

POLICY PAPER

ANALISIS DAN REKOMENDASI INTEGRASI TATA KELOLA PENDANAAN PEMULIHAN KORBAN TINDAK PIDANA

Tim Penulis:

1. Marselino H. Latuputty
2. Gregorius Yoseph Laba
3. Aisyah Assyifa
4. Marsha Maharani
5. Alexander Tanri

Policy Paper

Analisis dan Rekomendasi Integrasi Tata Kelola Pendanaan Pemulihan Korban Tindak Pidana

A. Latar belakang

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2022 tentang Tindak Pidana Kekerasan Seksual (UU TPKS), Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2025 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP), maupun Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2026 tentang Pelindungan Saksi dan Korban (UU PSdK) ketiganya memperkenalkan pengaturan mengenai mekanisme pendanaan publik terhadap pelindungan dan pemulihan korban tindak pidana melalui pemberian restitusi dan kompensasi maupun dukungan layanan pemulihannya. Meskipun ketiganya sama-sama mengatur mengenai mekanisme pendanaan pelindungan dan pemulihan korban, namun terdapat perbedaan pengaturan yang signifikan.

UU TPKS menggunakan istilah Dana Bantuan Korban (DBK) yang dimaknai sebagai kompensasi negara kepada korban TPKS atas restitusi kurang bayar dari pelaku. KUHAP menggunakan istilah Dana Abadi yang meskipun tidak didefinisikan secara eksplisit namun diperuntukkan sebagai pembayaran ganti rugi, rehabilitasi, restitusi dan kompensasi. Sementara UU PSdK menggunakan istilah Dana Abadi Korban (DAK) yang disediakan negara untuk membiayai pemulihan korban.

Tidak hanya perbedaan terhadap istilah dan pemaknaannya, namun juga terdapat perbedaan mengenai cakupan jenis tindak pidana, sumber dan objek pendanaan, pengelolaan, pemanfaatan, hingga alur penyaluran dana dan pemberian layanan. Namun demikian secara normatif ketiganya memiliki keterkaitan. Dana Abadi dalam KUHAP merupakan kerangka pendanaan umum sebagai platform pembiayaan, sementara DAK dalam UU PSdK sebagai bagian spesifik yang ditujukan bagi korban tindak pidana yang pemberian perlindungannya diberikan atas dasar penilaian LPSK dan/atau penetapan atau putusan pengadilan,¹ yang penggunaan DAK tersebut juga dapat digunakan untuk membiayai DBK TPKS.²

Artinya bahwa, secara sistematis tata kelola ketiganya membentuk pola hubungan bertingkat, dimana Dana Abadi KUHAP sebagai kerangka umum untuk pendanaan ganti rugi, rehabilitasi, restitusi dan kompensasi, DAK UU PSdK sebagai alokasi khusus yang digunakan selain untuk pemberian kompensasi dan restitusi juga pendanaan program pemulihan korban, sementara DBK UU TPKS sebagai salah satu mekanisme penyaluran manfaat secara spesifik kepada korban TPKS. Oleh karena itu, konstruksi atas ketiga pengaturan tersebut perlu ditelaah dan dianalisis lebih lanjut dalam *policy paper* ini untuk memastikan pengelolaannya, menghindari tumpang tindih kewenangan dan saling lempar tanggung jawab, kepastian terhadap sumber pendanaan dan pengelolaannya, mekanisme penyaluran antara skema ketiganya, hingga koordinasi kelembagaan dan pembagian tugas fungsi perihal pengelolaan dan pemanfaatannya.

¹ Pelindungan yang diberikan didasarkan apakah mengalami ancaman dan/atau berada pada situasi khusus seperti tingkat kerentanan, tingkat keseriusan tindak pidana, posisi dalam perkara, profil tersangka/terdakwa/terpidana, kegiatan dalam rangka pembelaan HAM, tujuan pemberian pelindungan, dan/atau tempat tinggal di wilayah tertinggal, terdepan, terluar.

² Lihat Pasal 14 UU PSdK.

B. Pertanyaan Kunci

1. Bagaimana perbandingan pengaturan terkait cakupan jenis tindak pidana, objek pendanaan, sumber pendanaan, pengelolaan dan pemanfaatan serta alur penyaluran dan pemberian layanan melalui Dana Bantuan Korban, Dana Abadi, dan Dana Abadi Korban?
2. Bagaimana rekomendasi integrasi pemulihan korban yang komprehensif terhadap tata kelola Dana Bantuan Korban, Dana Abadi, dan Dana Abadi Korban?

C. Pembahasan

1. Analisis terhadap Cakupan Jenis Tindak Pidana

DBK TPKS, Dana Abadi KUHAP, dan DAK UU PSdK mengatur cakupan jenis tindak pidana yang berbeda. Korban tindak pidana yang dapat mengakses layanan pemulihan melalui DBK hanyalah tindak pidana terkait kekerasan seksual sebagaimana diatur dalam Pasal 4 UU TPKS, meliputi pelecehan seksual nonfisik, pelecehan seksual fisik, pemaksaan kontrasepsi, pemaksaan sterilisasi, pemaksaan perkawinan, penyiksaan seksual, eksploitasi seksual, perbudakan seksual, dan kekerasan seksual berbasis elektronik.³

Dalam perkembangannya, KUHAP 2025 memperluas mekanisme pemulihan korban melalui skema pembiayaan Dana Abadi. Namun, KUHAP tidak mengatur secara tegas terkait ruang lingkup korban tindak pidana yang dapat mengakses Dana Abadi, melainkan hanya menyatakan bahwa dana abadi dapat digunakan untuk pembayaran ganti rugi, rehabilitasi, restitusi, dan kompensasi.⁴

Sementara itu, DAK dalam UU PSdK tidak secara spesifik menentukan korban tindak pidana apa saja yang dapat mengakses DAK. Hanya terdapat dua hal terkait ruang lingkup peruntukkan DAK yang secara jelas disebut dalam UU PSdK yakni, *pertama*, DAK dapat digunakan untuk DBK TPKS dan tindak pidana lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan⁵; dan *kedua*, dalam hal harta kekayaan terpidana yang disita tidak mencukupi biaya restitusi, korban diberikan program pemulihan melalui DAK atau pelaksanaan program pemulihan oleh instansi terkait yang berwenang.⁶

Sekalipun tidak ditegaskan korban tindak pidana apa saja yang dapat mengakses DAK, apabila dilihat berdasarkan praktik pemberian layanan pemulihan di LPSK selama ini serta rumusan norma dalam UU PSdK, terdapat sejumlah tindak pidana yang menjadi "prioritas" pemberian perlindungan oleh LPSK. Pasal 5 UU PSdK menyebutkan bahwa perlindungan diberikan kepada saksi, korban, saksi pelaku, pelapor, informan, dan/atau ahli yang mengalami ancaman dan/atau berada pada situasi khusus berdasarkan penilaian LPSK; dan/atau penetapan atau putusan pengadilan. Adapun "situasi khusus" yang dimaksud salah satunya berkaitan dengan tingkat keseriusan tindak pidana yang antara lain mencakup tindak pidana pelanggaran HAM berat, korupsi, pencucian uang, terorisme, perdagangan orang, penyiksaan, narkoba, psikotropika, kekerasan seksual,

³ Selain UU TPKS, delik kekerasan seksual juga tersebar di beberapa peraturan lain seperti KUHP Nasional, UU Perlindungan Anak, UU Pornografi, UU Pemberantasan TPPPO, dan UU Penghapusan KDRT.

⁴ Pasal 175 ayat (1) KUHAP 2025.

⁵ Pasal 13 ayat (7) UU PSdK.

⁶ Pasal 21 ayat (9) UU PSdK.

lingkungan, dan kehutanan.⁷ Dalam praktik di LPSK selama ini, pemberian perlindungan termasuk layanan pemulihan berupa bantuan medis serta rehabilitasi psikososial dan psikologis diberikan berdasarkan penilaian LPSK melalui Sidang Mahkamah Pimpinan LPSK. Oleh karenanya, ketiadaan pengaturan spesifik mengenai korban tindak pidana apa yang dapat mengakses DAK memberikan rambu-rambu bahwa pengalokasian DAK akan berdasarkan pada penilaian LPSK sesuai dengan situasi khusus tindak pidana sebagaimana dijelaskan sebelumnya.

Walaupun tingkat keseriusan tindak pidana merupakan salah satu parameter untuk menentukan kapan layanan pemulihan dapat diberikan, namun terdapat beberapa isu lain yang belum diangkat. *Pertama*, pemberian layanan pemulihan tidak harus bergantung pada keseriusan tindak pidana tertentu yang telah digolongkan atau ditentukan, namun sebaiknya lebih memperhatikan dampak dari tindak pidana itu sendiri. Berbagai praktik di negara lain seperti Belanda⁸ dan Prancis⁹ mengatur bahwa hanya tindak pidana yang memberikan dampak penderitaan fisik (*violent crime*) yang memperoleh layanan pemulihan. Sebagai contoh, pemerkosaan dan penganiayaan yang memang berdampak secara fisik dan psikologis terhadap korban. Selain itu, tindak pidana seperti narkoba termasuk kategori serius, namun pada umumnya tidak memerlukan layanan pemulihan apapun karena merupakan tindak pidana tanpa korban (*victimless crimes*). *Kedua*, terkhusus untuk DBK dalam UU TPKS, disebutkan bahwa DBK hanya dapat digunakan dalam harta kekayaan terpidana yang disita tidak mencukupi biaya restitusi. Pengaturan ini memungkinkan DBK hanya dapat diberikan pasca putusan pengadilan yang memerintahkan pembayaran restitusi.

2. Analisis terhadap Objek Pendanaan

Secara umum, pengaturan terkait pendanaan pemulihan korban dalam UU TPKS, KUHP, dan UU PSdK masih bersifat sektoral sehingga menghasilkan beberapa skema pendanaan yang berdiri sendiri tanpa pembagian ruang lingkup yang jelas. Hal ini terlihat dari objek pendanaan yang saling beririsan namun tidak diikuti dengan alur yang saling terintegrasi.

Dalam UU TPKS, objek pendanaan melalui DBK berorientasi pada dua hal, yaitu pendanaan terhadap restitusi kurang bayar dan pendanaan pemulihan korban. Namun demikian, desain pendanaan melalui DBK baru dapat dilaksanakan ketika ganti kerugian terhadap korban TPKS melalui pertanggungjawaban restitusi dari pelaku tidak berjalan dapat dijalankan.

Berbeda dengan UU TPKS, KUHP mengadopsi orientasi yang lebih luas karena Dana Abadi tidak hanya diperuntukkan bagi korban, tetapi juga bagi pihak lain yang dirugikan dalam proses peradilan pidana. Dana Abadi digunakan untuk membiayai ganti rugi bagi tersangka, terdakwa, atau terpidana yang mengalami tindakan penegakan hukum secara tidak sah, rehabilitasi bagi mereka yang diputus bebas atau lepas dari

⁷ Lihat Pasal 5 ayat (4) UU PSdK dan penjelasannya.

⁸ Lihat kewenangan Schadefonds Geweldsmisdrijven di Belanda dalam memberikan kompensasi kepada korban tindak pidana, akses melalui https://ijrs.or.id/wp-content/uploads/2025/02/2025.02.17-Kajian-Perwujudan-Tata-Kelola-VTF-di-LPSK_IJRS.pdf.

⁹ Lihat kewenangan Fonds De Garantie Des Victimes di Prancis yang memberikan ganti rugi keuangan kepada korban tindak pidana, akses melalui https://ijrs.or.id/wp-content/uploads/2025/02/2025.02.17-Kajian-Perwujudan-Tata-Kelola-VTF-di-LPSK_IJRS.pdf.

segala tuntutan hukum, serta restitusi dan kompensasi bagi korban tindak pidana. Selain itu, karena KUHP tidak membatasi jenis tindak pidana, objek pendanaan memiliki cakupan yang bersifat umum dan berlaku bagi seluruh tindak pidana yang memenuhi persyaratan.

Sementara itu, UU PSDK menempatkan Dana Abadi Korban sebagai instrumen pendanaan yang berfokus pada keberlanjutan layanan dan pemulihan korban. Objek pendanaannya tidak hanya mencakup program pemulihan ketika harta kekayaan terpidana yang disita tidak mencukupi biaya restitusi, tetapi juga pendanaan DBK sebagaimana diatur dalam UU TPKS.

Perbedaan orientasi tersebut menunjukkan bahwa ketiga regulasi sesungguhnya berangkat dari fokus kebijakan yang berbeda. UU TPKS berorientasi pada pemulihan korban TPKS, KUHP berorientasi pada pemulihan berbagai hak yang dirugikan dalam penerapan sistem peradilan pidana baik bagi korban maupun pihak yang dirugikan akibat proses peradilan, sedangkan UU PSDK berorientasi pada sistem pendanaan layanan dan pemulihan korban secara berkelanjutan.

Dengan demikian, arah perbaikan skema pendanaan korban perlu diarahkan pada pembentukan satu sistem pendanaan yang terintegrasi dengan membedakan fungsi setiap instrumen berdasarkan objek yang didanai. Dana Abadi Korban dapat diposisikan sebagai mekanisme utama pembiayaan hak-hak korban, yang berupa perluasan cakupan kompensasi berdasarkan kategori tindak pidana kekerasan yang menimbulkan penderitaan secara fisik dan psikis. Sehingga dalam hal ini perlu untuk mempertimbangkan integrasi Dana Bantuan Korban ke dalam Dana Abadi Korban. Sementara itu, Dana Abadi sebagaimana diatur dalam KUHP difokuskan untuk membiayai hak-hak yang timbul akibat penyelenggaraan proses peradilan pidana, seperti ganti rugi dan rehabilitasi bagi tersangka, terdakwa, atau terpidana yang dirugikan akibat tindakan penegakan hukum yang tidak sah. Pengaturan ini akan menghindari duplikasi objek pendanaan, memberikan kepastian mengenai sumber pembiayaan, penyaluran, hingga pemanfaatan dana melalui mekanisme yang sederhana dan terintegrasi.

3. Analisis terhadap Sumber Pendanaan

Dalam konteks sumber pendanaan, baik DBK, Dana Abadi, maupun DAK memiliki sejumlah kesamaan namun juga perbedaan. Pendanaan untuk DBK TPKS diperoleh dari berbagai sumber seperti filantropi, masyarakat, individu, tanggung jawab sosial dan lingkungan perusahaan (CSR), dan sumber lain yang sah dan tidak mengikat, serta anggaran negara. Sementara itu Dana Abadi dalam KUHP bersumber dari APBN, pendapatan investasi, bagi hasil PNBP penegakan hukum, hasil pengelolaan barang rampasan, dan/atau sumber lain yang sah dan tidak mengikat. Lebih lanjut, dalam DAK pada UU PSdK, sumber pendanaannya menjadi lebih luas mencakup APBN, APBD, bagi hasil PNBP penegakan hukum, denda pidana, hasil pengelolaan barang rampasan, CSR, hibah, filantropi, pendapatan investasi, dan/atau sumber lain yang sah dan tidak mengikat.

Jika ditelusuri secara kronologis, DBK muncul lebih dahulu sebagai amanat UU TKPS dengan semangat pelibatan masyarakat dalam upaya pemulihan korban TPKS, sehingga filantropi, masyarakat, individu, dan perusahaan dimungkinkan untuk dapat berkontribusi dalam pendanaan DBK. Namun, anggaran negara melalui APBN dijadikan sebagai sumber terakhir (*last resource*) dalam pendanaan DBK. Dalam perkembangannya, KUHP kemudian memperkenalkan Dana Abadi yang ditujukan untuk

untuk pembayaran ganti rugi, rehabilitasi, restitusi, dan kompensasi. Karena menggunakan nomenklatur dana abadi (*endowment fund*) maka pokok/*corpus* dana harus diinvestasikan terlebih dahulu untuk kemudian dimanfaatkan berdasarkan hasil keuntungan (*profit*) guna membiayai program. Dengan demikian, Dana Abadi memasukkan pendapatan investasi sebagai salah satu sumber pendanaannya. Di sisi lain, berbeda dari TPKS yang menjadikan APBN sebagai sumber terakhir, Dana Abadi justru menjadikan APBN sebagai sumber utama. Hal ini sejalan dengan beberapa contoh dana abadi yang telah berjalan di Indonesia seperti dana abadi bidang pendidikan yang dikelola LPDP maupun dana abadi bidang lingkungan yang dikelola oleh BPD LH dimana negara terlebih dahulu menyuntikkan modal awal yang bersumber dari APBN.

Perbedaan mendasar lain antara Dana Abadi dan DBK dalam konteks sumber pendanaan adalah Dana Abadi menambahkan beberapa sumber pendanaan baru yang belum dikenal sebelumnya, yakni bagi hasil PNBP penegakan hukum dan hasil pengelolaan barang rampasan. KUHAP tidak merincikan objek PNBP bidang penegakan hukum apa saja dan dari lembaga mana saja yang akan dijadikan sumber pendanaan bagi Dana Abadi. Namun, jika berkaca dari praktik yang lain, ketentuan bagi hasil PNBP ini sebetulnya telah dipraktikkan dalam konteks denda tindak pidana pelanggaran lalu lintas dan angkutan jalan yang diatur dalam PMK 100/2024. Dalam PMK ini, PNBP yang diperoleh dari denda pidana pelanggaran lalu lintas dan angkutan jalan dibagikan kepada tiga lembaga yang berperan dalam penagakannya, yakni Kejaksaan Agung (40%), Mahkamah Agung (30%), dan Polri (30%).

Apabila model bagi hasil ini diterapkan dalam Dana Abadi, tentu dibutuhkan koordinasi dan kesepakatan lintas lembaga penegak hukum dan lembaga bidang hukum lainnya untuk berkomitmen mengalokasikan sebagian sumber pendapatan PNBP masing-masing lembaganya kepada Dana Abadi. Meskipun demikian, perlu diperhatikan bahwa syarat utama penerapan bagi hasil PNBP ini adalah adanya peran langsung lembaga dalam kegiatan terkait. Selain itu, bagi hasil PNBP juga memuat tantangan secara regulasi di mana objek PNBP setiap Kementerian/Lembaga di Indonesia telah ditetapkan secara khusus melalui Peraturan Pemerintah, sebagai contoh objek PNBP Kejaksaan Agung diatur melalui PP No. 37/2024. Dengan demikian, upaya mengintegrasikan PNBP sebagai sumber pendanaan Dana Abadi perlu diikuti dengan perubahan sejumlah regulasi terkait PNBP serta komitmen politik dari setiap lembaga yang memiliki mandat pengelolaan PNBP bidang hukum.

Sumber pendanaan lain yang juga baru diperkenalkan dalam Dana Abadi namun tidak terdapat dalam DBK adalah hasil pengelolaan barang rampasan. Kewenangan pengelolaan barang rampasan ini berada pada Badan Pemulihan Aset (BPA) Kejaksaan Agung¹⁰ yang juga menjadi objek PNBP bagi Kejaksaan Agung berdasarkan PP 37/2024. Oleh karenanya, ketentuan lebih lanjut terkait Dana Abadi KUHAP perlu mendapat dukungan Kejaksaan Agung agar sebagian hasil pengelolaan barang rampasan dapat dijadikan sumber pendanaan Dana Abadi.

¹⁰ Lebih lanjut lihat perubahan UU Kejaksaan No. 11 Tahun 2021 yang memberikan landasan peran Kejaksaan dalam melakukan penelusuran, penyitaan, dan pemulihan aset (*asset recovery*) hasil tindak pidana; Perpres 15/2024 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan yang merincikan peran BPA Kejaksaan Agung dalam mengelola barang rampasan; serta peraturan internal Kejaksaan dan Peraturan Kementerian Keuangan terkait pengelolaan barang rampasan negara menjadi Barang Milik Negara (BMN).

Di samping DBK dan Dana Abadi, munculnya DAK melalui UU PSdK memperluas¹¹ cakupan sumber pendanaan bagi DAK dengan menambahkan sumber pendanaan baru, yakni APBD, denda pidana, dan hibah. KUHAP tidak merincikan bagaimana mekanisme pengalokasian APBD dan hibah sebagai sumber pendanaan DAK, demikian juga dalam hal denda pidana yang berdasarkan PP 37/2024 merupakan objek PNBP bagi Kejaksaan. Oleh karenanya, dalam pembahasan PP turunan, diperlukan koordinasi bersama Pemerintah Daerah, Kementerian Dalam Negeri, dan Kejaksaan Agung untuk menegaskan tata kelola pembiayaan DAK yang berasal dari APBD dan denda pidana.

Apabila dikategorikan secara umum, sumber pendanaan dalam DBK, Dana Abadi, dan DAK dapat dibagi menjadi sumber pendanaan yang berasal dari negara dan nonnegara. Sumber pendanaan negara meliputi APBN, APBD, dan PNBP (termasuk denda pidana dan hasil pengelolaan barang rampasan). Sementara itu, sumber pendanaan nonnegara meliputi filantropi, individu, masyarakat, dan CSR. Mobilisasi sumber pendanaan negara membutuhkan komitmen politik dari berbagai aktor negara (Kementerian/Lembaga). Sementara itu, mobilisasi sumber pendanaan nonnegara memerlukan insentif berupa penghargaan, pengakuan, dan insentif lainnya agar aktor-aktor nonnegara dapat termotivasi untuk berkontribusi.

Salah satu insentif yang dapat diberikan adalah dalam bidang keuangan dan perpajakan. Saat ini belum terdapat ketentuan yang mengatur terkait keringanan pajak maupun insentif keuangan bagi lembaga maupun perorangan yang berkontribusi bagi DBK, Dana Abadi, dan DAK. Namun, terdapat potensi untuk memberikan insentif bagi pendanaan pemulihan korban ini. Modalitasnya terdapat dalam PMK 114/2025 tentang Perlakuan Pajak Penghasilan (PPh) atas Bantuan, Sumbangan, Zakat atau Sumbangan Keagamaan Wajib, dan Harta Hibahan.¹² Peraturan ini menyatakan bahwa bantuan atau sumbangan tidak dapat dikurangkan dari penghasilan bruto, kecuali sumbangan tertentu yang meliputi sumbangan penanggulangan bencana nasional, sumbangan penelitian dan pengembangan, sumbangan fasilitas pendidikan, sumbangan pembinaan olahraga, dan biaya pembangunan infrastruktur sosial. Dengan demikian, hal yang perlu diadvokasikan lebih lanjut adalah mengaitkan mobilisasi sumber pendanaan nonnegara untuk pemulihan korban dengan rezim sumbangan sebagaimana dimaksud dalam PMK 114/2025.¹³ Dengan demikian, sumbangan yang secara khusus diperuntukkan bagi pembangunan fasilitas fisik tertentu, misalnya klinik pemulihan korban, pusat layanan terpadu korban, rumah aman, atau fasilitas rehabilitasi korban dapat digolongkan sebagai biaya pembangunan infrastruktur sosial yang dapat dikurangi dari penghasilan bruto sebagai bagian dari insentif pemberi sumbangan. Namun, peraturan ini pun masih terbatas pada aspek infrastruktur sosial sehingga diperlukan advokasi lebih lanjut bersama Kementerian Keuangan agar dapat diterbitkan peraturan khusus terkait insentif pajak dan keuangan bagi lembaga nonnegara yang berkontribusi dalam pendanaan DBK, Dana Abadi, maupun DAK.

¹¹ Perlu menjadi catatan bahwa luasnya cakupan sumber pendanaan DAK dimungkinkan mengingat terdapat ketentuan dalam UU PSdK yang menyatakan bahwa DAK juga dapat digunakan untuk DBK TPKS dan tindak pidana lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, lihat Pasal 13 ayat (7) UU PSdK.

¹² Lihat Pasal 2 dan Pasal 3 PMK 114/2025.

¹³ Lihat Pasal 2 dan Pasal 3 PMK 114/2025.

Berdasarkan uraian terkait sumber pendanaan DBK, Dana Abadi, dan DAK dapat disimpulkan bahwa APBN merupakan satu-satunya sumber pendanaan yang terdapat pada ketiganya. DBK TPKS secara spesifik memuat individu dan masyarakat yang tidak terdapat dalam Dana Abadi dan DAK. Dana Abadi dan DAK memiliki kesamaan dalam mengakses sumber pendanaan dari pendapatan investasi, bagi hasil PNBP penegakan hukum, dan hasil pengelolaan barang rampasan, yang mana ketiga sumber ini tidak terdapat dalam DBK. Sementara itu, berbeda dari DBK dan Dana Abadi, DAK menambahkan sumber pendanaan baru yakni APBD, hibah, dan denda pidana.

Pengaturan berbagai sumber pendanaan untuk ketiga platform pendanaan pemulihan korban yang berbeda ini akan menimbulkan permasalahan secara norma dan praktik. Sebaiknya, pendanaan pemulihan korban diintegrasikan dalam satu platform saja sehingga tidak terjadi redundansi dalam sumber pendanaan maupun objek pemulihan. Sebagai pemanfaat DAK, LPSK perlu melakukan koordinasi berkala dengan Kementerian/Lembaga maupun lembaga non pemerintah sebagaimana dijelaskan sebelumnya, khususnya dalam memobilisasi sumber pendanaan inovatif seperti PNBP penegakan hukum, pengelolaan barang rampasan, denda pidana, hibah, dan filantropi. Sementara itu, dalam rangka mengoptimalkan pelaksanaan awal pemberian program pemulihan bagi DAK, pemerintah perlu menyediakan dana awal atau dana transisi bagi DAK sebelum DAK memperoleh pendapatan dari hasil investasi. Dana ini dapat diberikan melalui DIPA LPSK maupun rekening khusus untuk keperluan dana awal atau dana transisi. Keputusan ini perlu disepakati oleh LPSK dan Kementerian Keuangan. Hal ini dimaksudkan agar pemulihan korban melalui DAK tetap dapat terpenuhi sekalipun proses penyusunan peraturan turunan DAK masih berjalan sementara pendapatan investasi untuk mendanai program belum terpenuhi.

4. Analisis terhadap Pengelolaan dan Pemanfaatan

Dalam rezim UU TPKS, fungsi utama DBK hanya sebagai kompensasi negara atas kekurangan pembayaran restitusi ketika hasil penyitaan dan pelelangan harta terpidana tidak mencukupi. Kemudian dalam PP Nomor 29 Tahun 2025, pemanfaatan DBK dipertegas untuk mendanai pemulihan fisik, mental, dan sosial korban yang tidak diberikan oleh K/L lain atau pemerintah daerah.¹⁴ Penghimpunan dana, pengalokasian, pemanfaatan, pengawasan, dan pelaporannya dilaksanakan secara penuh oleh LPSK yang kemudian diatur lebih lanjut dalam Peraturan LPSK Nomor 3 Tahun 2026. Namun demikian, desain DBK sejak awal hanya bersifat reaktif, karena pembayaran restitusi kurang bayar baru dapat dipastikan setelah adanya putusan pengadilan dan pengujian terhadap kemampuan terpidana untuk membayar, serta pemberian layanan pemulihan melalui DBK baru dapat diberikan setelah mengkonfirmasi apakah sudah diberikan oleh K/L/Pemda lainnya. Akibatnya, DBK belum sepenuhnya menjawab kebutuhan pemulihan korban terhadap layanan yang segera, terutama layanan medis, psikologis, psikososial, tempat tinggal sementara, dan dukungan penghidupan yang diperlukan sejak tahap awal penanganan perkara dan pendampingan korban TPKS.

Sementara itu, Dana Abadi dalam KUHAP meskipun memiliki cakupan yang luas untuk pembayaran ganti rugi, rehabilitasi, restitusi dan kompensasi, namun Dana Abadi

¹⁴ Lihat Pasal 7 ayat (2) PP Nomor 29 Tahun 2025 tentang Dana Bantuan Korban Tindak Pidana Kekerasan Seksual jo. Pasal 19 Peraturan LPSK Nomor 3 Tahun 2026 tentang Pengelolaan Dana bantuan Korban Tindak Pidana Kekerasan Seksual.

KUHAP seharusnya dipahami hanya sebagai platform pembiayaan, bukan sebagai entitas atau lembaga dengan tata kelola tersendiri yang mengambil alih kewenangan institusi lainnya yang berwenang melaksanakan pemulihan korban tindak pidana. Dalam KUHAP juga memang tidak diatur secara tegas mengenai pengelolaan dan pemanfaatan Dana Abadi, meskipun dalam beberapa Pasal seperti Pasal 175 ayat (2) dan (3) dan Pasal 187 ayat (3) disebutkan bahwa Dana Abadi dibayarkan oleh lembaga yang mengelola Dana Abadi, tanpa disebutkan secara tegas siapa pengelolanya.¹⁵ Selain itu, masing-masing objek pembiayaan dari Dana Abadi KUHAP tidak dapat dikelola melalui satu prosedur yang seragam, mengingat masing-masing pembiayaan memiliki titik sebab akibat yang berbeda, misalnya ganti rugi diberikan kepada seseorang akibat tindakan aparat penegak hukum yang salah tangkap/salah tahan/salah tuntutan/salah adili karena kekeliruan orang/kekeliruan penerapan hukum,¹⁶ rehabilitasi sebagai hak seseorang untuk mendapat pemulihan hak,¹⁷ restitusi sebagai tanggung jawab pelaku,¹⁸ serta kompensasi yang dibebankan kepada negara dikarenakan pelaku tidak mampu.¹⁹

Lebih lanjut, pembagian fungsi dan kewenangan yang lebih tegas terkait pengelolaan dan pemanfaatan mekanisme pembiayaan pemulihan korban tindak pidana terdapat dalam UU PSdK. Dalam UU PSdK, pemerintah menyediakan DAK sebagai bagian dari Dana Abadi KUHAP yang pengelolaannya oleh Kementerian Keuangan, sedangkan pemanfaatannya oleh LPSK. DAK juga dapat dimanfaatkan untuk DBK TPKS. Sumber pendanaannya pun lebih beragam apabila dibandingkan dengan Dana Abadi KUHAP maupun DBK TPKS. Sehingga model pendanaan dari DAK tersebut tidak hanya berbasis perkara namun bergeser melalui mekanisme pembiayaan pemulihan korban yang lebih berkelanjutan.

Oleh karenanya, desain kelembagaan yang lebih efektif dan optimal terkait pengelolaan dan pemanfaatan DAK adalah model *two-key governance*. Kementerian Keuangan bertindak sebagai *central authority* dalam pengelolaan fiskal yang meliputi antara lain penerimaan dan pencatatan dana, alokasi dan investasi dana, manajemen risiko dana dan investasinya, penjagaan nilai pokok/*corpus* dana, maupun akuntansi dan pelaporannya. Sementara LPSK bertindak sebagai *competent authority* substantif yang berwenang untuk menetapkan status dan kelayakan layanan pemulihan korban, menilai kebutuhan pemulihan korban, menentukan bentuk/besaran/prioritas/jangka waktu pemulihan, serta melakukan evaluasi/survei viktimisasi korban yang menilai kapan layanan diberhentikan atau dilanjutkan. Keputusan LPSK tersebut bersifat mengikat kepada pengelola fiskal sepanjang persyaratan administratif terkait kehati-hatian fiskal telah terpenuhi. Kementerian Keuangan tidak seharusnya melakukan penilaian ulang

¹⁵ Meskipun dalam Pasal 188 KUHAP disebutkan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai Dana Abadi "diatur dalam" Peraturan Pemerintah. Hal ini menunjukkan bahwa materi atau substansi terkait harus dimasukkan ke dalam suatu peraturan tertentu dan materinya sudah diatur pokok-pokoknya di dalam peraturan yang lebih tinggi. Apabila ditelisik lebih lanjut, hal tersebut mengacu kepada Pasal 13 UU PSdK yang menyebutkan bahwa mengenai pengelolaan dan pemanfaatan Dana Abadi Korban "diatur dengan" Peraturan Pemerintah. Artinya hanya akan terdapat satu Peraturan Pemerintah mengenai pengelolaan dan pemanfaatan Dana Abadi, baik konteks Dana Abadi dalam KUHAP maupun Dana Abadi Korban dalam UU PSdK.

¹⁶ Lihat Pasal 1 angka 41 UU Nomor 20 Tahun 2025 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana.

¹⁷ Lihat Pasal 1 angka 42 KUHAP.

¹⁸ Lihat Pasal 1 angka 43 KUHAP.

¹⁹ Lihat Pasal 1 angka 44 KUHAP.

terhadap kebutuhan korban, karena hal itu berisiko mengubah pemulihan menjadi hanya administrasi bantuan dan menimbulkan tumpang tindih kewenangan. Model pengelolaan *two-key governance* ini menjaga keseimbangan antara orientasi pemulihan korban yang *prompt, adequate and effective* dengan kehati-hatian fiskal dalam pengelolaan dana.

5. Analisis terhadap Alur Penyaluran Dana dan Pemberian Layanan

DBK, Dana Abadi, dan DAK memiliki alur penyaluran dana yang berbeda-beda antara satu sama lain. Adapun, perbedaan dari ketiga skema ini adalah masing-masing skema memiliki perbedaan penerima manfaat, jenis hak atau kebutuhan yang dibiayai, dasar pemberian dana dan fungsi masing-masing skema pendanaan tidak serupa antara satu sama lain.

DBK dan DAK memiliki orientasi pada pemenuhan hak dan pemulihan korban tindak pidana. Persamaan lain dari dua skema ini adalah DBK dan DAK menyediakan skema pembiayaan untuk menjamin akses korban terhadap layanan pemulihan, yaitu melalui pendanaan pemulihan dalam skema DBK dan pendanaan program pemulihan sebagai salah satu bentuk hak korban yang dibiayai melalui DAK. Untuk saat ini, kedua skema ini memiliki tingkat kelengkapan pengaturan yang berbeda. DBK telah memiliki pengaturan yang lebih lengkap melalui PP No. 29 Tahun 2025, termasuk alur penyaluran dana pendanaan pemulihan melalui tata cara pengajuan permohonan, penelaahan oleh LPSK, pengambilan keputusan, dan pemberian pendanaan pemulihan.²⁰ Kendati demikian, mekanisme pendanaan layanan pemulihan melalui DAK masih menunggu pengaturan lebih lanjut melalui Peraturan Pemerintah berdasarkan Pasal 18 UU PsDK.²¹

Peraturan tersebut perlu memperjelas pendanaan layanan pemulihan dalam DAK, mengingat berbeda dengan DBK yang memungkinkan korban mengajukan permohonan langsung kepada LPSK, DAK dikelola oleh Kementerian Keuangan dan pengelolaannya dimanfaatkan oleh LPSK. Oleh karena itu, perlu ditegaskan apakah pendanaan layanan pemulihan melalui DAK diberikan berdasarkan permohonan korban atau melalui penetapan dan program yang dikelola LPSK. Selain itu, perlu diperjelas apakah pendanaan tersebut dapat diakses tanpa menunggu putusan pengadilan, sebagaimana pendanaan pemulihan dalam DBK yang dapat dimohonkan sepanjang seseorang mengalami Tindak Pidana Kekerasan Seksual.

Jika dibandingkan dengan DBK yang secara spesifik hanya memiliki dua jalur penyaluran bagi korban TPKS, maka Dana Abadi dalam KUHAP tidak disalurkan melalui mekanisme tunggal karena alurnya akan menyesuaikan jenis pemenuhan hak yang dibiayai, yaitu ganti rugi, rehabilitasi, restitusi dan kompensasi. Ganti rugi diberikan kepada tersangka, terdakwa, atau terpidana yang mengalami penangkapan, penahanan, penuntutan, pemeriksaan di pengadilan, atau tindakan lain tanpa alasan yang sah maupun karena kekeliruan mengenai orang atau hukum yang diterapkan.²² Rehabilitasi diberikan kepada seseorang yang oleh pengadilan diputus bebas atau diputus lepas dari segala tuntutan hukum berdasarkan putusan yang telah memperoleh kekuatan hukum

²⁰ Pasal 13 dan Pasal 14 PP No. 29 Tahun 2025 tentang Dana Bantuan Korban Tindak Pidana Kekerasan Seksual.

²¹ Ketentuan mengenai pendanaan layanan pemulihan melalui DAK belum dielaborasi lebih lanjut dalam UU No. 3 Tahun 2026 tentang Perlindungan Saksi dan Korban. Implikasi dari hal ini adalah alur penyalurannya belum jelas, termasuk jenis layanan yang dapat dibiayai, pihak yang dapat mengajukan, proses penelaahan dan persetujuan, serta mekanisme pencairan dan penyaluran dana.

²² Pasal 173 ayat (1) Undang-Undang No. 20 Tahun 2025 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana.

tetap.²³ Sementara itu, restitusi dan kompensasi berorientasi pada pemenuhan hak korban tindak pidana.

Sekalipun dasar regulasi dan kelembagaan pengelolaan DBK dan DAK terpisah, terdapat jembatan yang menghubungkan kedua instrumen pemulihan korban ini. Ketentuan ini terdapat dalam Pasal 13 ayat (7) UU PSdK yang menyebutkan bahwa DAK dapat digunakan untuk DBK TPKS dan tindak pidana lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Hal ini berarti DBK dapat mengakses DAK. Ketentuan ini perlu ditindaklanjuti dengan pengaturan yang lebih teknis terkait bagaimana dan dalam kondisi apa DBK dapat mengakses DAK, mengingat kewenangan pengelolaan DAK berada pada Kementerian Keuangan, sementara kewenangan pengelolaan dan pemanfaatan DBK berada pada LPSK.

Di samping perlunya penjelasan detail terkait hubungan DBK dan DAK tersebut, terdapat perbedaan orientasi terkait rehabilitasi antara Dana Abadi dalam KUHAP dan DAK. Dalam DAK, rehabilitasi dipahami sebagai bagian dari pemulihan yang berorientasi pada korban. Sebaliknya, rehabilitasi dalam KUHAP diberikan kepada seseorang yang diputus bebas atau lepas dari segala tuntutan hukum berdasarkan putusan yang telah berkekuatan hukum tetap. Rehabilitasi tersebut dapat berbentuk rehabilitasi sosial, rehabilitasi medis, pemberdayaan sosial, dan reintegrasi sosial, yang oleh KUHAP diatur sebagai layanan dengan pendanaan yang bersumber dari Dana Abadi. Namun, KUHAP belum mengatur secara jelas alur pemberian dan pembiayaan layanan tersebut, termasuk proses penilaian kebutuhan, pihak penyedia layanan, mekanisme pembayaran, batas waktu pelaksanaan, serta lembaga yang bertanggung jawab mengelola dan menyalurkan Dana Abadi. Ketidakjelasan tersebut berpeluang untuk diperjelas melalui Peraturan Pemerintah sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 138 KUHAP.

Dengan demikian, peraturan turunan mengenai Dana Abadi dalam KUHAP dan DAK dalam UU PSDK sebaiknya dirumuskan dalam satu Peraturan Pemerintah yang terintegrasi. Adapun, hal ini perlu dibaca bersama ketentuan Pasal 13 UU PsDK yang secara khusus mengatur ketentuan pengelolaan dan pemanfaat DAK melalui Peraturan Pemerintah. Dengan posisi DAK ditempatkan sebagai bagian dari Dana Abadi dalam KUHAP, maka kedua mandat tersebut mengarah pada pembentukan satu Peraturan Pemerintah yang mengatur pengelolaan dan pemanfaatan Dana Abadi dalam KUHAP secara terpadu, termasuk pengaturan teknis lainnya terkait DAK juga di dalamnya. Peraturan ini juga perlu secara tegas menetapkan lembaga pengelolanya serta memperjelas hubungan kelembagaan dan pembagian kewenangannya dengan Kementerian Keuangan dan LPSK. Hal ini penting karena DAK merupakan bagian dari Dana Abadi, tetapi telah ditentukan dikelola oleh Kementerian Keuangan dan dimanfaatkan oleh LPSK, sedangkan KUHAP hanya merujuk pada "*lembaga yang mengelola Dana Abadi*" tanpa menentukan lembaga tersebut. Apabila Dana Abadi kelak dikelola oleh lembaga lain, perlu terdapat justifikasi yang jelas mengenai kebutuhan, fungsi, dan nilai tambah kelembagaannya. Tanpa desain koordinasi dan pembagian kewenangan yang tegas, penambahan lembaga justru berisiko memperpanjang rantai pengambilan keputusan, memperlambat penyaluran dana, serta mengaburkan akuntabilitas antara lembaga pengelola, Kementerian Keuangan dan LPSK. Dalam kondisi

²³ Pasal 176 ayat (1) Undang-Undang No. 20 Tahun 2025 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana.

tersebut, alur pendanaan dan pemberian dana akan sulit dirumuskan secara efektif dan pasti.

Hal lain yang perlu diperhatikan dalam tahapan penyaluran dana dan pemberian layanan adalah penetapan standar biaya dan batas waktu penyaluran dana dan pemberian layanan. LPSK dan Kementerian/Lembaga terkait perlu melakukan perkiraan anggaran (*forecasting*) berdasarkan jumlah layanan yang diberikan setiap tahun (*year on year trend*). Hal ini ditujukan untuk mendapatkan perkiraan pengajuan anggaran dari LPSK kepada Kementerian Keuangan dalam hal pemanfaatan DAK untuk pemulihan korban tindak pidana.

D. Rekomendasi

Berdasarkan uraian pada bagian sebelumnya, *policy paper* ini menawarkan sejumlah rekomendasi kebijakan sebagai berikut:

1. Perlu dilakukan harmonisasi terhadap pengaturan mengenai cakupan tindak pidana yang dapat mengakses layanan pemulihan korban dalam DBK, Dana Abadi, maupun DAK. Harmonisasi ini penting untuk mencegah tumpang tindih, perbedaan perlakuan terhadap korban, serta ketidakjelasan mengenai skema pendanaan. Peraturan pelaksana perlu menegaskan hubungan antara ketiga skema tersebut, termasuk kedudukan DBK sebagai skema khusus bagi korban TPKS dan DAK sebagai skema yang dapat digunakan untuk pemulihan korban tindak pidana secara lebih luas. Namun demikian, fokus pemberian layanan bagi korban harus ditujukan bagi korban tindak pidana kekerasan yang menimbulkan penderitaan secara fisik (*violent crime*). Hal ini dimaksudkan agar kebutuhan pemulihan korban berfokus pada penderitaan atau kerugian yang dialami korban, bukan semata-mata karena suatu tindak pidana dikategorikan sebagai tindak pidana serius.
2. Perlu dipisahkan secara tegas skema pendanaan pemulihan korban tindak pidana dari skema pendanaan atas hak-hak yang timbul akibat kesalahan dalam penyelenggaraan proses peradilan pidana. Pendanaan pemulihan korban tindak pidana sebaiknya dipusatkan dalam Dana Abadi Korban sebagai mekanisme utama pembiayaan kompensasi negara kepada korban tindak pidana dengan mengintegrasikan Dana Bantuan Korban ke dalam satu skema pendanaan yang terpadu. Cakupan pendanaan tersebut perlu diperluas berdasarkan kategori tindak pidana yang menimbulkan penderitaan bagi korban dan didukung dengan revisi definisi kompensasi dalam UU PSdK agar dimaknai sebagai ganti kerugian yang diberikan oleh negara kepada korban tindak pidana, bukan sebagai mekanisme pembayaran restitusi kurang bayar. Sementara itu, Dana Abadi (terutama ganti kerugian dan rehabilitasi) sebagaimana diatur dalam KUHAP perlu difokuskan untuk membiayai hak-hak yang timbul akibat penyelenggaraan proses peradilan pidana, seperti ganti rugi dan rehabilitasi bagi tersangka, terdakwa, atau terpidana yang dirugikan akibat tindakan penegakan hukum yang tidak sah.
3. Dalam hal sumber pendanaan, perlu dilakukan sinkronisasi terhadap jenis-jenis sumber pendanaan dalam DBK TPKS, Dana Abadi KUHAP, dan DAK ke dalam satu platform pendanaan pemulihan korban yang terintegrasi. Hal ini diperlukan untuk mencegah tumpang tindih sumber pendanaan, duplikasi objek pembiayaan dan penerima manfaat, serta memastikan lembaga mana yang bertanggung jawab dalam pengelolaan dan pemanfaatannya. Mengingat APBN merupakan satu-satunya

sumber pendanaan yang terdapat dalam ketiga skema, negara perlu menjadikan APBN sebagai sumber pendanaan awal dan berkelanjutan bagi pemulihan korban. Untuk memobilisasi berbagai sumber pendanaan inovatif seperti PNBP, barang rampasan, denda pidana, CSR, hibah, dan filantropi diperlukan koordinasi dan komitmen politik dari berbagai Kementerian/Lembaga untuk menjamin pengaturan terkait lembaga yang berkontribusi, persentase atau formula pembagian, mekanisme penyetoran, waktu penyaluran, serta tata cara pencatatan dan pertanggungjawabannya. Selain itu, penghargaan dan pengakuan bagi aktor nonnegara seperti filantropi, individu, masyarakat, dan CSR diperlukan guna menstimulus kontribusi mereka dalam pendanaan pemulihan korban. Salah satu bentuk insentif yang dapat diberikan adalah dalam bidang keuangan dan perpajakan. Sementara itu, untuk menjamin pemulihan korban dapat terlaksana sebelum pendapatan hasil investasi, pemerintah perlu menyediakan dana awal atau dana transisi bagi DAK. Dana ini dapat diberikan melalui DIPA LPSK maupun rekening khusus untuk keperluan dana awal atau dana transisi. Hal ini dimaksudkan agar pemulihan korban melalui DAK tetap dapat terpenuhi sekalipun proses penyusunan peraturan turunan DAK masih berjalan sementara pendapatan investasi untuk mendanai program belum terpenuhi.

4. Rancangan peraturan pelaksana perlu menegaskan Dana Abadi Korban sebagai mekanisme pembiayaan pemulihan yang dikelola melalui model *two-key governance*: Kementerian Keuangan bertanggung jawab atas pengelolaan fiskal, sedangkan LPSK menetapkan kelayakan korban, kebutuhan, bentuk, besaran, prioritas, dan jangka waktu layanan. Keputusan LPSK harus menjadi dasar penyaluran dana tanpa penilaian ulang atas kebutuhan korban oleh Kementerian Keuangan. Pemanfaatan dana perlu dapat dilakukan sejak tahap awal terjadinya tindak pidana, khususnya untuk kebutuhan mendesak, tanpa menunggu putusan pengadilan, pembayaran restitusi kurang bayar, atau kepastian layanan dari instansi lain. Peraturan pelaksana juga perlu mengatur keterpaduan Dana Abadi Korban dengan DBK TPKS dan sumber pembiayaan lain, membedakan prosedur ganti rugi dan rehabilitasi dalam KUHP, restitusi, kompensasi, dan layanan pemulihan, serta menjamin penyaluran yang cepat, fleksibel, berkelanjutan, akuntabel, dan berorientasi pada kebutuhan korban.
5. Dalam hal alur penyaluran dana dan pemberian layanan, perlu memperjelas mekanisme pendanaan layanan pemulihan melalui DAK, termasuk apakah aksesnya didasarkan pada permohonan langsung korban atau melalui penetapan kebutuhan dan program yang dikelola LPSK, serta apakah pendanaan tersebut dapat diberikan tanpa menunggu putusan pengadilan sebagaimana dalam skema DBK. Mekanisme pembiayaan rehabilitasi dan ganti kerugian dalam Dana Abadi KUHP juga perlu diatur secara khusus karena berbeda dengan pemulihan melalui DBK dan DAK yang berorientasi pada korban, rehabilitasi dan ganti kerugian dalam KUHP diberikan kepada seseorang yang haknya dilanggar akibat kesalahan dalam penerapan proses penegakan hukum.



LPSK
Lembaga Perlindungan
Saksi dan Korban