oleh penasihat hukum untuk mendapatkan nasihat-nasihat hukum (pasal 5 ayat (1) l);
  - f. bentuk perlindungan hukum bagi saksi, korban, dan pelapor untuk tidak digugat secara perdata, dituntut secara pidana karena laporannya (misalnya terkait dengan pengungkapan kasus-kasus korupsi) (pasal 10 ayat (1)); serta
  - g. memberikan rekomendasi kepada hakim, agar bagi tersangka yang berkontribusi (sebagai saksi atau *justice collaborator* (saksi pelaku yang bekerjasama)) untuk diberikan keringanan hukuman atas partisipasinya dalam pengungkapan suatu tindak pidana yang besar (pasal 10 ayat (2)).
3. Peran untuk memberikan dukungan pembiayaan, yakni :
- a. Biaya transportasi (pasal 5 ayat (1) k); dan
  - b. Biaya hidup sementara (pasal 5 ayat (1) m).
4. Peran untuk memberikan dan memfasilitasi hak-hak reparasi (pemulihan) bagi korban kejahatan dan pelanggaran hak asasi manusia yang berat, meliputi :
- a. Bantuan medis (pasal 6 a);
  - b. Bantuan rehabilitasi psiko-sosial (pasal 6 b);
  - c. Pengajuan kompensasi bagi korban (pasal 7 ayat (1) a); dan
  - d. Pengajuan restitusi bagi korban (pasal 7 ayat (1) b).

Peran penting LPSK lainnya adalah, khususnya, dalam penerapan pasal 10 ayat (2) UU Nomor 13 Tahun 2006<sup>197</sup>. Untuk menentukan diterima atau tidaknya

<sup>197</sup> Pasal 10 ayat (2) UU Nomor 13 Tahun 2006 menyatakan bahwa “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.”

permohonan perlindungan, terdapat beberapa syarat yang menjadi pertimbangan LPSK. Adapun syarat-syarat tersebut berdasarkan sifat pentingnya keterangan saksi dan/ atau korban; tingkat ancaman yang membahayakan saksi dan/ atau korban; hasil analisis tim medis atau psikolog terhadap saksi dan/atau korban; rekam jejak kejahatan yang pernah dilakukan oleh saksi dan/ atau korban sebagaimana diatur dalam pasal 28 UU Nomor 13 Tahun 2006. Selain itu, juga harus dengan secara hati-hati dan cermat meneliti serta memeriksa urgensi dan kelayakan 'negosiasi' antara seorang pemohon perlindungan, yang memang merupakan saksi dengan itikad baik dan membantu penegak hukum dalam mengungkap suatu kasus penting, dengan penegak hukum dari kasus lain, yang menempatkan pemohon perlindungan pada posisinya sebagai terdakwa.<sup>198</sup>

Dalam hal ini, LPSK tidak hanya bertanggung jawab dalam memeriksa kelayakan 'negosiasi' dimaksud, tetapi juga memperoleh kepastian bahwa tidak akan terjadi penuntutan dan penghukuman yang berlebihan pada terdakwa yang juga sebagai saksi, karena ia telah berperan dalam mengungkap kejahatan lain yang lebih besar, melalui kesaksian yang diberikannya. Hal lainnya LPSK dituntut bekerja dengan mengedepankan mekanisme pengawasan yang tepat dan penuh tanggung jawab, agar terhindar dari segala bentuk penyalahgunaan wewenang.<sup>199</sup>

#### **4.2. Hubungan Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban dengan lembaga negara lainnya dalam sistem ketatanegaraan**

Hubungan antara lembaga-lembaga negara yang semakin banyak penting untuk dihimpun secara terintegrasi, serta dituangkan dalam peraturan perundang-undangan yang menggambarkan peta hubungan antar lembaga negara dalam menunjang kelancaran penyelenggaraan negara dalam mewujudkan tujuan

---

<sup>198</sup> Lies Sulistiani, *loc. cit.*

<sup>199</sup> *Ibid.*, h. 6.

berbangsa dan bernegara. Pada hakekatnya, pemetaan hubungan antara dan antar lembaga negara merupakan salah satu dimensi sistem administrasi negara.

Aspek penataan kelembagaan, baik kelembagaan negara maupun kelembagaan pemerintah merupakan aspek penting yang menentukan bagi terselenggaranya pemerintahan negara untuk mewujudkan tujuan berbangsa dan bernegara. Untuk itu, hubungan antar lembaga negara dan pemerintah, harus berlangsung secara harmonis dan sinergis, karena, selain lembaga-lembaga negara yang secara eksplisit diatur oleh amandemen UUD 1945, dalam perkembangannya dibentuk pula lembaga independen yang berstatus juga sebagai lembaga negara.

Setelah UUD 1945 mengalami perubahan, maka terjadi pula perubahan pada kelembagaan negara, yang bukan disebabkan adanya perubahan terhadap butir-butir ketentuan yang mengatur tentang kelembagaan negara, tapi juga karena perubahan paradigma hukum dan ketatanegaraan. Jimly Asshiddiqie mencatat beberapa prinsip mendasar yang menentukan hubungan antar lembaga negara, di antaranya Supremasi Konstitusi, Sistem Presidensial, serta Pemisahan Kekuasaan dan *check and balances*.<sup>200</sup>

Oleh karena fokus dalam penelitian ini adalah mengenai hubungan LPSK dengan lembaga negara lainnya, maka prinsip yang akan dijabarkan adalah prinsip supremasi konstitusi. Perubahan pada pasal 1 ayat (2) UUD 1945<sup>201</sup> adalah salah satu perubahan yang mendasar dan berimplikasi bahwa kedaulatan rakyat tidak lagi sepenuhnya dilakukan oleh MPR, tetapi dilakukan oleh ketentuan UUD, sehingga MPR tidak menjadi lembaga tertinggi negara yang berada di atas lembaga-lembaga tinggi negara, melainkan UUD 1945 yang menjadi dasar hukum tertinggi pelaksanaan kedaulatan rakyat. Hal ini berarti

---

<sup>200</sup> Jimly Asshiddiqie, *Hubungan*, h. 20.

<sup>201</sup> Setelah dilakukan perubahan, Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menjadi berbunyi "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar," sementara sebelum mengalami perubahan, kedaulatan sepenuhnya dilakukan oleh MPR dan kemudian didistribusikan kepada lembaga-lembaga tinggi negara.

kedaulatan rakyat dilakukan sepenuhnya oleh seluruh organ konstitusional dengan fungsi dan kewenangannya masing-masing berdasarkan UUD 1945, serta dengan posisi yang sejajar dan saling berhubungan.<sup>202</sup>

Di samping merupakan lembaga yang mandiri dan independen, UU ini juga telah memberi sebuah kewenangan yang besar kepada LPSK dalam hal melakukan koordinasi dalam melaksanakan tugas-tugasnya. Pasal 36 UU Nomor 13 Tahun 2006 menyatakan bahwa dalam melaksanakan tugasnya LPSK dapat bekerjasama dengan instansi terkait yang berwenang, dan instansi terkait sesuai dengan kewenangannya wajib melaksanakan keputusan LPSK sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam UU ini. Hal ini berarti keberadaan LPSK sendiri dipastikan tidak akan dapat terlepas dari keberadaan dan aktivitas instansi, dinas, badan, lembaga pemerintahan atau lembaga negara maupun konteks sosial kemasyarakatan lainnya. Oleh karena itu, LPSK merupakan *state auxiliaries* yang melakukan *support system* terhadap aparat penegak hukum atau sebuah lembaga negara independen yang menjadi salah satu pendukung (*supporting*) dari pekerjaan lembaga/institusi lainnya, namun juga wajib didukung oleh lembaga terkait lainnya.

Atas dasar yang disebutkan di atas itulah tugas yang diembankan oleh undang-undang kepada LPSK, yang dalam implementasinya akan bertaut erat dengan tugas dan fungsi lembaga lainnya dalam proses bekerjanya peradilan pidana, seperti, Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan, serta institusi penegak hukum lainnya, atau "instansi terkait yang berwenang".<sup>203</sup> Hal senada ditegaskan oleh Ketua LPSK, Abdul Haris Semendawai, bahwa LPSK tidak dapat bekerja sendiri.

---

<sup>202</sup> *Ibid.*, h. 20 – 21.

<sup>203</sup> Pasal 36 ayat (1) yang dimaksud "instansi terkait yang berwenang" adalah lembaga pemerintah dan non pemerintah atau lembaga swadaya masyarakat yang memiliki kapasitas dan hak untuk memberikan bantuan baik langsung maupun tidak langsung yang dapat mendukung kerja LPSK, yang diperlukan dan disetujui keberadaannya oleh saksi dan/atau korban.

LPSK harus didukung oleh lembaga lain dalam menjalankan fungsi perlindungan bagi saksi dan korban.<sup>204</sup>

Perlindungan yang diberikan melalui Undang-Undang tentang Perlindungan Saksi dan Korban adalah perlindungan bersifat khusus, baik dari aspek prosedural maupun substansinya. Setiap permohonan yang masuk ke LPSK akan dilakukan penelaahan sesuai dengan pasal 28 UU PSK mengenai sifat pentingnya keterangan saksi dan korban dalam pengungkapan suatu tindak pidana, bobot ancaman yang serius, tingkat kerusakan yang diderita oleh saksi dan atau korban, serta berorientasi pada perlindungan saksi dan/atau korban tindak pidana tertentu dan/atau dalam hal kondisi yang sangat mengancam nyawa dan keselamatan si saksi atau korban.

Sebagaimana dinyatakan undang-undang, bahwa perlindungan dimaksudkan sebagai segala upaya pemenuhan hak dan pemberian bantuan untuk memberikan rasa aman kepada saksi dan/atau korban yang wajib dilakukan oleh LPSK atau lembaga lainnya sesuai dengan ketentuan undang-undang. Pemberian perlindungan sendiri sepenuhnya bertujuan untuk memberikan rasa aman kepada saksi dan/ atau korban dalam memberikan keterangan pada semua tahap proses peradilan pidana. Sedangkan pemberian bantuan diberikan dalam rangka konteks pemenuhan hak atas pemulihan bagi saksi dan/ atau korban.

Dalam mengungkap suatu kasus pidana, mulai dari tahap penyelidikan sampai dengan pembuktian di persidangan, keberadaan dan peran saksi sangatlah diharapkan, karena keterangan saksi dan korban merupakan elemen yang sangat menentukan keberhasilan mengungkap kasus pidana tersebut. Tanpa kehadiran dan peran saksi, suatu kasus/kejahatan tidak akan terungkap, sehingga pelakunya akan tetap melenggang bebas berkeliaran, karena tidak ada penjatuhan hukuman terhadap pelakunya.

---

<sup>204</sup> "Fungsi dan Tugas Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban dalam Pandangan Ketua LPSK", *Buletin Kesaksian*, Edisi I, Maret – April 2009, h. 19.

Pengungkapan suatu kasus/kejahatan oleh para saksi dan pelapor tidak selalu berjalan mulus, banyak saksi dan korban yang enggan dan merasa takut untuk melaporkan kejadian yang mereka alami ke petugas yang berwajib, karena adanya berbagai ancaman dan teror yang menakutkan atas keselamatan dirinya dan keluarganya. Terlebih lagi, kalau pelakunya memiliki kekuasaan atau kekuatan dalam hal materi. Kondisi seperti ini perlu mendapat perhatian dari kita bersama, khususnya para aparat penegak hukum.

#### 4.2.1. Hubungan Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban dengan lembaga negara lainnya

Pengaturan mengenai **Kepolisian** berdasarkan UU Nomor 2 Tahun 2002. Dalam pasal 2 mencantumkan mengenai fungsi kepolisian, yakni salah satu fungsi pemerintahan negara di bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat. Tugas pokoknya pun tercantum dalam pasal 13, yakni (a) memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, (b) menegakkan hukum, dan (c) memberikan perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat.

Berdasarkan Undang-undang Kepolisian tersebut, Kepolisian pun memiliki tugas yang sama dengan LPSK dalam hal memberi perlindungan, sehingga dalam pelaksanaan perlindungan terhadap saksi dan/ atau korban, LPSK dan Kepolisian harus senantiasa berkoordinasi. Maksud dari koordinasi ini adalah agar tidak ada tumpang tindih wewenang atau tugas antara LPSK dengan Kepolisian atau sebaliknya. Kepolisian berperan dalam memberi dukungan keamanan dan penjagaan dalam program perlindungan dan juga sebagai penerima manfaat, dalam hal saksinya berada dalam perlindungan LPSK, maka dapat mempermudah pihak kepolisian dalam proses penyelidikan maupun penyidikan.<sup>205</sup> Perlu diketahui juga bahwa dalam KUHP, terdapat beberapa

---

<sup>205</sup> Supriyadi, dkk, *Pokok-pokok, op. cit.*, h. 110.

pasal yang dianggap dapat memberikan perlindungan bagi saksi dan/ atau korban pada tahap penyidikan Polri, meskipun masih dianggap belum memadai, yaitu:<sup>206</sup>

1. Pasal 117 ayat 1 KUHAP, keterangan tersangka dan saksi kepada penyidik diberikan tanpa tekanan dari siapapun dan atau dalam bentuk apapun;
2. Pasal 118 KUHAP, yaitu keterangan tersangka dan atau saksi dalam berita acara yang ditandatangani oleh Penyidik dan oleh yang memberi keterangan itu setelah mereka menyetujuinya;
3. Pasal 166 KUHAP, pertanyaan yang bersifat menjerat tidak boleh diajukan kepada terdakwa maupun kepada saksi;
4. Pasal 177 KUHAP, jika terdakwa atau saksi tidak paham bahasa Indonesia, Hakim Ketua Sidang menunjuk seorang juru bahasa yang bersumpah atau berjanji akan menerjemahkan dengan benar semua yang harus diterjemahkan;
5. Pasal 178 KUHAP, jika terdakwa atau saksi bisu dan atau tuli, serta tidak dapat membaca dan menulis, Hakim Ketua Sidang mengangkat sebagai penerjemah orang yang pandai bergaul dengan terdakwa atau saksi itu;
6. Pasal 229 KUHAP, saksi atau ahli yang telah hadir memenuhi panggilan dalam rangka memberikan keterangan di semua tingkat pemeriksaann, berhak mendapat biaya menurut aturan perundang-undangan yang berlaku;
7. Pasal 98 KUHAP, korban suatu tindak pidana dapat mengajukan ganti kerugian pada terdakwa yang terbukti bersalah menyebabkan kerugian baginya, melalui proses penggabungan perkara pidana dan perdata.

Dalam melaksanakan perlindungan bagi saksi dan korban, LPSK berkoordinasi dengan kepolisian, dan bentuk perlindungan yang diberikan oleh pihak kepolisian adalah terkait penjagaan, pengawalan, dan pengamanan bentuk lain. Pihak kepolisian akan memperhatikan taktik dan teknis perlindungan

---

<sup>206</sup> Idris Kadir, "Perlindungan Saksi dan Korban dalam Perspektif Kepolisian", dalam Lies Sulistiani dkk., *Sudut Pandang Peran LPSK dalam Perlindungan Saksi dan Korban* (Jakarta: LPSK, 2009), h. 21 – 22.

tersebut, dan perlindungan itu dapat dilakukan oleh Biro Operasi, Badan Reserse dan Kriminal, Brigade Mobil, Sabhara atau fungsi lainnya.<sup>207</sup>

**Kejaksaan**, memiliki ruang lingkup tugas dan wewenang yang dituangkan dalam UU Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia serta dalam KUHAP, di samping beberapa peraturan perundang-undangan lainnya. Fungsi utama Kejaksaan adalah dalam bidang penuntutan terhadap semua tindak pidana umum dalam lingkup peradilan umum, namun selain itu juga berwenang melakukan penyidikan terhadap tindak pidana tertentu, yaitu tindak pidana korupsi dan pelanggaran HAM berat.

Berkaitan dengan fungsi Kejaksaan dalam bidang penuntutan, maka sesuai dengan prinsip *dominus litis*, penetapan dan pengendalian kebijakan penuntutan terhadap semua tindak pidana yang masuk dalam lingkup peradilan umum hanya berada di satu tangan, yaitu Kejaksaan. Oleh karena itu, pembuktian suatu perkara tindak pidana di depan persidangan pun merupakan tanggung jawab Jaksa selaku Penuntut Umum.<sup>208</sup>

Adanya beban pembuktian pada Penuntut Umum tersebut menyebabkan Penuntut Umum harus selalu berusaha menghadirkan minimum alat bukti di persidangan. Berdasarkan pasal 183 KUHAP yang menyatakan bahwa “Hakim tidak boleh menjatuhkan pidana kepada seseorang, kecuali apabila dengan sekurang-kurangnya dua alat bukti yang sah, ia memperoleh keyakinan bahwa suatu tindak pidana benar-benar terjadi dan bahwa terdakwa yang bersalah melakukannya.” Dengan demikian, untuk dapat menyatakan seseorang terbukti melakukan suatu tindak pidana, maka harus ada paling sedikit 2 (dua) alat bukti ditambah dengan keyakinan Hakim dan menjadi beban Penuntut Umum untuk

---

<sup>207</sup> Sutarman, *Perlindungan Keamanan dan Hukum bagi Saksi dan Korban pada Setiap Tahapan Proses Peradilan Pidana*. Makalah disampaikan dalam Rapat Koordinasi dengan unsur aparat penegak hukum dan para pemangku kepentingan, diselenggarakan oleh Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban, Jakarta, 2011, h. 7.

<sup>208</sup> Monang Pardede, “Perlindungan Saksi dan Korban dalam Perspektif Kejaksaan”, dalam Lies Sulistiani dkk., *Sudut Pandang Peran LPSK dalam Perlindungan Saksi dan Korban* (Jakarta: LPSK, 2009), h. 27.

dapat menghadirkan minimum dua alat bukti tersebut di persidangan untuk memperoleh keyakinan Hakim.<sup>209</sup>

Sebagaimana telah dijelaskan di atas, bahwa alat bukti paling utama dan selalu digunakan dalam setiap pembuktian perkara pidana adalah keterangan saksi, maka itulah yang dilakukan oleh Kejaksaan dalam operasionalisasi penuntutan dan penyidikan tindak pidana korupsi selama ini. Namun dalam praktiknya, terdapat perkara-perkara tertentu yang menyebabkan saksi dan/ atau korban tidak bersedia untuk memberikan kesaksiannya, baik dalam tahap penyidikan (tindak pidana korupsi) maupun dalam tahap penuntutan di persidangan. Akibat dari praktik tersebut adalah terciptanya kendala dalam pembuktian oleh Penuntut Umum, serta memperpanjang proses peradilan, sehingga kebenaran materil yang dicari dalam pemeriksaan di persidangan akan menemui jalan buntu. Oleh karena itu, jaminan atas perlindungan terhadap saksi dan/ atau korban terhadap pengungkapan perkara pidana memang layak untuk segera diwujudkan.

Kerjasama antara LPSK dan Kejaksaan Agung RI pun telah terjalin. Kerjasama yang dilakukan terkait upaya mewujudkan aktivitas perlindungan, yaitu segala upaya pemenuhan hak dan pemberian bantuan untuk memberikan rasa aman kepada saksi dan/ atau korban dalam peradilan pidana sesuai dengan tugas dan wewenang para pihak. Serta kerjasama terkait penyelesaian bersama permasalahan hukum di bidang perdata dan tata usaha negara yang dihadapi oleh LPSK.

Selain itu, kejaksaan juga berperan untuk memberi dukungan administrasi, dalam hal ini kejaksaan merupakan pihak perpanjangan tangan bagi saksi yang melaporkan intimidasi, dan memberikan informasi mengenai hasil pengadilan, putusan atau pembebasan pelaku, serta penerima manfaat, apabila saksinya berada di bawah perlindungan LPSK.<sup>210</sup>

---

<sup>209</sup> *Ibid.*

<sup>210</sup> Supriyadi, dkk, *Pokok-pokok, loc. cit.*

Sementara mengenai proses **pengadilan**, dengan mengacu pada Pasal 4 ayat (2) UU Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan Pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman yang telah diganti dengan UU Nomor 4 Tahun 2004 menyatakan bahwa “Pengadilan dilakukan dengan sederhana, cepat, dan biaya ringan”. Hal ini berarti bahwa peradilan harus memenuhi harapan para pencari keadilan yang selalu menghendaki peradilan yang cepat, tepat, adil dan biaya ringan. Dalam suatu proses persidangan, tidak diperlukan pemeriksaan dan acara yang berbelit-belit, sehingga berlangsung sampai bertahun-tahun, bahkan kadang harus dilanjutkan oleh para ahli waris pencari keadilan. Selain itu, pencari keadilan pun tidak perlu mengeluarkan biaya yang mahal, karena biaya yang dipikul akan serendah mungkin, dengan tanpa mengorbankan ketelitian untuk mencari keadilan.<sup>211</sup>

Dengan adanya UU Nomor 13 Tahun 2006, Hakim, yang bertugas untuk memeriksa dan mengadili suatu perkara, terutama dalam mengadili perkara pidana, sangat terbantu untuk menyelesaikan perkaranya dengan cepat. Para saksi dan korban yang sebelumnya enggan untuk datang ke persidangan oleh karena berbagai alasan, menjadi berani untuk memberikan kesaksian atau keterangan, oleh karena mereka mendapatkan jaminan perlindungan dari LPSK. Hakim pun dapat memberikan putusan yang tidak keliru dan seadil-adilnya.<sup>212</sup> Dalam proses pemberian perlindungan di ruang sidang, Pengadilan sangat berperan besar, misalnya dengan mengubah format ruang sidang, mempersiapkan sidang tertutup, melakukan *teleconference* apabila diperlukan, dan memberi informasi mengenai hasil pengadilan.<sup>213</sup>

Selain dengan aparat penegak hukum, LPSK juga telah menjalin hubungan kerjasama dengan lembaga negara lainnya. Hubungan kerjasama tersebut dilakukan dengan Kepolisian Republik Indonesia, Komisi Nasional Hak Asasi

<sup>211</sup> Pardiman, “Arti Penting Kehadiran UU Nomor 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban”, dalam Lies Sulistiani dkk., *Sudut Pandang Peran LPSK dalam Perlindungan Saksi dan Korban* (Jakarta: LPSK, 2009), h. 32.

<sup>212</sup> *Ibid.*, h. 33.

<sup>213</sup> Supriyadi, dkk., *Pokok-pokok, loc. cit.*

Manusia, Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan dan Komisi Perlindungan Anak Indonesia. Kerjasama yang dilakukan terkait pembentukan mekanisme dan tata cara kerjasama dalam mewujudkan, serta melaksanakan layanan perlindungan keamanan saksi dan korban. Dalam kerjasama ini sudah disusun juga petunjuk teknis dalam pelaksanaan kerjasama antar lembaga.

Terkait dengan tindak pidana yang disebutkan dalam penjelasan pasal 5 ayat 2 UU Nomor 13 Tahun 2006, LPSK telah menjalin kerjasama dengan lembaga terkait. Untuk tindak pidana narkoba, LPSK bekerja sama dengan Badan Narkotika Nasional. Kerjasama yang dilakukan terkait komunikasi dan kerjasama dalam mewujudkan perlindungan kepada saksi, korban, dan/ atau pelapor dalam tindak pidana narkoba dan prekursor narkoba, dalam setiap tahapan proses peradilan tindak pidana narkoba dan prekursor narkoba. Untuk tindak pidana korupsi, LPSK telah menjalin kerjasama dan koordinasi dengan Komisi Pemberantasan Korupsi dalam memberikan perlindungan terhadap saksi atau pelapor tindak pidana korupsi. Serta untuk tindak pidana pencucian uang, LPSK telah bekerjasama dengan Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan terkait pemberian perlindungan bagi pelapor, saksi dan/ atau korban tindak pidana pencucian uang.

Khusus mengenai *whistleblower* dan *justice collaborator*, telah terbit peraturan bersama, yakni Peraturan Bersama Menkumham, Jaksa Agung, Kapolri, Ketua KPK dan Ketua LPSK tentang Perlindungan bagi Pelapor, Saksi Pelapor dan Saksi Pelaku yang bekerjasama, dan Surat Edaran MA Nomor 04 Tahun 2011 tentang Perlakuan Bagi Pelapor Tindak Pidana (*whistleblower*) dan Saksi Pelaku yang bekerjasama (*Justice Collaborators*) di dalam perkara tindak pidana tertentu.

Terkait dengan pemenuhan hak saksi dan korban sebagaimana dicantumkan dalam pasal 5 UU Nomor 13 Tahun 2006 yang meliputi segala aspek kehidupan, maka dalam melakukan kerjanya, LPSK juga akan melibatkan banyak dukungan dari instansi lain<sup>214</sup> antara lain (a) Kementerian Dalam Negeri, dalam

---

<sup>214</sup> Supriyadi Widodo Eddyono, dkk., *Pokok-pokok*, h. 107.

hal perubahan status administrasi kependudukan, dan lain-lain, (b) Kementerian Kesehatan, dalam hal pengobatan medis dan psikososial, perubahan catatan medik, *face off*, dan lain-lain, (c) Kementerian Hukum dan HAM, dalam hal perlindungan bagi saksi dalam status narapidana (terkait pemindahan tahanan, penjagaan khusus dalam LP, dan lain-lain), (d) Kementerian Pendidikan, dalam hal perubahan akte, ijazah dan administrasi pendidikan, menyediakan sekolah bagi saksi/keluarga saksi yang mendapat relokasi, (e) Kementerian Perumahan Rakyat, dalam hal tempat tinggal sementara/permanen bagi saksi, dan untuk mempermudah akses akan relokasi dan administrasinya, (f) Kementerian Tenaga Kerja, dalam hal pemindahan tenaga kerja dan pemberian pekerjaan bagi saksi, dan (g) Kepala Pemerintahan Daerah, dalam hal dukungan untuk akses relokasi di wilayahnya dan kemudahan administrasi.<sup>215</sup>

#### 4.2.2. Hubungan Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban dengan pihak terkait lainnya

Selain hubungan kerjasama dalam pemberian perlindungan dan bantuan, LPSK perlu juga melakukan kerjasama di luar pemberian perlindungan dan bantuan (kerjasama non fungsional). Kerjasama ini bisa dalam hal pengembangan kapasitas (*capacity building*), yakni berupa bantuan pendidikan dan pelatihan bagi SDM LPSK, bantuan peralatan, bantuan konsultan, studi banding ke beberapa negara, ataupun riset yang berkaitan dengan pemberian perlindungan bagi saksi dan korban.<sup>216</sup>

Kerjasama yang telah dijalin adalah dengan (a) Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, dalam upaya mengoptimalkan pelaksanaan tugas pemberian perlindungan dan bantuan dalam sistem peradilan pidana, (b) Ombudsman, dalam hal mewujudkan koordinasi dan kerjasama antara para pihak agar melaksanakan tugas dan fungsinya secara efektif, dan (c) Kementerian Sosial

<sup>215</sup> *Ibid.*, h. 110.

<sup>216</sup> Supriyadi Widodo Eddyono, dkk, *Pokok-pokok, op. cit.*, h. 112.

RI, kerjasama dalam memberikan perlindungan dan rehabilitasi sosial kepada saksi dan/ atau korban tindak pidana sesuai ketentuan perundang-undangan. Sementara mengingat masih belum kokohnya struktur organisasi dan sumber daya LPSK, maka LPSK bekerjasama dengan Lembaga Administrasi Negara dalam upaya untuk melakukan pengembangan kapasitas organisasi dan sumber daya aparatur LPSK.

Kerjasama dalam hal pengembangan kapasitas telah dilakukan oleh LPSK dengan Sekolah Staf dan Pimpinan Pertama Kepolisian Negara RI. Kerjasama yang dilakukan adalah terkait penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan bagi Satuan Tugas Perlindungan Saksi dan Korban. Pendidikan dan pelatihan ini merupakan salah satu upaya dalam mengembangkan kapasitas SDM LPSK.

Dalam mewujudkan dukungan pelayanan perlindungan saksi dan korban dalam bentuk penguatan kapasitas sumber daya manusia, penelitian dan pengembangan, serta pengabdian masyarakat, LPSK telah melakukan kerjasama dengan beberapa universitas, yakni Universitas Nusa Cendana Kupang dan dan Universitas Katolik Atma Jaya Jakarta.

Kerjasama ini dilakukan dalam upaya untuk mengatasi kekurangan-kekurangan yang ada, baik dalam hal kontekstual maupun dalam penerapannya. Hal ini sebagaimana disampaikan oleh Ketua LPSK, Abdul Haris Semendawai, bahwa meskipun terdapat kekurangan dalam UU Nomor 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban dan PP Nomor 44 Tahun 2008 tentang Pemberian Kompensasi, Restitusi dan Bantuan terhadap korban, LPSK tidak mengalami kesulitan, karena kekurangan-kekurangan yang terdapat dalam UU dan PP tersebut dapat diatasi melalui kerjasama dengan berbagai lembaga penegak hukum dan mengupayakan adanya amandemen UU.<sup>217</sup>

---

<sup>217</sup> "Fungsi dan Tugas Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban dalam Pandangan Ketua LPSK", *Buletin Kesaksian*, Jakarta, Edisi I, Maret – April 2009, h. 20.

## BAB 5

### PENUTUP

#### 5.1. Kesimpulan

5.1.1. Undang-undang Nomor 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban membawa harapan baru dengan terciptanya rasa aman bagi saksi dan korban, sehingga saksi dan korban akan memiliki keberanian untuk melaporkan berbagai peristiwa yang dialami dan disaksikannya. Dengan dibentuknya Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban sebagai lembaga yang diamanatkan oleh UU Nomor 13 Tahun 2006 untuk memberikan perlindungan, maka telah terjadi perkembangan sistem peradilan pidana di Indonesia, yakni menjadi sistem yang tidak saja berorientasi perlindungan hanya kepada pelaku (tersangka/terdakwa), tetapi juga berorientasi kepada kepentingan pihak saksi maupun korban. Hal ini tentu saja berarti bahwa kedudukan dan peran Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban dalam sistem ketatanegaraan sangat penting, mengingat tugas dan fungsinya yang memang secara khusus untuk memberikan perlindungan dan bantuan bagi saksi dan korban, sebagaimana secara tegas dinyatakan dalam UU Nomor 13 Tahun 2006.

5.1.2. Namun, tidak dapat dipungkiri juga bahwa UU ini masih memiliki kelemahan, sehingga dalam penerapannya masih ditemui berbagai hambatan. Pengalaman selama mengimplementasikan undang-undang menunjukkan adanya kelemahan-kelemahan yang cukup signifikan, khususnya dalam konteks kelembagaan, kewenangan yang menyangkut substansi penjabaran dari tugas dan fungsi LPSK, serta hubungan/ koordinasi antar lembaga (khususnya penegak hukum) dalam melaksanakan perlindungan. Meskipun kerjasama telah dijalin oleh beberapa lembaga terkait, namun secara tidak langsung kelemahan tersebut mempengaruhi hubungan yang dijalin oleh LPSK dengan lembaga tersebut.

5.1.3. Oleh karena terdapat beberapa kelemahan dalam hal kewenangan dan hubungan koordinasi antara Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban dengan lembaga terkait, maka dalam beberapa hal terkait pemberian perlindungan dan bantuan kepada saksi dan korban mengalami beberapa hambatan. Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban sudah berupaya meminimalisir hambatan itu dengan menyusun nota kesepakatan bersama dengan beberapa lembaga terkait dan juga peraturan bersama mengenai *justice collaborator* dan *whistleblower*.

## 5.2. Saran

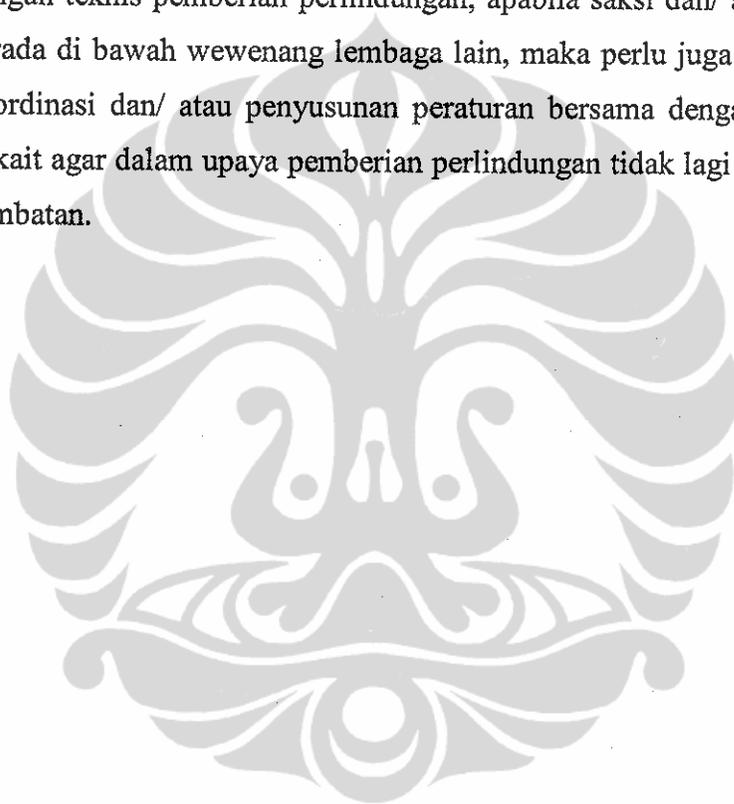
Dari yang telah dipaparkan dalam bab-bab sebelumnya, maka dipandang perlu untuk melakukan perubahan-perubahan beberapa pasal UU Perlindungan Saksi dan Korban. Perubahan ini sangat penting untuk dilakukan agar dapat memperbaiki dan meningkatkan kemampuan LPSK dalam memberikan layanan perlindungan yang memadai dan selaras dengan yang diamanatkan oleh undang-undang.

5.2.1. Mengenai kedudukan Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban, maka dipandang perlu untuk melakukan perbaikan rumusan dan penambahan pasal undang-undang mengenai kelembagaan, khususnya mengenai struktur organisasi LPSK. Hal ini disebabkan LPSK sebagai lembaga yang mandiri dan memiliki tugas, fungsi, kewenangan, dan rentang tanggung jawab yang cukup besar, maka LPSK membutuhkan struktur organisasi yang mampu memberikan dukungan administrasi fasilitatif secara optimal.

5.2.2. Perlu juga melakukan perubahan dan penambahan rumusan mengenai kewenangan yang menyangkut substansi penjabaran dari tugas dan fungsi LPSK, dan hubungan/koordinasi antar lembaga (khususnya penegak hukum) dalam melaksanakan perlindungan, sehingga keberadaan dan peran LPSK dapat berjalan secara efektif dan dilakukan secara maksimal. Hal ini mengingat bahwa tugas,  
Universitas Indonesia

kewenangan dan fungsi LPSK masih bersifat umum dan seringkali bersinggungan dengan kewenangan penegak hukum lain, padahal tugas dan kewenangan LPSK dalam pemberian perlindungan, meliputi hal-hal yang sifatnya lebih kompleks dan rinci, sehingga memerlukan kekhususan dalam menerapkannya.

- 5.2.3.** Sementara terkait pelaksanaan wewenang LPSK, yang belum memiliki keseragaman interpretasi dengan penegak hukum lainnya, begitu juga dengan teknis pemberian perlindungan, apabila saksi dan/ atau korban berada di bawah wewenang lembaga lain, maka perlu juga melakukan koordinasi dan/ atau penyusunan peraturan bersama dengan lembaga terkait agar dalam upaya pemberian perlindungan tidak lagi mengalami hambatan.



## DAFTAR REFERENSI

### I. BUKU

- Abari, M. *Lembaga Tinggi Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*. Jakarta, Limas, 2011.
- Alder, John. *Constitutional & Administrative Law*. London, Macmillan Professional Masters, 1989.
- Arifin, Firmansyah, et al. *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*. Jakarta, Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN) dan Mahkamah Konstitusi, Juni 2005.
- Aristotle, *Politics (La Politica)*, diterjemahkan dalam bahasa Inggris oleh Benjamin Jowett dan diterjemahkan dalam bahasa Indonesia oleh Syamsur Irawan Khairie. *Politik*. Cet. II; Jakarta, Visimedia, 2008.
- \_\_\_\_\_, *Politics*, (New York : Oxford University Press, 1995) diterjemahkan oleh Saut Pasaribu dengan judul *Politik*. Cet. I; Yogyakarta, Benteng Budaya, Maret 2004.
- Asshiddiqie, Jimly. *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*. Jakarta, Ichtiar Baru van Hoeve, 1994.
- \_\_\_\_\_. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta, Konstitusi Press, 2005.
- \_\_\_\_\_. *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*. Jakarta, PT. Bhuana Ilmu Populer, 2009.
- \_\_\_\_\_. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Jilid II*. Jakarta, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.
- \_\_\_\_\_. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta, Konpress, 2006.
- \_\_\_\_\_. *Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara*, Konpress, Jakarta, 2006.
- Azra, Azyumardi dan Hidayat, Komaruddin. *Pendidikan Kewargaan (Civic Education), Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani*. Jakarta, Kencana Prenada Media Group, 2008.

Bagian Anti-Trafficking UNODC. *Praktik Terbaik Perlindungan Saksi dalam Proses Pidana yang Melibatkan Kejahatan Terorganisir*. Jakarta, UNODC, 2011.

Bey, Fachry, dkk. *Reparasi dan Kompensasi Korban dalam Restorative Justice System*. Jakarta, Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban, 2012.

Budiardjo, Miriam. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Jakarta, Gramedia Pustaka Utama, 1998.

Eddyono, Supriyadi W, dkk. *Pokok-pokok Pikiran Penyusunan Cetak Biru Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban*. Jakarta, ICW, ICJR dan Koalisi Perlindungan Saksi, 2008.

Eddyono, Supriyadi W. *Position Paper : UU Perlindungan Saksi Belum Progresif*. Jakarta, Koalisi Perlindungan Saksi – ELSAM, September 2006.

Fajar, Abdul Mukhtie. *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*. Jakarta, Konpress dan Citra Media, Juni 2006.

Fuady, Munir. *Teori Negara Hukum Modern*. Cetakan Kedua, Bandung, Refika Aditama, Desember 2011.

Indrayana, Denny. *Indonesian Constitutional Reform 1999-2002: An Evaluation of Constitution-Making in Transition* (2007) diterjemahkan oleh E. Setiyawati A., Denny Indrayana, *UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran*. Bandung, Mizan, 2007.

Isjwara, F. *Pengantar Ilmu Politik*. Bandung: Bina Cipta, 1999.

Juniarto, Damar, dkk. *Perlindungan terhadap Saksi dan Korban*. Jakarta, Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan, 2009.

Kusnardi, Moh. dan Saragih, Bintan R. *Ilmu Negara*. Cet. V; Jakarta, Gramedia, 2005.

Kusnardi, Muh. dan Saragih, Bintan R. *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945*. Jakarta, PT Gramedia, 1983.

Kusumohamidjojo, Budiono. *Filsafat Hukum: Problemtika Ketertiban yang Adil*. Jakarta: Grasindo, 2004.

M, Sri Soemantri. *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*. Bandung, Penerbit Alumni, 1987.

Machiavelli, Niccolò. *Il Principe*. Cet. III; Jakarta, Kepustakaan Populer Gramedia, Desember 2003.

Mahendra, Yusril Ihza. *Dinamika Tata Negara Indonesia: Kompilasi Masalah Konstitusi, Dewan Perwakilan dan Partai Politik*. Jakarta, Gema Insani Press, 1996.

Mahfud, Moh. *Politik Hukum di Indonesia*. Cetakan Kedua, Bandung, LP3ES, Januari 2011.

Manan, Bagir dan Magnar, Kuntara. *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*. Bandung, Alumni Bandung, Edisi Revisi, 1997.

Manan, Bagir. *Lembaga Kepresidenan*. Yogyakarta, FH UII Press, 2003.

Muhadar, dkk. *Perlindungan Saksi dan Korban dalam Sistem Peradilan Pidana*. Surabaya, Putra Media Nusantara, 2009.

Notohamidjojo, O. *Makna Negara Hukum Bagi Pembaharuan Negara dan Wibawa Hukum Bagi Pembaharuan Masyarakat di Indonesia*. Jakarta, Badan Penerbit Kristen, 1970.

Rawagino, Bewa. *Hukum Tata Negara*. Bandung, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Padjajaran, 2007.

Soehino. *Ilmu Negara*. Cet. VII; Yogyakarta, Liberty, Edisi Ketiga, Agustus 2005.

\_\_\_\_\_. *Politik Hukum di Indonesia*. Cet. I; Yogyakarta, BPFE, Mei 2010.

Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta, UI Press, 1981.

Sulistiani, Lies, dkk. *Sudut Pandang Peran LPSK dalam Perlindungan Saksi dan Korban*. Jakarta, Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban, 2009.

Tauda, Gunawan A. *Komisi Negara Independen : Eksistensi Independent Agencies sebagai Cabang Kekuasaan Baru dalam Sistem Ketatanegaraan*. Yogyakarta, Genra Press, 2012.

Tim Penyusun Naskah Buku. *Pendidikan Kesadaran Berkonstitusi*. Jakarta, Sekjen dan Kepaniteraan MK RI, Agustus 2006.

Tutik, Titik Triwulan. *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*. Cetakan I, Jakarta, Kencana Prenada Media Group, 2010.

Yamin, Muhammad. *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*. Jakarta, Ghalia Indonesia, 1982.

## II. SERIAL

“Fungsi dan Tugas Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban dalam Pandangan Ketua LPSK”, *Buletin Kesaksian*, Edisi I, Maret – April 2009, h. 19.

Eddyono, Supriyadi W. “Dari Inisiatif Masyarakat Menuju Legislasi: Perjalanan Lahirnya UU Perlindungan Saksi dan Korban di Indonesia”, *Buletin Kesaksian*, Edisi I, Maret – April 2009.

\_\_\_\_\_. “Mengetahui Perlindungan Saksi di Afrika Selatan”, *Buletin Kesaksian*, Edisi II Mei – Juni 2009.

Fatwa, A.M. “Tugas dan Fungsi MPR serta Hubungan Antar Lembaga Negara dalam Sistem Ketatanegaraan”, *Jurnal Majelis*, Vol. 1 No. 1, Jakarta, Agustus 2009.

Hidajati, Ni'matul. “LPSK dan Reparasi Korban Pelanggaran HAM Berat”, *Buletin Kesaksian*, Edisi I Maret – April 2009.

*Jurnal Konstitusi*, Volume II No. 1 Juni 2011.

*Jurnal Saksi dan Korban*, Volume 1, No. 1, Tahun 2011, HDH LPSK.

Montanino, Fred. “Unintended victims of organized crime witness protection”. *Criminal Justice Policy Review*, Vol. 2, No. 4, 1987.

Sudiharsa, I Ktut. “Pencemaran Nama Baik dan Perlindungan Korban”, *Buletin Kesaksian*, Edisi II Mei – Juni 2009.

Susetyo, Heru. “Peningkatan Peran Negara dalam Perlindungan Korban”, *Jurnal Perlindungan*, Volume I No. I, 2011.

Thohari, A. Ahsin. “Kedudukan Komisi-komisi Negara dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia”, *Jurnal Hukum Jentera*, Edisi 12 Tahun III, April-Juni 2006.

Varia Peradilan, *Majalah Hukum* Tahun XXVI No. 305, April 2011

Wiryawan, Syahrial Martanto Wiryawan, “Sekilas Program Perlindungan Saksi di Kanada”, *Buletin Kesaksian*, Edisi I Maret – April 2009.

Wulandari, Widati dan Moeliono, Tristam P. “Perlindungan Saksi dan Korban dalam Sistem Peradilan Pidana Indonesia”, *Buletin Kesaksian*, Edisi II, Mei – Juni 2009.

### III. MAKALAH

Akbar, Patrialis. *Dinamika Lembaga-lembaga Negara Mandiri di Indonesia Pasca Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*, 19 Agustus 2010. <http://ditjenahu.kemenkumham.go.id/index.php/dinamika-lembaga-lembaga-negara-mandiri-di-indonesia-pasca-perubahan-undang-undang-dasar-1945>

Asshiddiqie, Jimly. *Gagasan Negara Hukum Indonesia*, Makalah, [http://jimly.com/makalah/namafile/57/Konsep\\_Negara\\_Hukum\\_Indonesia.pdf](http://jimly.com/makalah/namafile/57/Konsep_Negara_Hukum_Indonesia.pdf)

\_\_\_\_\_. *Hubungan Antar Lembaga Negara Pasca Perubahan UUD 1945*. Makalah, Jakarta, 30 Oktober 2008.

\_\_\_\_\_. *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar 1945*. Makalah, Denpasar, 14- 18 Juli 2003.

Indrayana, Denny. *Komisi Negara Independen, Evaluasi Kekinian dan Tantangan Masa Depan*. Makalah, Jakarta, 7 Maret 2007.

Krishno, RM Sindhu. *Praktik dan Persoalan-Persoalan Pelaksanaan Perlindungan Saksi dan Korban di Indonesia*. Makalah, Jakarta, 2011.

Yazid, T.M. Luthgi. *Komisi-komisi Nasional dalam Konteks Cita-cita Negara Hukum*. Makalah, Jakarta, 9 September 2004.

### IV. PUBLIKASI ELEKTRONIK

Erni Setyowati dan M. Nur Sholikin, “*Bagaimana Undang-Undang Dibuat*”, <http://parlemen.net/site/idetails.php?docid=bagaimana>

Firdausy, Adriana G. *Pengertian Hukum Kelembagaan Negara*. Bahan Ajar, FH UNS, Solo, 2010. [adrianafirdausy.staff.hukum.uns.ac.id/files/2010/03/kd-i-b.ppt](http://adrianafirdausy.staff.hukum.uns.ac.id/files/2010/03/kd-i-b.ppt)

[http://id.wikipedia.org/wiki/Komisi\\_hukum\\_nasional](http://id.wikipedia.org/wiki/Komisi_hukum_nasional)

[http://www.komisihukum.go.id/index.php?option=com\\_content&view=article&id=197&Itemid=27&lang=in](http://www.komisihukum.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=197&Itemid=27&lang=in)

<http://www.komnasperempuan.or.id/about/profil/>

<http://www.presidensby.info/index.php/pidato/2011/08/16/1692.html>

Kuntana, Magnar. *Kedudukan, Tugas, fungsi dan Kewenangan Lembaga-Lembaga Negara di Indonesia*. Jurnal Ilmu Hukum Litigasi. <http://isjd.pdii.lipi.go.id/admin/jurnal/9308239243.pdf>.

P, Herwan. *Lembaga Negara Pasca Amandemen UUD 1945*. Bahan Ajar Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia, FISIP UNS, Solo. <http://herwanp.staff.fisip.uns.ac.id/2011/11/17/bahan-7-lembaga-negara-pasca-amandemen-uud-1945/>

## V. LAPORAN

BPHN, *Laporan Akhir Pengkajian Hukum tentang Hubungan Lembaga Negara Pasca Amandemen UUD 1945*, Departemen Hukum dan HAM, Jakarta, 2005.

Komite Gabungan Parlemen Australia tentang Lembaga Kejahatan Nasional, *Witness Protection: Report by the Parliamentary Joint Committee on the National Crime Authority*, Parliamentary paper No. 193/88 (Canberra: Australian Government Publishing Service, 1988).

Lembaga Administrasi Negara, *Kajian Yuridis : Kelembagaan Independen di Indonesia*, Jakarta 2006.

LPSK, *Hasil Penelitian Dukungan Sub Sistem Peradilan Pidana dan Pemerintah Daerah dalam Pelaksanaan Tugas Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban*, 2009.

Pusat Kajian Kinerja Kelembagaan, *Kajian Penataan Sistem Kelembagaan Pemerintahan Negara untuk Mewujudkan Tujuan Berbangsa dan Bernegara*, Lembaga Administrasi Negara, Jakarta, 2008.