

**PERLINDUNGAN APARATUR SIPIL NEGARA SEBAGAI  
WHISTLEBLOWER DALAM KASUS TINDAK PIDANA KORUPSI  
MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 20 TAHUN 2023 TENTANG  
APARATUR SIPIL NEGARA**

*PROTECTION OF STATE CIVIL SERVANTS AS WHISTLEBLOWERS IN CORRUPTION  
CASES UNDER LAW NUMBER 20 OF 2023 ON STATE CIVIL SERVANTS*

**Baiq Mila Salida**

FHSIP, Universitas Mataram  
Email: [baiqmila2705@gmail.com](mailto:baiqmila2705@gmail.com)

**Ida Surya**

FHSIP, Universitas Mataram  
Email: [idasuryafhsipunram@gmail.com](mailto:idasuryafhsipunram@gmail.com)

**Agung Setiawan**

FHSIP, Universitas Mataram  
Email: [agungsetiawan@unram.ac.id](mailto:agungsetiawan@unram.ac.id)

**ABSTRAK**

Penelitian ini bertujuan untuk mengevaluasi pengaturan bentuk perlindungan dan kepastian hukum aparatur sipil negara sebagai whistleblower dalam kasus tindak pidana korupsi menurut undang-undang aparatur sipil negara nomor 20 tahun 2023 serta implementasinya. Metode yang digunakan adalah penelitian hukum normatif yang disebut juga penelitian doktrinal dan penelitian pustaka atau studi dokumen. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undang (Stute Approach), pendekatan konseptual (Conceptual Approach), pendekatan kasus (Case Approachh), yang melibatkan pengumpulan data primer, sekunder dan tersier. Data primer diperoleh melalui peraturan perundang-undangan yang bersangkutan dengan judul termasuk undang-undang nomo 20 tahun 2023 tentang aparatur sipil negara, sedangkan data sekunder dan tersier diambil dari studi kepustakaan yang relevan. Hasil analisis menunjukkan pasal 21 undang-undang aparatur sipil negara memberi hak bantuan hukum bagi aparatur sipil negara sebagai salah satu bentuk penghargaan, namun belum mengatur perlindungan khusus bagi pelapor. Pasal 24 menegaskan kewajiban umum Aparatur Sipil Negara (loyalitas, netralitas, dan sebagainya.) tanpa kewajiban melaporkan korupsi. Kasus Togap Marpaung (mantan pejabat BAPETEN) mengilustrasikan minimnya perlindungan: setelah melapor dugaan korupsi, karirnya terhambat dan pelaporannya ke KASN/pihak berwenang tidak ditindaklanjuti. Disimpulkan perlu penguatan payung hukum, misalnya ketentuan eksplisit melindungi aparatur sipil negara whistleblower, serta peningkatan mekanisme implementasi.

**Kata Kunci:** Aparatur Sipil Negara, *Whistleblower*, Perlindungan Hukum, Korupsi

## ABSTRACT

*This study aims to examine the regulation of legal protection and legal certainty for State Civil Servants acting as whistleblowers in corruption cases under Law Number 20 of 2023 on State Civil Servants, as well as its implementation in practice. The research employs a normative legal research method, also known as doctrinal legal research, conducted through library research or document study. Conceptual approach, and case approach, involving the collection of primary, secondary, and tertiary legal materials. Primary legal materials are derived from relevant legislation, particularly Law Number 20 of 2023 on State Civil Servants, while secondary and tertiary materials are obtained from relevant legal literature. The results of the analysis indicate that Article 21 of the State Civil Servants Law provides the right to legal assistance as a form of recognition and reward for State Civil Servants; however, it does not specifically regulate protection for whistleblowers. Article 24 emphasizes the general obligations of State Civil Servants, such as loyalty and neutrality, without explicitly imposing an obligation to report corruption. The case of Togap Marpaung, a former official of BAPETEN, illustrates the lack of effective protection: after reporting alleged corruption, his career progression was hindered, and his reports to the State Civil Service Commission (KASN) and other authorities were not adequately followed up. This study concludes that stronger legal safeguards are necessary, including explicit provisions protecting State Civil Servants as whistleblowers and the enhancement of implementation mechanisms to ensure effective protection.*

**Keywords:** *State Civil Servants, Whistleblower, Legal Protection, Corruption*

## A. PENDAHULUAN

Korupsi merugikan keuangan negara dan melemahkan kepercayaan publik.<sup>1</sup> Korupsi didefinisikan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 sebagai setiap orang yang ”secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara”.<sup>2</sup> Tindak pidana korupsi tergolong kejahatan luar biasa karena luasnya dampak. Penanggulangan korupsi memerlukan langkah strategis, di antaranya dengan mendorong partisipasi masyarakat melalui pelaporan. Beberapa peraturan lain, seperti Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2018 dan PermenPAN-RB Nomor 22 Tahun 2021, telah mengatur penghargaan dan sistem pelaporan korupsi, tetapi belum ada payung hukum khusus untuk Aparatur Sipil Negara sebagai *whistleblower*.

Untuk mencegah praktik tersebut, diperlukan keterlibatan aktif masyarakat termasuk *whistleblower* atau orang dalam yang mengungkap penyimpangan di institusinya. Aparatur Sipil Negara sebagai pelaksana kebijakan publik memiliki posisi strategis dan berpotensi mendeteksi korupsi yang tersembunyi.<sup>3</sup> Pada tahun 2023, disahkannya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara menambah beberapa hak dan kewajiban Aparatur Sipil Negara. Di Pasal 21 Undang-Undang ini disebutkan hak-hak Aparatur Sipil Negara berupa penghargaan materil/nonmateril, termasuk bantuan hukum. Sementara Pasal 24 mengatur kewajiban Aparatur Sipil Negara (misalnya setia kepada Pancasila, menaati peraturan, dan menjaga netralitas politik). Namun sejauh ini belum ada ketentuan khusus yang menjamin perlindungan Aparatur Sipil Negara ketika mereka melaporkan kasus korupsi.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*

<sup>2</sup> Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*

<sup>3</sup> Johny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif* (Malang: Bayumedia, 2008), 45.

<sup>4</sup> Eka Mulyana Kurniawan, “*Togap Marpaung, Nasib Whistleblower Kasus Korupsi*,” Tagar, 5 Agustus 2020.

Padahal, keberadaan payung hukum jelas penting untuk mendorong Aparatur Sipil Negara berani melapor.

Kasus Togap Marpaung, mantan pejabat BAPETEN yang melaporkan korupsi alat nuklir pada 2014, menunjukkan rendahnya perlindungan: setelah melapor ke KPK, penyelidikan dihentikan meski sebagian kerugian dikembalikan, dan karir Togap mengalami kemunduran. Ia bahkan melapor ke Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) dan polisi atas dugaan kecurangan pengujian, namun keluhannya tidak ditindaklanjuti.<sup>5</sup> Kejadian ini menimbulkan pertanyaan penelitian: Bagaimana perlindungan hukum Aparatur Sipil Negara sebagai whistleblower korupsi menurut Undang-Undang 20 Tahun 2023, dan bagaimana realitasnya? Penelitian ini menganalisis norma Undang-Undang serta studi kasus Togap sebagai ilustrasi hambatan implementasi.

Aparatur Sipil Negara (ASN) didefinisikan sebagai ”profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah”. Aparatur Sipil Negara diberi tugas menjalankan kebijakan publik secara profesional, akuntabel, dan bebas KKN. Nilai-nilai dasar Aparatur Sipil Negara mencakup integritas dan akuntabilitas, sehingga Aparatur Sipil Negara diharapkan menolak korupsi dan nepotisme.<sup>6</sup> *Whistleblower* atau pelapor adalah orang dalam organisasi yang melaporkan adanya pelanggaran atau kecurangan (terutama korupsi) kepada aparat hukum. Mereka tidak berstatus tersangka atau terdakwa, melainkan memberikan informasi untuk memberantas kejahatan. Sebagai saksi pelapor, informasi yang diberikan *whistleblower* dapat menjadi bukti penting dalam pembuktian tindak pidana korupsi.<sup>7</sup> *Whistleblower* berperan sebagai saksi atau petunjuk untuk mengungkap fakta tersangka lain dalam kasus yang dilaporkan.

Perlindungan Hukum. Menurut Philipus M. Hadjon, perlindungan hukum adalah jaminan atas harkat, martabat, dan hak asasi yang dimiliki subjek hukum dalam kerangka aturan hukum yang berlaku. Perlindungan hukum mencakup aspek *preventif* (penanganan sebelum pelanggaran terjadi) dan *represif* (remediasi setelah pelanggaran). Bagi *whistleblower*, perlindungan hukum *preventif* penting untuk mencegah intimidasi (misalnya aturan pembebasan dari tuntutan atas laporannya), sedangkan perlindungan *represif* mencakup pemberian bantuan hukum dan keamanan jika diancam.<sup>8</sup>

## B. METODE PENELITIAN

Penelitian ini bersifat normatif-kualitatif. Pendekatan yang digunakan meliputi pendekatan perundang-undangan (*Statute approach*) dan konseptual (*Conceptual approach*) untuk menganalisis Undang-Undang Aparatur Sipil Negara dan aturan terkait *whistleblower*.<sup>9</sup> Data primer terdiri atas peraturan perundang-undangan (Undang-Undang Aparatur Sipil Negara, Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi, Undang-Undang Perlindungan Saksi dan Korban, Peraturan Pemerintah, Disiplin Aparatur Sipil Negara, dsb.). Data sekunder berupa

---

<sup>5</sup> Mohar Syarif, “Ketiga Kalinya Togap Marpaung Melawan Presiden RI di MA: Permohonan HUM Perpres 54/2018,” Neraca, 10 Maret 2025.

<sup>6</sup> Philipus M. Hadjon, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara* (Jakarta: Kencana, 2003), 245.

<sup>7</sup> *Ibid.*, 24.

<sup>8</sup> Hadjon, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, 249.

<sup>9</sup> Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, 57.

literatur akademik, jurnal, dan berita terkait *whistleblowing* dan Aparatur Sipil Negara. Teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi pustaka (*Library research*), sedangkan teknik analisis menggunakan analisis isi (*Content analysis*) secara sistematis, dengan penekanan pada interpretasi norma hukum dan penerapannya dalam studi kasus Togap Marpaung.

### C. PEMBAHASAN

Analisis Normatif Pasal 21 dan Pasal 24 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara

A. Analisis Normatif Pasal 21 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara

Pasal 21 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 menetapkan hak Aparatur Sipil Negara atas penghargaan dan pengakuan materiel/nonmateriel. Komponen penghargaan tersebut meliputi antara lain penghasilan, tunjangan, jaminan sosial, hingga bantuan hukum.<sup>10</sup> Bantuan hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf g dapat berupa litigasi dan/atau nonlitigasi, yakni:

- a) Bantuan hukum litigasi, merupakan bantuan hukum yang merujuk pada pendampingan dalam proses peradilan, baik pidana, perdata, maupun tata usaha negara. Bantuan hukum litigasi merupakan bagian dari bentuk perlindungan hukum *represif*, yaitu perlindungan yang diberikan setelah terjadi pelanggaran atau sengketa. Perlindungan *represif* dilakukan melalui mekanisme peradilan dan upaya hukum lainnya untuk memulihkan hak Aparatur Sipil Negara. Dengan demikian, negara wajib memberikan pendampingan litigasi apabila tindakan pelaporan menempatkan ASN dalam posisi berisiko.<sup>11</sup>
- b. Bantuan hukum nonlitigasi sangat penting bagi *Whistleblower* karena sebagian besar ancaman atau tekanan terjadi sebelum muncul sengketa formal. Karena itu, bantuan nonlitigasi termasuk bagian dari perlindungan *preventif*. Menurut teori Hadjon: “Perlindungan preventif bertujuan mencegah sengketa dan memberikan rasa aman sebelum tindakan pemerintah berdampak merugikan”<sup>12</sup>

Dalam konteks *Whistleblower* Aparatur Sipil Negara, bentuk bantuan litigasi dapat meliputi yakni Pendampingan menghadapi pemeriksaan aparat penegak hukum; Perlawanan hukum apabila pelapor dikriminalisasi (misalnya dilaporkan balik atas pencemaran nama baik); Pendampingan dalam persidangan; dan Pengajuan gugatan terhadap keputusan administrasi yang merugikan ASN pelapor (misalnya mutasi balasan).<sup>13</sup> Sedangkan Bantuan nonlitigasi juga mencakup pendampingan ASN dalam menjalani wawancara atau klarifikasi dalam sistem *Whistleblowing* internal. Bantuan nonlitigasi meliputi konsultasi hukum; mediasi; negosiasi; penyusunan dokumen hukum; pendampingan menghadapi pemeriksaan internal; dan perlindungan psikososial di lingkungan kerja.<sup>14</sup>

Kehadiran klausul bantuan hukum memberi potensi dukungan bagi Aparatur Sipil Negara yang menghadapi proses hukum terkait tugasnya. Namun ketentuan ini berlaku umum

---

<sup>10</sup> Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara*, Pasal 21.

<sup>11</sup> Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia* (Surabaya: Bina Ilmu, 1987), hlm. 29–30.

<sup>12</sup> Ibid hlm. 29–30.

<sup>13</sup> Indonesia, *Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2014 tentang Perlindungan Saksi dan Korban*, Pasal 10 ayat (1)

bagi Aparatur Sipil Negara dan tidak secara spesifik menyebut *whistleblower*.<sup>15</sup> Dengan demikian, meski ada mekanisme bantuan hukum, tidak ada jaminan perlindungan karier atau imun dari sanksi bagi Aparatur Sipil Negara yang melapor tindak pidana. Undang-Undang tersebut juga tidak mengatur insentif khusus (reward) atau mekanisme kerahasiaan identitas pelapor untuk Aparatur Sipil Negara.

Secara normatif, ketentuan bantuan hukum ini memperlihatkan bahwa negara memiliki kewajiban aktif (*imperatif*) untuk mendampingi Aparatur Sipil Negara yang menghadapi persoalan hukum terkait pelaksanaan tugas baik sebagai terlapor maupun sebagai pelapor (*Whistleblower*). Hal ini diperkuat pula oleh penegasan bahwa bantuan hukum adalah bagian dari penghargaan negara.

#### B. Analisis Normatif Pasal 21 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara

Pasal 24 mengatur kewajiban Aparatur Sipil Negara yang bersifat umum, seperti "wajib setia dan taat pada Pancasila, Undang-Undang D 1945, NKRI, dan Pemerintahan yang sah", menaati peraturan perundang-undangan, menjalankan nilai dasar dan kode etik Aparatur Sipil Negara, serta menjaga netralitas politik. Ketentuan netralitas menegaskan Aparatur Sipil Negara tidak boleh terlibat politik praktis untuk menjaga profesionalisme. Pasal 24 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara menetapkan kewajiban ASN untuk senantiasa memegang teguh nilai dasar kepegawaian; menjaga netralitas; mematuhi seluruh ketentuan peraturan perundang-undangan; serta tidak menyalahgunakan kewenangan dan jabatan dalam menjalankan tugas. Ketentuan ini penting dalam konteks *Whistleblower* karena tindakan melaporkan korupsi merupakan perwujudan integritas ASN sebagai pelaksana nilai dasar dan etika profesi.<sup>16</sup>

Selain itu, larangan penyalahgunaan jabatan dalam Pasal 24 memberikan payung normatif yang semestinya melindungi ASN pelapor dari tekanan, intimidasi, atau penyalahgunaan kekuasaan oleh atasan atau pejabat yang dilaporkan. Meskipun Pasal 24 ayat (2) dan (3) telah mengatur konsekuensi bagi ASN yang melanggar kewajiban, Undang-Undang ASN belum memberikan sanksi tegas terhadap pejabat yang melakukan tindakan retaliasi terhadap *Whistleblower*. Kekosongan normatif ini menimbulkan persoalan serius karena membuka ruang bagi praktik pembalasan yang justru menghambat upaya pengungkapan pelanggaran dalam tubuh birokrasi.<sup>17</sup>

Namun, kewajiban melaporkan dugaan korupsi sama sekali tidak disebut. Padahal, dalam praktik PP No.94/2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil justru mewajibkan Aparatur Sipil Negara melapor ke atasan jika mengetahui ancaman terhadap keuangan negara.<sup>18</sup> Hal ini menunjukkan adanya disinkronisasi: Undang-Undang Aparatur Sipil Negara lebih menekankan kesetiaan ideologi dan netralitas, sementara kewajiban antikorupsi diatur di peraturan terpisah.

#### 2. Bentuk Perlindungan dan Upaya Kepastian Hukum mengenai Aparatur Sipil Negara (ASN) sebagai *Whistleblower* menurut Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara

Teori perlindungan hukum yang dikemukakan oleh Philipus M. Hadjon menyatakan bahwa perlindungan hukum adalah upaya negara untuk menjamin kepastian hak seseorang

---

<sup>15</sup> Sultra Law Review, "Perlindungan Hukum terhadap Hak Asasi Manusia," Sultra Law Review 5, no. 1 (2023): 2495.

<sup>16</sup> Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara, Pasal 24 ayat 1

<sup>17</sup> Ibid, Pasal 24 ayat 1-3

<sup>18</sup> Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, Pasal 4.

melalui mekanisme hukum yang menjamin adanya rasa aman dari tindakan sewenang-wenang. Perlindungan hukum dibagi menjadi:

- a. Perlindungan hukum *preventif*, yaitu perlindungan sebelum terjadi pelanggaran atau kerugian.
- b. Perlindungan hukum *refresif*, yaitu perlindungan setelah terjadinya pelanggaran untuk memulihkan hak yang dirugikan.<sup>19</sup>

Dalam konteks Aparatur Sipil Negara (ASN) sebagai *Whistleblower*, teori ini sangat relevan karena ASN yang melaporkan tindak pidana korupsi sering kali mengalami ancaman retaliasi dari pejabat yang merasa dirugikan. Oleh karena itu, perlindungan hukum *preventif* harus berupa jaminan kerahasiaan identitas; larangan mutasi sebagai bentuk hukuman; perlindungan dari penilaian kinerja yang diskriminatif. Sedangkan perlindungan hukum *refresif* harus mencakup bantuan hukum oleh negara; Pemulihan jabatan; dan Rehabilitasi nama baik.<sup>20</sup>

Selain itu, Pasal 12 Undang-Undang Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) mengatur bahwa pelapor atau *Whistleblower* wajib dilindungi oleh KPK selama proses penyidikan berlangsung. Undang-undang ini memberikan landasan normatif bahwa setiap ASN pelapor harus mendapat perlindungan fisik, administrasi, hingga perlindungan identitas. Namun, hingga tahun 2025 belum terdapat Peraturan Pemerintah (PP) sebagai turunan langsung dari Pasal 21 Undang-Undang Aparatur Sipil Negara (ASN) yang mengatur mekanisme pemberian bantuan hukum dan perlindungan khusus ASN *Whistleblower*. Kekosongan hukum teknis ini menyebabkan implementasi perlindungan hukum tidak dapat berjalan dengan efektif.

Keberadaan Peraturan Pemerintah (PP) sangat diperlukan karena undang-undang pada umumnya hanya mengatur norma dasar yang bersifat umum dan deklaratif, sementara perlindungan *Whistleblower* membutuhkan pengaturan yang teknis, operasional, dan langsung dapat diterapkan. Peraturan pemerintah berfungsi menjabarkan hak, kewajiban, prosedur pelaporan, serta mekanisme perlindungan dari Tindakan balasan (retaliasi) seperti mutasi, penurunan jabatan, atau sanksi disiplin.<sup>21</sup> Tanpa peraturan pemerintah, perlindungan *Whistleblower* ASN berpotensi bersifat normatif semata dan tidak memberikan kepastian hukum dalam praktik birokrasi. Oleh karena itu, peraturan pemerintah menjadi instrument penting untuk menjamin rasa aman bagi ASN yang melaporkan pelanggaran atau tindak pidana, sekaligus mendorong terciptanya tata kelola pemerintahan yang bersih, akuntabel, dan berintegritas.

Prinsip kepastian hukum menegaskan bahwa norma hukum harus jelas, tegas, dan konsisten sehingga masyarakat dapat memprediksi akibat hukum dari tindakannya. Menurut Gustav Radbruch, kepastian hukum adalah salah satu tujuan pokok hukum yang menuntut agar hukum bersifat positif (berupa peraturan tertulis), berdasarkan fakta, dirumuskan dengan jelas, dan tidak mudah diubah.<sup>22</sup> Dengan kata lain, hukum yang memenuhi unsur kepastian hukum adalah hukum yang tersedia secara pasti (tidak kabur), berisi ketentuan yang jelas dipahami, serta stabil dalam penerapannya. Upaya memberikan kepastian hukum bagi Aparatur Sipil Negara (ASN) yang berperan sebagai *Whistleblower* merupakan salah satu bentuk konkret dari penguatan prinsip negara hukum. Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia

---

<sup>19</sup> Philipus M. Hadjon, (1987), *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Surabaya: Bina Ilmu

<sup>20</sup> Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara*, Pasal 21 ayat (2)

<sup>21</sup> Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 202), Pasal 24.

<sup>22</sup> Sajipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung, Citra Aditya Bakti, 2012, hlm. 19

Tahun 1945 Pasal 28D ayat (1), yang berbunyi: “*Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil*”<sup>23</sup>

Ketentuan ini menjadi landasan utama bahwa perlindungan hukum bukan hanya bersifat deklaratif, melainkan harus nyata dan operasional. Dalam konteks ASN sebagai pelapor pelanggaran, posisi mereka sangat rentan terhadap berbagai bentuk retaliasi, baik administratif, sosial, maupun hukum, sehingga negara harus menyediakan mekanisme yang dapat menjamin perlindungan hukum yang tegas dan menyeluruh.<sup>24</sup>

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara menyebut secara eksplisit bahwa perlindungan terhadap ASN yang mengalami tekanan sebagai akibat pelaporan merupakan bagian dari asas penyelenggaraan kebijakan dan manajemen ASN. Pasal 2 Undang-Undang Aparatur Sipil Negara (ASN) Tahun 2023 tersebut memasukkan “kepastian hukum” sebagai asas pertama, yang mengindikasikan betapa pentingnya prinsip tersebut dalam seluruh proses pengelolaan ASN. Selain itu, Pasal 23 ayat (2) secara tegas menyebutkan bentuk perlindungan *preventif*, seperti jaminan kerahasiaan identitas pelapor, larangan mutasi sebagai bentuk hukuman, dan perlindungan dari penilaian kinerja yang diskriminatif. Adapun perlindungan represif diatur dalam Pasal 23 ayat (3), berupa bantuan hukum oleh negara, pemulihan jabatan, dan rehabilitasi nama baik.<sup>25</sup>

Menurut teori kepastian hukum, suatu aturan harus jelas, dapat diprediksi, dan dapat ditegakkan. Penerapannya pada perlindungan *Whistleblower* menunjukkan bahwa secara normatif, Pasal 21 dan Pasal 24 sudah mengakui hak dan kewajiban ASN. Namun secara yuridis, belum adanya peraturan pelaksana (PP atau Permen PAN-RB) yang menjelaskan tata cara pemberian bantuan hukum, mekanisme perlindungan, atau definisi retaliasi. Selain itu, dalam praktiknya, banyak *Whistleblower* dari ASN justru menjadi korban retaliasi birokrasi. Berdasarkan data *Indonesian Corruption Watch* (ICW) tahun 2023, sebanyak 68% pelapor kasus korupsi dari unsur ASN mengalami tekanan struktural, seperti mutasi yang tidak wajar, penurunan jabatan, pengucilan dari lingkungan kerja, bahkan kriminalisasi. Ini menunjukkan lemahnya daya guna perlindungan hukum yang dijanjikan dalam undang-undang. Keadaan ini bertentangan langsung dengan prinsip *welfare state dan rule of law*, di mana negara semestinya hadir untuk melindungi yang lemah dari kekuasaan yang menyimpang.<sup>26</sup>

Kelemahan berikutnya terletak pada terbatasnya kewenangan lembaga yang selama ini diharapkan memberikan perlindungan, seperti Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK). LPSK hanya memiliki kewenangan memberikan perlindungan fisik dan hukum, namun tidak dapat memulihkan jabatan atau posisi ASN yang mengalami kerugian akibat pelaporan. Padahal dalam paradigma hukum progresif, perlindungan hukum haruslah bersifat menyeluruh, termasuk aspek administratif. Ketidakmampuan negara dalam mengisi kekosongan ini menunjukkan bahwa kepastian hukum belum sepenuhnya diwujudkan dalam tataran praktik.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa meskipun Undang-Undang No. 20 Tahun 2023 telah mengakomodasi prinsip kepastian hukum secara normatif, implementasinya masih menghadapi berbagai tantangan struktural dan kultural. Prinsip kepastian hukum menurut teori tidak cukup jika hanya tertulis dalam teks hukum, tetapi harus diwujudkan dalam mekanisme

---

<sup>23</sup> Republik Indonesia, *Undang-Undang Dasar Tahun 1945*, Pasal 28D ayat 1

<sup>24</sup> *Ibid*, Pasal 1 ayat 3 dan Pasal 28D ayat 1

<sup>25</sup> Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara*, Pasal 21 dan Pasal 23 ayat 2-3

<sup>26</sup> Policy Paper. *Indonesia Corruption Watch (ICW)*, “Kritik Revisi UNDANG-UNDANG KPK: Pelemahan Pemberantasan Korupsi,” <https://www.antikorupsi.org/id/article/perlindungan-hukum-bagi-whistleblower-dan-justice-collaborator>. Diakses 28 Juni 2018

yang operasional, memiliki daya ikat, dan mampu menindaklanjuti pelanggaran secara tegas. Negara sebagai pemegang kekuasaan publik wajib memastikan bahwa perlindungan hukum bagi ASN sebagai *Whistleblower* benar-benar dijalankan agar tujuan dari sistem meritokrasi, integritas birokrasi, dan keadilan hukum dapat tercapai secara nyata. Implementasi yuridis mengenai perlindungan hukum kepada *Whistleblower* masih lemah karena tidak adanya pedoman teknis tentang prosedur bantuan hukum dan lembaga yang bertanggung jawab. Artinya, bahwa kepastian hukum untuk Aparatur Sipil Negara sebagai *Whistleblower* belum dapat dikategorikan sudah terpenuhi. Norma umum memang ada, tetapi terkadang pelaksanaannya tidak ada sehingga pelapor tetap berada dalam posisi rentan.

### 3. Kasus Togap Marpaung (BAPETEN)

Kasus Togap Marpaung menjadi salah satu contoh paling aktual dan relevan mengenai perlindungan Aparatur Sipil Negara (ASN) yang bertindak sebagai *Whistleblower*. Togap Marpaung merupakan Aparatur Sipil Negara di lingkungan Badan Pengawas Tenaga Nuklir (BAPETEN) yang melaporkan dugaan penyimpangan atas pengadaan barang dan jasa di lembaganya pada tahun 2023–2024. Dugaan korupsi tersebut berkaitan dengan pelaksanaan anggaran pengadaan perangkat sistem pengawasan nuklir yang nilainya mencapai miliaran rupiah. Awalnya, Togap melaporkan adanya indikasi mark-up anggaran dan praktik pengaturan pemenang tender kepada aparat penegak hukum. Laporan Togap disampaikan dengan itikad baik karena berdasarkan bukti otentik berupa dokumen pengadaan dan komunikasi internal pejabat pengadaan. Namun, usai melaporkan dugaan pelanggaran tersebut,

Togap mengalami sejumlah tindakan retaliasi dari pejabat internal BAPETEN, berupa Pemindehan jabatan secara mendadak dan tidak sesuai prosedur; Pembekuan peran dalam unit kerja; Penilaian kinerja (SKP) yang dibuat menurun secara signifikan tanpa dasar objektif; dan Pemberian stigma negatif sebagai pembangkang birokrasi. Menurut keterangan Togap yang dikutip oleh media hukum nasional pada bulan Februari 2024, ia menyatakan: “*Saya melapor untuk menyelamatkan keuangan negara, bukan untuk mencari kesalahan orang. Tetapi saya justru diperlakukan seolah-olah menjadi musuh organisasi*”<sup>27</sup>

Togap merasa tindakan itu tidak adil karena kerugian riil lebih besar. Setelah menjadi *whistleblower*, karier Togap terhambat: ia gagal dalam beberapa uji kenaikan jabatan dan bahkan mengalami penurunan pangkat selama 2015–2018. Togap pun melaporkan dugaan manipulasi ujian ini ke KASN dan kepolisian, namun kedua proses itu tidak berujung penanganan serius. Ia menyatakan penyidik KPK sudah mengakui rekaman ujian dipotong, tapi penegak hukum tidak menjadikannya bukti. Kasus ini menggambarkan bahwa meski ada payung hukum umum, praktik perlindungan *whistleblower* Aparatur Sipil Negara lemah.<sup>28</sup> Tanpa jaminan keamanan dan keberpihakan institusional, Aparatur Sipil Negara seperti Togap berisiko dibungkam (karir terancam) jika melapor. Padahal, *whistleblower* memegang peran krusial dalam pembuktian kasus korupsi.<sup>29</sup>

Berdasarkan laporan *Indonesian Corruption Watch* (ICW), kasus Togap Marpaung dikategorikan sebagai retaliasi terhadap *Whistleblower* ASN, dan menjadi salah satu bukti bahwa perlindungan hukum ASN belum diimplementasikan secara nyata meskipun telah memiliki dasar hukum normatif dalam Undang-Undang Aparatur Sipil Negara (ASN).<sup>30</sup>

Data dari LPSK juga menunjukkan bahwa pada tahun 2023–2024, terdapat peningkatan permohonan perlindungan dari ASN yang melaporkan tindak pidana korupsi. LPSK mencatat

---

<sup>27</sup> Kompas.com, “Wawancara Togap Marpaung”, [https://www.wawancara\\_togap\\_marpaung](https://www.wawancara_togap_marpaung) dikutip 12 Februari 2024.

<sup>28</sup> Kurniawan, “Togap Marpaung, Nasib *Whistleblower* Kasus Korupsi.”

<sup>29</sup> Indonesia, *Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2014 tentang Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban*

<sup>30</sup> Ibid

23 permohonan berasal dari ASN yang menjadi *Whistleblower*, namun hanya 7 yang diterima untuk perlindungan penuh, selebihnya hanya diberikan perlindungan terbatas atau tidak diberikan perlindungan sama sekali karena kendala administrasi. Dalam konteks hukum administrasi negara, *Whistleblower* merupakan bagian dari mekanisme kontrol internal atas jalannya pemerintahan. ASN sebagai pelapor tidak dianggap sebagai pihak yang melanggar etika birokrasi, melainkan sebagai agen negara yang menjalankan fungsi pencegahan korupsi dan penjagaan integritas publik. Posisi Togap sebagai *Whistleblower* seharusnya mendapatkan perlindungan berdasarkan Undang-Undang Aparatur Sipil Negara Tahun 2023 Pasal 20 dan 21; Undang-Undang Perlindungan Saksi dan Korban 2014 Pasal 10A; Prinsip Asas Proporsionalitas dan Asas Perlindungan terhadap Pelapor Beritikad Baik.<sup>31</sup>

Namun, retaliasi terhadap Togap menunjukkan bahwa norma hukum tidak diterapkan. Berdasarkan teori perlindungan hukum Satjipto Rahardjo, perlindungan hukum harus diberikan tidak semata berdasarkan instrumen hukum tertulis, tetapi juga berdasarkan moralitas negara hukum dalam melindungi warga negara yang berada dalam posisi rentan. Retaliasi yang diterima Togap bertentangan dengan Pasal 21 ayat (1) Undang-Undang Aparatur Sipil Negara (ASN), yang berbunyi:

*“Pemerintah wajib memberikan bantuan hukum kepada ASN dalam melaksanakan tugas jabatannya dan/atau yang menghadapi permasalahan hukum terkait pelaksanaan tugasnya”*.<sup>32</sup>

Selain itu, Pasal 20 ayat (1) huruf b Undang-Undang Aparatur Sipil Negara menyatakan:

*”Aparatur Sipil Negara berhak memperoleh perlindungan terhadap kekerasan, ancaman, dan intimidasi.”*<sup>33</sup>

Analisis normatif menunjukkan bahwa perlindungan hukum ASN telah dijamin secara konstitusional dan yuridis. Namun, berdasarkan teori hukum kepegawaian, hubungan antara Aparatur Sipil Negara dan pejabat pembina kepegawaian bersifat hierarkis, sehingga pejabat memiliki kekuasaan untuk melakukan tindakan administratif terhadap ASN. Hal ini menimbulkan celah hukum dalam implementasi perlindungan Aparatur Sipil Negara (ASN) sebagai *Whistleblower*. Tindakan retaliasi yang terjadi dalam kasus Togap Marpaung bertentangan dengan prinsip *due process of law* dan *asas non-retaliation* yang seharusnya dipegang dalam sistem administrasi modern. Secara teori *Whistleblowing*, pelapor harus dijauhkan dari ancaman struktural agar pelaporan dapat dilakukan tanpa rasa takut.

Dapat dipahami bahwa retaliasi yang dialami Togap Marpaung bukan merupakan tindakan insidental, melainkan pola yang menunjukkan penyalahgunaan kewenangan secara terstruktur. Penurunan pangkat, kegagalan berulang di uji kompetensi yang dipertanyakan validitasnya, pemutusan hak finansial, hingga manipulasi informasi publik, seluruhnya mengarah pada pelemahan posisi Aparatur Sipil Negara yang bersangkutan. Praktik demikian bertentangan dengan prinsip kepastian hukum yang menuntut agar setiap keputusan administrasi didasarkan pada aturan yang jelas, konsisten, dan tidak diskriminatif.

Oleh karena itu, kasus Togap Marpaung pada tahun 2024 menjadi refleksi penting bahwa instrumen perlindungan Aparatur Sipil Negara, khususnya bagi pelapor penyimpangan, masih perlu diperkuat baik dari segi implementasi maupun mekanisme pengawasannya. Tanpa perlindungan yang memadai, keberanian Aparatur Sipil Negara untuk melaporkan tindak

---

<sup>31</sup> Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif*, (Jakarta: Kompas, 2009), hlm. 78.

<sup>32</sup> Harian Ekonomi Neraca, “Surat terbuka kepada Menko Bidang Marves dari Pelapor Korupsi yang dipaksa Pensiun”, <https://www.neraca.co.id/article/204035/surat-terbuka-kepada-menko-bidang-marves-dari-pelapor-korupsi-yang-dipaksa-pensiun>. Diakses Kamis, 15 agustus 2024

<sup>33</sup>Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara*, Pasal 20 ayat (1) huruf b dan Pasal 21 ayat (1)

pelanggaran akan melemah, dan ini berpotensi menghambat terwujudnya birokrasi yang bersih, akuntabel, dan berintegritas. Dengan demikian, kasus ini menunjukkan urgensi peningkatan efektivitas norma hukum dan mempertegas bahwa kepastian hukum bagi Aparatur Sipil Negara tidak hanya ditentukan oleh regulasi, tetapi juga oleh konsistensi pelaksanaannya.

#### **D. KESIMPULAN**

Dari pembahasan yang sudah diteliti dalam bab sebelumnya maka dari pembahasan berikut kita bisa mengambil Kesimpulan sebagai berikut, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara secara normatif telah memerikan dasar hukum bagi perlindungan Aparatur Sipil Negara yang bertindak sebagai *Whistleblower*. Pasal 21 menyebutkan bahwa Aparatur Sipil Negara berhak untuk memperoleh perlindungan hukum, termasuk perlindungan dari ancaman, tekanan, maupun Tindakan sewenang-wenang saat melaksanakan tugasnya atau menghadapi perkara hukum. Namun, ketentuan tersebut masih bersifat deklaratif karena belum dilengkapi dengan peraturan pelaksana yang menjelaskan mekanisme teknis, prosedur permohonan perlindungan, serta sanksi bagi pihak yang melanggar hak Aparatur Sipil Negara sebagai pelapor. Akibatnya, perlindungan hukum yang dijanjikan secara normatif belum sepenuhnya dapat diimplementasikan secara efektif di lapangan.

Upaya kepastian hukum mengenai perlindungan Aparatur Sipil Negara sebagai *Whistleblower* dalam praktiknya masih lemah dan belum berjalan sebagaimana diamanatkan Undang-Undang. Melalui studi kasus Togap Mrapaung di BAPETEN pada tahun 2024, terlihat bahwa Aparatur Sipil Negara sebagai pelapor korupsi justru mengalami mutasi tidak wajar, penurunan kinerja, serta tekanan psikologis, yang menunjukkan masih terjadinya retaliasi terhadap pelapor. Kondisi ini menandakan adanya kesenjangan antara *das sollen* dan *das sein* akibat tidak adanya peraturan teknis, lemahnya pengawasan, serta kuatnya budaya hierarkis birokrasi yang menomorsatukan loyalitas pribadi dibandingkan supremasi hukum. Dengan demikian, efektivitas perlindungan hukum Aparatur Sipil Negara sebagai *Whistleblower* sangat bergantung pada pembentukan regulasi pelaksana yang tegas, komitmen kelembagaan, dan perubahan kultur birokrasi menuju system yang transparan, adil dan akuntabel.

## DAFTAR PUSTAKA

- Ahmad Warson Munawwir, *Kamus Al-Munawwir: Arab-Indonesia Terlengkap*, (Yogyakarta: Pondok Pesantren Al-Munawwir, 1984)
- Amirudin dan Zainal Asikin, (2014) *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Cet. 8, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta 2018
- Andi Hamzah, *Pemberantasan Korupsi: Melalui Hukum Pidana Nasional dan Internasional*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2005)
- Busyro Muquoddas, *Korupsi dan Perlindungan Saksi*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2017)
- C. Fred Alford, *Whistleblowing: Broken Lives and Organizational Power*, (Ithaca: Cornell University Press, 2001)
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, (1996), *Kamus Besar Bahasa Indonesia, cetakan ketujuh edisi II*, Jakarta
- Dr. Amalia Syauket & Dr. Dwi Seno Wijanarko, *Buku Ajar Tindak Pidana Korupsi, PT Literasi Nusantara Abadi Grup*, Malang, (2024)
- Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), Edisi V*, (Jakarta: Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa, 2016)
- Komisi Pemberantasan Korupsi, *Buku Panduan untuk Memahami Tindak Pidana Korupsi*, (Jakarta: kpk, 2006)
- Lembaga Ketahanan Nasional RI, *Whistleblowing System* (Jakarta:Lemhanas Press, 2015)
- Lilis Mulyani, SH., LL.M. dkk., *Korupsi dan KPK dalam perspektif Hukum, Ekonomi, dan Sosial* (P3DI Setjen DPR RI dan Azza Grafika, 2015)
- M. Bisri, *Kamus Istilah Ekonomi, Keuangan dan Pembangunan*. (Jakarta: PT Rineka Cipta, 1999)
- Myron P. Glazer dan Penina M. Glazer, *The Whistleblowers: Exposing Corruption in Government and Industry* (New York: Basic books, 1989)
- Philipus M. Hadjon, (1987), *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Surabaya: Bina Ilmu
- Richard Calland & Guy Chen, *Whistleblowing Around the World: Law, Culture and Practice*, (London: Public Concern at work, 2004)
- Romli Atmasasmita, *Sekitar Masalah Korupsi: Aspek Nasional dan Aspek Internasional*, (Bandung: Mandar Maju, 2004)
- Peraturan Perundang-Undangan**
- Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*
- Indonesia, *Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*
- Indonesia, *Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*
- Indonesia, *Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2014 tentang Perlindungan Saksi dan Korban*
- Indonesia, *Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi*
- Indonesia, *Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN)*
- Indonesia, *Peraturan Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2011 tentang Perlakuan bagi Pelapor Tindak Pidana (Whistleblower) dan Saksi yang Bekerja Sama (Justice Collaborator)*
- Skripsi/Tesis/Distertasi**
- Frangki Boas, *Perlindungan terhadap Whistleblower dalam rangka perlindungan saksi dan korban di Indonesia*, Universitas Indonesia (2008)
- Irma Indrianita Maharani, *Perlindungan Hukum terhadap Whistleblower dan Rerdakwa dalam Tindak Pidana Korupsi (Studi kasus: Nazaruddin di Komisi Pemberantasan Korupsi)*, UIN Syarif Hidayatullah Jakarta (2025)

Zalfara Nabila Guswanto, *Urgensi Perlindungan Hukum Whistleblower dalam pengungkapan Tindak Pidana Korupsi pada instansi pemerintahan di Indonesia*, Universitas Muhammadiyah Malang (2024)

#### **Artikel dan Jurnal**

- David Banisar, *Whistleblowing: International Standards and Developments Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)*, 2011.
- Ermansyah Djaja, “*Whistleblower System dalam Pemberantasan Korupsi di Indonesia*,” *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol.45 No. 3 (2015)
- Julpandi & Muhammad Hatta, *Kedudukan Hukum Whistle-Blower dalam Penanggulangan Tindak Pidana Korupsi di Indonesia*, Cendikia: Jurnal Hukum, Vol. 2, Issue 2, 2024
- Kurniawan, Eka Mulyana. “*Togap Marpaung, Nasib Whistleblower Kasus Korupsi*.” *Tagar*, 5 Agustus 2020.
- Metrojambi.com. “*Pegawai ASN Wajib Lakukan Ini, Jika Tidak Ingin Dikenakan Pelanggaran Disiplin*” 26 Juni 2024.
- Muhammad Abyan Zhafran, Saipuddin Zahri & Erli Salia, *Penerapan Perlindungan Hukum bagi Whistleblower dalam Kasus Tindak Pidana Korupsi*, *Jurnal Al-Mizan: Jurnal Hukum Islam dan Ekonomi Syariah*, ISSN: 2354-6468 (P), Published: 30-06-2025
- Sucana Aryana, “*Kedudukan Whistleblower pada Tindak Pidana Korupsi dalam Sistem Peradilan Pidana*.” *Jurnal Yustitia*, Vol. 3 No.1, I.W.P. 2017.
- Sultra Law Review. 2023. “*Perlindungan Hukum terhadap Hak Asasi Manusia*.” Vol. 5 No.1
- Syarif, Mohar. “*Ketiga Kalinya Togap Marpaung Melawan Presiden RI di MA: Permohonan HUM Perpres 54/2018*.” *Neraca*, 10 Maret 2025.

#### **Sumber Internet**

- Gustav Radbruch, *Legal Philosophy, dalam teori kepastian hukum mengenai jaminan perlindungan dari tindakan sewenang-wenang*. <https://eprints.umm.ac.id> . Diakses 3 Oktober 2023
- Indonesia Corruption Watch (ICW), “*Kritik Revisi UNDANG-UNDANG KPK: Pelemahan Pemberantasan Korupsi*,” Policy Paper ICW <https://www.antikorupsi.org/id/article/perlindungan-hukum-bagi-whistleblower-dan-justice-collaborator> . Diakses 28 Juni 2018
- Harian Ekonomi Neraca, “*Surat terbuka kepada Menko Bidang Marves dari Pelapor Korupsi yang dipaksa Pensiun*”, <https://www.neraca.co.id/article/204035/surat-terbuka-kepada-menko-bidang-marves-dari-pelapor-korupsi-yang-dipaksa-pensiun> . Diakses Kamis, 15 agustus 2024
- Komisi Informasi Pusat, “*Sengketa Informasi Publik Antara Togap Marpaung dan BAPETEN Berlanjut ke Tahap Pembuktian*,” <https://komisiinformasi.go.id> . Diakses 26 September 2024.
- Korupsi dan KPK dalam Perspektif Hukum, Ekonomi, dan Sosial*, <https://aclc.kpk.go.id/materi/whistleblower> . Diakses 4 April 2022
- Laporan atau dokumen resmi Mahkamah Agung Republik Indonesia mengenai “*Upaya pemberantasan korupsi dan reformasi internal*” <https://kepaniteraan.mahkamahagung.go.id>. Diakses 20 September 2020
- Media Indonesia, “*Mengenal Lembaga Pemberantasan Korupsi di Indonesia*”, <https://mediaindonesia.com/politik-dan-hukum/724600/mengenal-lembaga-pemberantas-korupsi-di-indonesia?utm.com>. Diakses 9 Desember 2024
- SintesaNews, “*Pengawas Nuklir Dicurangi, Karir Dijegal dan Tak Digaji Bertahun-tahun*”, <https://www.sintesanews.com> . Diakses 23 Juni 2024.
- Transparency International, “*Corruptions Perceptions Index*” <https://www.transparency.org> , Di akses 17 Juli 2025