

## BAB II EVALUASI ATAS MEKANISME YANG TERSEDIA

Banyaknya pilihan hukum tidak selalu buruk. Hal ini justru sejalan dengan prinsip akses terhadap keadilan (*access to justice*). Prinsip ini mensyaratkan adanya kemampuan seseorang (atau masyarakat) untuk mencari dan mendapatkan pemulihan melalui lembaga keadilan formal maupun informal yang sejalan dengan nilai-nilai hak asasi manusia. Artinya, banyaknya pilihan hukum ini justru memperbesar kans korban untuk mendapatkan pemulihan yang dalam konteks penelitian ini berupa ganti kerugian.<sup>21</sup> Lebih lanjut, Komentar Umum Pasal 9 Ayat (5) ICCPR pun tidak mensyaratkan adanya mekanisme tunggal atau tertentu bagi korban penangkapan atau penahanan yang tidak sah untuk mendapatkan ganti kerugian. Yang terpenting adalah mekanisme tersebut dapat beroperasi dengan efektif dan ganti kerugiannya dapat dibayarkan dalam jangka waktu yang wajar.<sup>22</sup>

Poin terakhir ini lah yang bermasalah. Dalam konteks penelitian ini, pilihan-pilihan hukum yang tersedia saat ini tidak dibuat dan dikelola dengan baik sebagai suatu kesatuan sistem, melainkan sebagai sesuatu yang berjalan sendiri-sendiri. Akibatnya, tujuannya menjadi kabur. Korban kesulitan untuk mendapatkan pemulihan karena tidak adanya alur yang jelas. Hal ini diperparah dengan ketidakpahaman korban atas hak-hak yang mereka miliki serta minimnya asistensi negara untuk memfasilitasi korban dalam mendapatkan ganti kerugian.<sup>23</sup> Akhirnya, mekanisme-mekanisme yang ada justru tidak efektif. Korban sendiri lah yang harus mencoba berbagai jalur untuk mendapatkan pemulihan di dalam maupun di luar pengadilan. Hal ini bertentangan dengan prinsip pengadilan yang sederhana, cepat, dan biaya ringan.<sup>24</sup>

Secara lebih detail, masing-masing mekanisme sebagaimana akan dibahas di bawah punya masalahnya sendiri-sendiri, baik mulai dari dasar hukum, hukum acara, sampai eksekusinya. Hal ini mempengaruhi kans korban untuk mendapatkan ganti kerugian. Oleh karena itu, masalahnya bukan lagi sekadar ketidakpahaman korban atas hak-haknya, melainkan juga dinamika hukum yang tidak semulus jalan tol yang baru diresmikan. Berbagai macam keadaan seperti anggota Polri pelaku penyiksaan yang tidak atau belum diproses secara pidana hingga

---

<sup>21</sup> Adriaan Bedner dan Jacqueline Val, “Sebuah Kerangka Analisis untuk Penelitian Empiris dalam Bidang Akses terhadap Keadilan”, *Journal Law, Social Justice, and Global Development (LGD) I* (2010), hlm. 83-87.

<sup>22</sup> “General Comment No. 35 on Article 9 (Liberty and Security of Person) of International Covenant on Civil and Political Rights, *United Nations*, 16 Desember 2012, hlm. 15.

<sup>23</sup> Anugerah Rizki Akbari & et al, *supera note 1*, hlm. 99-103.

<sup>24</sup> Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, Ps. 2 Ayat (4).

minimnya bukti-bukti yang dapat dihadirkan di persidangan mengakibatkan permintaan ganti kerugian yang diajukan korban gugur.<sup>25</sup>

#### **A. MEKANISME GUGATAN PERBUATAN MELAWAN HUKUM**

Pada 2016, MA menetapkan Putusan MA No. 2638 K/Pdt/2014 sebagai yurisprudensi. Putusan ini menjadi alas hak bagi Alamsyahfudin untuk menerima uang ganti kerugian sebesar Rp100 juta 700 ribu atas tindakan sejumlah anggota Polri yang melakukan penyiksaan terhadap anaknya, Erik Alamsyah (“**Erik**”), hingga meninggal saat hendak menangkap dan memeriksa Erik yang dituduh mencuri sebuah sepeda motor. MA menetapkan dua kaidah hukum dalam yurisprudensi ini, yaitu<sup>26</sup>:

- i. Penganiayaan oleh anggota Polri terhadap tersangka “**yang mengakibatkan kematian**” merupakan PMH sesuai Pasal 1365 KUHPerdata;
- ii. Pada atasan penyidik, “**juga menjadi tanggung jawab keperdataan atasnya**” apabila tindakan anggota Polri terhadap tersangka mengakibatkan kematian sesuai Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara RI (“**UU Kepolisian**”) dan Peraturan Kapolri Nomor 14 Tahun 2012 tentang Manajemen Penyidikan Tindak Pidana (“**Perkapolri 14/2012**”).

Yurisprudensi ini menunjukkan bahwa tuntutan ganti kerugian dengan mekanisme perdata pada kasus penyiksaan dengan pelaku anggota Polri masih menjadi pilihan yang relevan dan diakui oleh pengadilan. Sayangnya, penggunaan mekanisme perdata pada kasus-kasus semacam ini memiliki berbagai kendala karena mekanisme ini tidak disempurnakan lagi sejak berlakunya KUHP. Padahal, ganti kerugian sejatinya merupakan ranah keperdataan. Sebelum berlakunya KUHP, tuntutan ganti kerugian atas kesalahan penegak hukum dalam proses peradilan pidana dilakukan menggunakan gugatan perdata dengan mendalilkan perbuatan melawan hukum.<sup>27</sup> Isu-isu penggunaan mekanisme perdata untuk mendapatkan ganti kerugian bagi korban penyiksaan dengan pelaku anggota Polri dapat dikategorikan sebagai berikut:

#### **1. DASAR GUGATAN**

Pokok argumen Alamsyahfudin adalah bahwa tindakan para anggota Polri yang melakukan penyiksaan terhadap Erik merupakan suatu perbuatan melawan hukum yang melanggar Pasal 1365 KUHPerdata. Oleh karenanya, atas perbuatan tersebut dapat dimintakan ganti kerugian. Lebih lanjut, Alamsyahfudin juga menarik institusi Polri sebagai pihak yang digugat dengan

---

<sup>25</sup> Lihat halaman 22-43.

<sup>26</sup> Putusan Mahkamah Agung Nomor 2638 K/Pdt/2014 jo. Putusan No. 07/Pdt.G/2013/PN.BT, *Alamsyahfudin vs Pemerintah Republik Indonesia*, dkk, 7 April 2015.

<sup>27</sup> Andi Hamzah, *Hukum Acara Pidana Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2015), hlm. 197-204.

dasar Pasal 1367 Ayat (1) KUHPerdara dimana seseorang harus bertanggung jawab atas kerugian yang ditimbulkan oleh perbuatan orang-orang yang berada di bawah tanggung jawabnya. Dalam hal ini, Alamsyahfudin berargumen bahwa Polri gagal melakukan pengawasan dan pengendalian terhadap proses penyidikan yang berjalan sebagaimana diatur di Pasal 10 Ayat (1) UU Kepolisian dan Pasal 78-79 Perkapolri 14/2012.<sup>28</sup>

Argumen ini punya banyak segi yang patut dipertanyakan, salah satunya terkait dasar hukum. Para tergugat pada kasus Erik menilai bahwa penggunaan Pasal 1365 KUHPerdara tidak tepat. Hal ini dikarenakan terdapat ketentuan yang lebih spesifik yaitu Pasal 1370 KUHPerdara untuk dasar tuntutan ganti kerugian bagi ahli waris dari korban pembunuhan serta Pasal 1371 KUHPerdara untuk dasar tuntutan ganti kerugian karena tindakan yang mengakibatkan luka atau cacat. Namun, pengadilan tetap mengabulkan tuntutan ganti kerugian pada kasus Erik meskipun dasar gugatan yang digunakan hanya Pasal 1365 KUHPerdara saja. Praktik ini juga terjadi pada kasus Budri-Faisal dimana pengadilan menggunakan Pasal 1365 jo. 1367 Ayat (1) KUHPerdara dalam memberikan ganti kerugian meskipun gugatan didasarkan pada Pasal 1370, 1371, dan 1372 KUHPerdara.<sup>29</sup>

Satrio (2005) menjelaskan bahwa Pasal 1370, 1371, dan 1372 KUHPerdara merupakan pengaturan yang menyimpang dan bersifat khusus dari Pasal 1365 KUHPerdara. Penyimpangan tersebut antara lain: (a) pihak yang berhak menuntut ganti kerugian meliputi si korban itu sendiri apabila masih hidup atau ahli warisnya meliputi suami, istri, anak, dan orang tua yang ditinggalkan; (b) hanya berlaku apabila korban merupakan pemberi nafkah bagi orang yang menuntut ganti kerugian; (c) besarnya ganti kerugian “dinilai menurut kedudukan dan kekayaan kedua belah pihak, serta menurut keadaan”. Meskipun demikian, ketiga pasal ini tidak dapat mengesampingkan Pasal 1365 KUHPerdara. Artinya, walaupun gugatan berdasarkan Pasal 1370 atau 1371 KUHPerdara tidak terbukti, hakim tetap dapat mempertimbangkan gugatan berdasarkan Pasal 1365 KUHPerdara.<sup>30</sup> Huda juga mengamini hal ini. Menurutnya, Pasal 1365 KUHPerdara merupakan embrio dari pasal-pasal terkait perbuatan melawan hukum, diantaranya Pasal 1367, 1370, dan 1371 KUHPerdara sehingga tidak bisa dinegasikan dengan pasal-pasal turunannya.<sup>31</sup>

## 2. HUKUM ACARA

---

<sup>28</sup> Alamsyahfudin vs Pemerintah Republik Indonesia, dkk, *supera note 1*, hlm. 5.

<sup>29</sup> Yusmanidar vs Pemerintah Republik Indonesia, dkk, *supera note 1*, hlm. 30.

<sup>30</sup> J. Satrio, *Gugat Perdata atas Dasar Penghinaan sebagai Tindakan Melawan Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakrie, 2015), hlm. 1-15.

<sup>31</sup> Wawancara dengan Miftahul Huda pada 2 Agustus 2022.

Hukum acara pada gugatan PMH didasarkan pada KUHPerdata dan HIR/RBg. Dasar hukum ini telah berlaku sebelum Indonesia merdeka. Oleh karenanya, praktik hukum acara perdata sudah *ajeg* dan putusan-putusannya telah melahirkan berbagai yurisprudensi dan *landmark decision*. Mekanisme perdata pun punya kelebihan dibandingkan mekanisme lain karena PMH dapat dimaknai secara luas serta daluwarsa ganti kerugian yang mencapai 30 tahun. Namun, dasar hukum yang sudah usang ini juga lah yang menyebabkan mekanisme perdata punya banyak masalah mulai dari jenis alat bukti yang sudah tidak sesuai perkembangan zaman sampai eksekusi yang lemah karena minimnya dukungan Pemerintah Republik Indonesia (“**Pemerintah**”) dan Dewan Perwakilan Rakyat (“**DPR**”).<sup>32</sup>

Dalam konteks penelitian ini, diskursus paling panas adalah soal penarikan institusi negara sebagai tergugat ke pengadilan. Pada kasus-kasus semacam ini, pengadilan umumnya telah menerima praktek tuntutan ganti kerugian dengan mekanisme perdata yang menarik institusi negara, utamanya Polri, sebagai tergugat. Pada kasus Erik, pengadilan mempertimbangkan bahwa Pemerintah cq. ... Kapolsek Kota Bukittinggi selaku atasan dari para pelaku penyiksaan secara mutatis mutandis dianggap juga telah melakukan PMH didasarkan pada Pasal 1367 Ayat (1) KUHPerdata.<sup>33</sup> Sementara itu, pada kasus Iwan pengadilan menyatakan bahwa Pemerintah cq. ... Kapolsek Kinali harus ditarik sebagai tergugat agar gugatan yang diajukan tidak mengandung cacat/kurang pihak.<sup>34</sup> Era mengamini praktik ini. Menurutnya, penarikan institusi Polri dimaksudkan agar gugatan yang diajukan tidak kurang pihak. “... kalau kekurangan (pihak) gugatan kita bisa *NO/Niet Ontvankelijke*” imbuhnya.<sup>35</sup>

Penarikan institusi negara sebagai pihak ini menimbulkan masalah dalam praktik. Masalah paling krusial adalah korban kesulitan mengakses ganti kerugian yang merupakan haknya. Penyebabnya adalah Polri tidak memiliki mata anggaran khusus untuk membayar ganti kerugian yang bersumber dari putusan perdata.<sup>36</sup> Inilah yang menyebabkan pembayaran ganti kerugian untuk kasus Erik dan Iwan macet hingga bertahun-tahun. Hal ini berbeda dengan mekanisme ganti kerugian di KUHAP dimana pembayaran dilaksanakan oleh Kemenkeu

---

<sup>32</sup> M. Tanzie Azizie, et al, *Kertas Kebijakan: Penguatan Sistem Eksekusi Sengketa Perdata di Indonesia – Solusi Alternatif Penguatan Sistem Eksekusi Sengketa Perdata yang Efektif & Efisien untuk Kepastian Hukum*, (Jakarta, LeIP, 2019), hlm. 215-217.

<sup>33</sup> Alamsyahfudin vs Pemerintah Republik Indonesia, dkk, *supera note 2*, hlm, 35.

<sup>34</sup> Putusan Mahkamah Agung Nomor 375 PK/Pdt/2015 jo. Putusan No. 04/Pdt.G/2007/PN.PSB, *Tn. Nazar vs Pemerintah Republik Indonesia*, dkk, 23 Oktober 2015, hlm. 45.

<sup>35</sup> Wawancara dengan Era Purnama Sari pada Jumat, 15 Juli 2022.

<sup>36</sup> Keterangan Karopenmas Humas Mabes Polri Brigjen Pol Rikwanto. *Metrotvnews*, “Mata Najwa – Bergerak Demi Hak (5)”, *Youtube*, 21 Desember 2016, situs: <https://www.youtube.com/watch?v=Fpv027mVsAU>.

paling lama 14 hari kerja sejak permohonan ganti kerugian diterima.<sup>37</sup> Pada kasus Budri-Faisal, pengadilan sebenarnya telah memerintahkan Kemenkeu, Polri, dan DPR segera menganggarkan ganti kerugian di Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (“APBN”). Namun, prosesnya tetap saja berbelit-belit sehingga pembayarannya tertunda satu tahun.<sup>38</sup>

Masalah lainnya adalah terkait tanggung jawab pembayaran ganti kerugian. Hal ini terlihat di kasus Erik serta kasus Budri-Faisal dimana pengadilan memerintahkan Polri bersama para pelaku untuk membayarkan ganti kerugian kepada tergugat **secara tanggung renteng**. Poin putusan ini menimbulkan kerumitan baru karena tidak jelasnya pembagian antara Polri dan para pelaku dalam membayarkan ganti kerugian. Hal ini berbeda dengan kasus Iwan dimana kewajiban untuk membayar ganti kerugian hanya dibebankan kepada Polri saja.<sup>39</sup> Ada pula kasus Ramadhan Suhuddin (“**Ramadhan**”) dimana ganti kerugian dibebankan kepada pelaku.<sup>40</sup> Berdasarkan pemberitaan, ganti kerugian pada kasus Budri-Faisal, Erik, dan Iwan dibayarkan oleh Polri. Namun, tidak diketahui apakah para pelaku ikut memberikan kontribusi dana dalam pembayaran ganti kerugian pada kasus Erik serta kasus Budri-Faisal.<sup>41</sup>

Arsil berpendapat bahwa hal ini lah yang menyebabkan mekanisme perdata tidak layak digunakan pada kasus-kasus penyiksaan dengan pelaku anggota Polri. “Harusnya pakai perdata khusus: Pasal 95 (KUHAP)” katanya.<sup>42</sup> Terlepas dari hal itu, penulis berargumen bahwa penarikan Polri sebagai tergugat dalam kasus-kasus semacam ini ini sudah tepat. Pasal 1367 Ayat (1) KUHPerdata mengunci tanggung jawab Polri sebagai atasan dari para pelaku. Ikatan atasan-bawahan antara Polri dan pelaku timbul saat Polri menerbitkan surat tugas kepada pelaku untuk melakukan proses penyelidikan/penyidikan. Bila Polri tidak ditarik sebagai pihak, gugatan yang diajukan berpotensi cacat formil karena kurang pihak. Yang perlu menjadi perhatian adalah preseden berupa eksekusi perdata yang masih lemah serta tidak jelasnya pembagian tanggung jawab renteng antara Polri dan pelaku. Perlu dirups dari segi aturan hukum untuk mempersingkat pembayaran ganti kerugian kepada korban serta memperjelas siapa yang seharusnya bertanggung jawab membayar ganti kerugian.<sup>43</sup>

---

<sup>37</sup> Pasal 11 Peraturan Pemerintah Nomor 92 Tahun 2015, Ps. 11.

<sup>38</sup> Yusmanidar vs Pemerintah Republik Indonesia, dkk, *supera note 2*, hlm. 32.

<sup>39</sup> Tn. Nazar vs Pemerintah Republik Indonesia, dkk, *supera note 1*, hlm. 58.

<sup>40</sup> Putusan Nomor 85/Pdt.G/2016/Pn.Jkt.Sel, *Suhuddin vs Pemerintah Republik Indonesia*, dkk, 13 September 2016, hlm. 24.

<sup>41</sup> “Lagi, Polda Sumbar Bayarkan Ganti Rugi Korban Penyiksaan Oknum Polisi”, *kumparan.com*, 14 Desember 2019, diakses 24 Juli 2022, situs: <https://kumparan.com/langkanid/lagi-polda-sumbar-bayar-ganti-rugi-korban-penyiksaan-oknum-polisi-1sRGxsSliBW/full>.

<sup>42</sup> Wawancara dengan Arsil pada 12 Juli 2022.

<sup>43</sup> Arsil, *supera note 1*, dan Era Purnama Sari, *supera note 1*.

### 3. PEMBUKTIAN

Pembuktian pada mekanisme perdata berkuat pada dua hal. **Pertama, pembuktian atas perbuatan melawan hukum.** Terdapat satu kesamaan antara kasus Erik, Budri-Faisal, Iwan, dan Ramadhan yaitu: para anggota Polri pelaku penyiksaan telah dijatuhi hukuman pidana dengan putusan pengadilan berkekuatan hukum tetap. Fenomena ini dapat dijawab dengan ketentuan Pasal 1918 KUHPerdata yang mengatur bahwa:

*“Suatu putusan Hakim yang telah mempunyai kekuatan hukum yang pasti, yang menyatakan hukuman kepada seseorang yang karena suatu kejahatan atau pelanggaran dalam suatu perkara perdata, **dapat diterima sebagai suatu bukti tentang perbuatan yang telah dilakukan**, kecuali jika dapat dibuktikan sebaliknya.”*

Ketentuan ini dikuatkan oleh Yurisprudensi MA No. 101K/Sip/1955 yang menyatakan bahwa putusan hakim dituangkan dan dibuat dalam bentuk otentik yang dapat digunakan sebagai bukti surat. Berdasarkan ketentuan ini, penulis mengambil kesimpulan bahwa putusan pengadilan berkekuatan hukum tetap yang menjatuhkan hukuman pidana terhadap anggota Polri pelaku penyiksaan merupakan suatu bukti sempurna yang tidak dapat dibantah.

Masalah timbul apabila anggota Polri pelaku penyiksaan belum atau tidak dipidana. Belum ada preseden dimana pengadilan mengabulkan tuntutan ganti kerugian pada kasus-kasus semacam ini apabila anggota Polri pelaku penyiksaan belum atau tidak dipidana. Hal ini terlihat pada kasus Syahri Ramadhan (“**Syahri**”) dimana pengadilan menolak tuntutan ganti kerugian yang diajukan karena penggugat mendalilkan adanya penyiksaan tetapi tidak bisa membuktikan dalil tersebut.<sup>44</sup> Era menilai bahwa tanpa adanya proses pidana terhadap anggota Polri pelaku penyiksaan, akan sulit membuktikan adanya PMH. “Formula apa yang mau dipakai untuk bilang ini PMH?” katanya. Artinya, unsur kesalahan pada gugatan perdata tidak bisa dibuktikan. Oleh karenanya, Era selalu memulai proses pada kasus-kasus semacam ini dengan melaporkan pelaku secara pidana.<sup>45</sup> Huda juga berpendapat bahwa proses pidana terhadap pelaku menjadi kepingan penting untuk mendapatkan ganti kerugian. Huda merujuk pada Pasal 1853 KUHPerdata dimana perdamaian karena adanya kejahatan atau pelanggaran yang menimbulkan kerugian dapat dilakukan, namun perdamaian tersebut tidak dapat menyingkirkan tuntutan pidana terhadap pelaku.<sup>46</sup>

---

<sup>44</sup> Putusan Nomor 1953 K/Pdt/2015, *Syahri Ramadhan Burhanuddin alias Koko vs Pemerintah Republik Indonesia dkk*, 25 November 2015, hlm. 130-131.

<sup>45</sup> Era Purnama Sari, *supera note 2*.

<sup>46</sup> Miftahul Huda, *supera note 1*.

**Kedua, pembuktian atas kerugian.** Fuady (2013) menjelaskan bahwa kerugian yang didasarkan pada Pasal 1365 KUHPerdara terdiri dari: (a) kerugian materiil yaitu kerugian yang telah dialami secara nyata dan dapat dihitung dengan uang; dan (b) kerugian immateriil yang kerugian yang tidak dapat dihitung secara matematis, sehingga pemberiannya didasarkan pada kebijaksanaan hakim.<sup>47</sup> Dalam konteks penyiksaan dengan pelaku anggota Polri, pengadilan cenderung hanya mengabulkan tuntutan ganti kerugian immateriil. Hal ini terlihat pada kasus Budri-Faisal yang meninggal karena penyiksaan dan kasus Iwan yang harus mengalami cacat seumur hidup dimana ganti kerugian yang dikabulkan pengadilan terbatas pada kerugian immateriil saja sejumlah masing-masing Rp500<sup>48</sup> juta dan Rp300 juta.<sup>49</sup>

Kecenderungan ini beralasan. Satrio (2013) berpendapat PMH yang menyebabkan kematian, luka, atau cacat merupakan jenis kerugian yang tidak dapat dihitung dengan uang.<sup>50</sup> Oleh karenanya, ganti kerugian pada kasus-kasus seperti ini lebih merupakan “uang duka” yang didasarkan pada kelayakan, kepatutan, dan keadilan sesuai pertimbangan hakim.<sup>51</sup> Sementara itu, minimnya ganti kerugian materiil yang diberikan semata-mata merupakan konsekuensi dari minimnya bukti yang dihadirkan di persidangan. Pengadilan pun harus menolak tuntutan ganti kerugian materiil karena Pasal 163 HIR / 283 RBg mengatur bahwa siapa yang mendalilkan harus membuktikan serta asas dimana hakim dalam perkara perdata bersifat pasif dan mencari kebenaran formil.<sup>52</sup> Pengadilan sebenarnya pernah mengabulkan tuntutan ganti kerugian materiil pada kasus Erik karena penggugat dapat mengajukan bukti saksi. Namun, jumlahnya hanya Rp700 ribu dari tuntutan Rp1,4 miliar.<sup>53</sup>

## **B. MEKANISME GANTI KERUGIAN DI KUHP**

Contoh tuntutan ganti kerugian dengan mekanisme ganti kerugian di KUHP adalah kasus Omen Abdurrahman (“**Mbah Omen**”). Mbah Omen merupakan seorang marbot masjid yang dituduh kepolisian melakukan perampokan. Tuduhan itu tidak pernah terbukti. Namun, Mbah Omen *kadung* mengalami kerugian berupa kehilangan pekerjaan dan ditembak di bagian kaki saat “diperiksa” oleh sejumlah anggota Polri di tengah kebun sawit. Mbah Omen pun mengajukan tuntutan ganti kerugian berdasarkan Pasal 95 Ayat (1) KUHP. Berdasarkan

---

<sup>47</sup> Munir Fuady, *supera note 1*, hlm. 133-145.

<sup>48</sup> Yusmanidar vs Pemerintah Republik Indonesia, dkk, *supera note 3*, hlm. 32.

<sup>49</sup> Tn. Nazar vs Pemerintah Republik Indonesia, dkk, *supera note 2*, hlm. 58.

<sup>50</sup> Putusan Mahkamah Agung Nomor 650/PK/Pdt/1994.

<sup>51</sup> J. Satrio, 2015, *supera note 1*, hlm. 128-131.

<sup>52</sup> Yahya Harahap, *Hukum Acara Perdata tentang Gugatan, Persidangan, Penyitaan, Pembuktian dan Putusan Pengadilan*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2013), hlm. 497-544.

<sup>53</sup> Alamsyahfudin vs Pemerintah Republik Indonesia, dkk, *supera note 3*, hlm. 40.

Penetapan No. 1/Pid.Pra/2019/PN Kbu, Mbah Omen berhak atas ganti kerugian sejumlah Rp220 juta rupiah. Pengadilan menilai bahwa Mbah Omen telah secara nyata mengalami kerugian akibat diberhentikan dari pekerjaannya karena ditahan selama 10 bulan serta kerugian akibat luka tembak di bagian kaki yang dideritanya.<sup>54</sup>

Kisah sukses seperti pada kasus Mbah Omen langka. Pengadilan tidak banyak mengabulkan tuntutan dengan mekanisme ganti kerugian di KUHAP. Penyebabnya adalah pandangan bahwa vonis bebas pengadilan atau penghentian penyidikan/penuntutan tidak secara merta menjamin korban bisa mendapatkan ganti kerugian. Hal ini karena mungkin saja proses penyidikan dan/atau penuntutan telah sesuai KUHAP. Masalah ini dikembalikan pada pertimbangan hakim. Penggunaan mekanisme ganti kerugian di KUHAP sendiri tidak lebih optimal dari mekanisme perdata. Isu-isu penggunaan mekanisme ganti kerugian di KUHAP untuk mendapatkan ganti kerugian bagi korban penyiksaan dengan pelaku anggota Polri dapat dikategorikan sebagai berikut:

## 1. DASAR GUGATAN

Hamzah (2015) menjelaskan bahwa ganti kerugian dengan dasar Pasal 95 Ayat (1) KUHAP timbul karena pejabat yang berwenang melakukan kesalahan saat melaksanakan tindakan *pro justitia* berupa salah menangkap, menahan, menuntut, mengadili, tindakan lain tanpa alasan yang berdasarkan undang-undang, atau kekeliruan mengenai orang atau hukum yang diterapkan. Kesalahan tersebut melahirkan hak keperdataan bagi pihak yang dirugikan untuk menuntut ganti kerugian. Pada awalnya, tuntutan ganti kerugian macam ini diajukan dengan mekanisme perdata. Pembuat undang-undang kemudian menggeser mekanisme ini ke Pasal 95 KUHAP dengan tujuan menciptakan peradilan yang cepat, murah, dan biaya ringan.<sup>55</sup>

KUHAP tidak memuat dasar tuntutan ganti kerugian dengan dasar penyiksaan. Memang, terdapat ruang abu-abu pada alasan “tindakan lain tanpa alasan undang-undang”. Namun, Penjelasan Pasal 95 Ayat (1) KUHAP membatasi makna “kerugian karena dikenakan tindakan lain” sebagai kerugian akibat pemasukan rumah, penggeledahan, penyitaan yang tidak sah menurut hukum, serta penahanan yang lebih lama daripada pidana yang dijatuhkan. Artinya, rumusan pasal ini tertutup.<sup>56</sup> Oleh karenanya, penyiksaan dan intimidasi tidak bisa menjadi dasar tuntutan ganti kerugian karena keduanya merupakan ranah materiil sementara

---

<sup>54</sup> Penetapan No. 1/Pid.Pra/2019/PN Kbu, pidana, *Omen Abdurrahman vs Pemerintah Republik Indonesia*, dkk, 17 Juni 2019.

<sup>55</sup> Andi Hamzah, *supera note 1*, hlm. 197-204.

<sup>56</sup> Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana, Ps. 95 Ayat (1) dan Penjelasan.

mekanisme ganti kerugian di KUHAP hanya melindungi hal-hal yang bersifat administratif teknis formalitas yuridis.<sup>57</sup>

Namun, Arsil berpendapat kerangka berpikir ini tidak konsekuen dengan ketentuan Pasal 9 Ayat (2) dan (3) PP 92/2015 yang mengatur besaran ganti kerugian dengan mekanisme ini apabila korban mengalami luka berat atau cacat sehingga tidak bisa melakukan pekerjaan atau mati. Rumusan dua pasal ini menimbulkan tanda tanya tentang mengapa tersangka, terdakwa, atau terpidana mengalami luka berat, cacat, atau mati. Oleh karenanya, Arsil berpendapat bahwa tuntutan ganti kerugian karena adanya anggota Polri yang melakukan penyiksaan kepada tersangka, terdakwa, atau terpidana dapat menggunakan mekanisme ganti kerugian di KUHAP. Lebih lanjut, Arsil juga melihat mekanisme ini dengan lensa “kerugian” dimana semua hal yang terjadi selama proses peradilan pidana merupakan tanggung jawab negara sehingga negara wajib bertanggung jawab apabila proses peradilan pidana menimbulkan kerugian.<sup>58</sup>

Terdapat dua masalah lain dengan rumusan Pasal 95 Ayat (1) KUHAP. Pertama, ruang lingkup pemohon yang sempit hanya meliputi tersangka, terdakwa, terpidana, atau keluarganya.<sup>59</sup> Rumusan ini lebih sempit dibandingkan rumusan di Pasal 9 Ayat (1) UU Kekuasaan Kehakiman dimana permintaan dapat diajukan oleh “setiap orang”.<sup>60</sup> Dengan rumusan Pasal 95 (1) KUHAP di atas, maka Iwan yang belum menjadi tersangka tidak dapat menggunakan mekanisme ini<sup>61</sup>; Kedua, rumusan yang tidak konsisten. Pada Pasal 95 Ayat (1) KUHAP, terdapat frasa “menuntut” yang berarti terdapat proses sengketa (*kontentiosa*). Anehnya, produk hukum yang dihasilkan bukan putusan melainkan penetapan yang notabene-nya merupakan produk hukum pada perkara-perkara tanpa adanya sengketa (*kontentiosa*).<sup>62</sup>

Pada praktiknya, pengadilan tidak pernah secara terang-terangan menjadikan penyiksaan sebagai dasar untuk mengabulkan tuntutan ganti kerugian berdasarkan Pasal 95 KUHAP. Pada kasus Mbah Omen, pengadilan menilai bahwa penembakan terhadap Mbah Omen, walaupun “ditembak dengan alasan yang sah”, telah menimbulkan kerugian bagi korban sehingga melanggar Pasal 95 Ayat (1) KUHAP jo. Pasal 9 Ayat (2) PP 92/2015.<sup>63</sup> Pada kasus Andro

---

<sup>57</sup> D.Y. Witanto, *supera note 1*, hlm. 1-20.

<sup>58</sup> Arsil, *supera note 3*.

<sup>59</sup> Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana, Ps. 95 Ayat (1).

<sup>60</sup> Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, Ps. 9 Ayat (1).

<sup>61</sup> Iwan Mulyadi tertembak ketika pelaku sedang melakukan penyelidikan. Tn. Nazar vs Pemerintah Republik Indonesia, dkk, *supera note 3*, hlm. 3.

<sup>62</sup> Yahya Harahap (2013), *supera note 1*, hlm. 29-48.

<sup>63</sup> Omen Abdurrahman vs Pemerintah Republik Indonesia, *supera note 1*, hlm. 38.

Supriyanto dan Nurdin Prianto (“**Andro-Nurdin**”), pengadilan mengabaikan keterangan korban dan sejumlah saksi yang menyatakan bahwa korban telah mengalami penyiksaan meskipun tetap mengabdikan sebagian dari tuntutan ganti kerugian dengan alasan bahwa Andro-Nurdin telah mengalami kerugian akibat kehilangan penghasilan selama ditahan.<sup>64</sup> Sementara itu, Era menyatakan bahwa berdasarkan pengalamannya mekanisme ini tidak begitu menarik karena peluang menangnya kecil.<sup>65</sup>

## 2. HUKUM ACARA

Mekanisme ganti kerugian di KUHAP juga punya masalah mendasar berupa ketidakjelasan hukum acaranya. Permohonan ganti kerugian di KUHAP punya dua hukum acara yang berbeda sesuai karakteristik kasusnya, yaitu: (a) apabila suatu perkara dihentikan di tingkat penyidikan atau penuntutan, maka sidang dilaksanakan dengan mekanisme praperadilan<sup>66</sup>; dan (b) apabila suatu perkara telah diajukan ke pengadilan, maka sidang dilakukan di pengadilan negeri dengan “mengikuti acara praperadilan”<sup>67</sup>. Witanto (2019) menyatakan bahwa ketidakjelasan ini menyebabkan pada praktiknya sidang dilaksanakan menggunakan pendekatan asas-asas hukum acara perdata. Hal ini terlihat pada kasus Mbah Omen dan kasus Andro-Nurdin dimana para pihak ditempatkan sebagai penggugat dan tergugat, adanya replik dan duplik, hingga tuntutan ganti kerugian yang disusun berdasarkan kerugian materiil dan immateriil.<sup>68</sup>

Lebih lanjut, Arsil menyatakan bahwa ketidakjelasan hukum acara ini membuat praktik tuntutan ganti kerugian berdasarkan KUHAP menyimpang dari tujuan awalnya. Arsil menjelaskan bahwa mekanisme ini dibuat dengan lensa “kerugian” dimana pemohon hanya perlu membuktikan adanya kerugian, bukan kesalahan. “Makanya bentuknya permohonan, bukan gugatan” imbuhnya. Namun, tidak adanya aturan turunan yang memadai menyebabkan pada praktiknya sidang dilaksanakan menggunakan pendekatan asas-asas hukum acara perdata. Hal ini menyebabkan pergeseran pandangan dari lensa “kerugian” menjadi lensa “kesalahan” dimana negara seolah-olah ditempatkan sebagai tergugat dan pemohon harus membuktikan adanya kesalahan dari penegak hukum layaknya hukum acara perdata.<sup>69</sup>

---

<sup>64</sup> Penetapan No. 98/Pid.Prap/2016/PN.Jkt.Sel, *Andro Supriyanto dan Nurdin Priyanto vs Pemerintah Republik Indonesia*, dkk, 9 Agustus 2016.

<sup>65</sup> Era Purnama Sari, *supera note 3*.

<sup>66</sup> Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana, Ps. 77 huruf b jo. Ps. 95 Ayat (2).

<sup>67</sup> Id., Pasal 95 Ayat (1), (3), (4), dan (5).

<sup>68</sup> D.Y. Witanto, *supera note 5*, hlm. 257.

<sup>69</sup> Arsil, *supera note 4*.

Masalah ini juga berpotensi mempengaruhi kans pemohon untuk mengajukan gugatan secara perdata apabila permohonan ganti kerugian ditolak. Gugatan berpotensi diputus *nebis in idem*. *Nebis in idem* terjadi dalam perkara perdata apabila: (a) pokok tuntutan sama; (b) alasan tuntutan sama; (c) pihak-pihak yang terlibat sama dan dalam hubungan yang sama.<sup>70</sup> Penerapan asas-asas hukum perdata pada mekanisme ini bisa saja membuat pengadilan menolak tuntutan ganti kerugian lanjutan dengan mekanisme perdata karena, apabila mekanisme ini dilihat dengan lensa “kesalahan”, maka ketiga unsur diatas terpenuhi karena tujuannya sama-sama mendapat ganti kerugian, dengan alasan penyiksaan, serta melibatkan pihak-pihak yang sama yaitu korban dan negara melalui institusi Polri. Penulis menemukan fakta berbeda. Pada kasus Syahri, pengadilan pada kasus gugatan perdata tidak menerapkan ketentuan-ketentuan di Pasal 95 KUHAP dan PP 92/2015 pada gugatan perdatanya.<sup>71</sup>

Beberapa hal lain juga mengurangi daya tarik mekanisme ini. Pertama, terbatasnya jumlah ganti kerugian yaitu: (a) Rp500 ribu - Rp100 juta; (b) Rp25 juta - Rp300 juta apabila mengakibatkan luka berat atau cacat sehingga tidak bisa melakukan pekerjaan; dan (c) Rp50 juta - Rp500 juta apabila korban mengalami kematian. Hal ini berbeda dengan mekanisme perdata dimana besaran ganti kerugiannya tidak dibatasi;<sup>72</sup> Kedua, batasan waktu dimana tuntutan diajukan paling lambat tiga bulan terhitung sejak: (a) tanggal tanggal petikan atau salinan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap diterima; atau (b) sejak suatu perkara dihentikan penyidikan atau penuntutannya.<sup>73</sup> Hal ini berbeda dengan mekanisme perdata yang masa kadaluarsanya mencapai 30 tahun.<sup>74</sup> Terkait hal, perlu diperhatikan putusan perdata pada kasus Syahri dimana pengadilan menyatakan bahwa daluwarsa yang diatur di PP 92/2015 tidak berlaku apabila tuntutan diajukan dengan mekanisme perdata.<sup>75</sup>

Di tengah semua keterbatasan tersebut, mekanisme ganti kerugian di KUHAP punya keunggulan terkait eksekusinya. Pasal 11 PP 92/2015 mengatur bahwa pembayaran ganti kerugian dilakukan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keuangan (Kemenkeu -pen.) dalam jangka waktu paling lama 14 hari kerja terhitung sejak tanggal permohonan diterima. Ketentuan ini memberikan kejelasan terkait siapa yang bertanggung jawab membayar ganti kerugian kepada korban dan berapa lama waktu yang diberikan kepada negara untuk membayar ganti kerugian tersebut. Hal ini berbeda dengan

---

<sup>70</sup> Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, Ps. 1917.

<sup>71</sup> Syahri Ramadhan Burhanuddin alias Koko vs Pemerintah Republik Indonesia dkk, *supera note 2*, hlm. 80

<sup>72</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 92 Tahun 2015, Ps. 9.

<sup>73</sup> Yahya Harahap, 2015, *supera note 3*, hlm.40-45.

<sup>74</sup> Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, Ps. 1976.

<sup>75</sup> Syahri Ramadhan Burhanuddin alias Koko vs Pemerintah Republik Indonesia dkk, *supera note 1*, hlm. 123.

mekanisme perdata dimana pembayarannya dapat *molor* hingga bertahun-tahun karena harus melewati proses penganggaran APBN. Pada mekanisme lainnya, eksekusi berpotensi macet karena pelaku tidak memiliki harta benda yang cukup untuk membayar ganti kerugian.

### 3. PEMBUKTIAN

Sebagaimana telah dijelaskan, baik “acara praperadilan” maupun “mengikuti acara praperadilan” sama-sama tidak punya hukum acara yang jelas sehingga pada praktiknya sidang dilaksanakan menggunakan pendekatan asas-asas hukum acara perdata. Ketidakjelasan ini punya konsekuensi penting tentang kekuatan alat pembuktian: Pasal 1866 KUHPerdata / Pasal 164 HIR atau Pasal 183 dan 184 KUHP. Penulis condong pada pendapat bahwa pembuktian pada permohonan ganti kerugian di KUHP mengikuti pengaturan di Pasal 183 dan 184 KUHP. Hal ini didasarkan pada argumen bahwa mekanisme “acara praperadilan” atau “mengikuti acara praperadilan” yang tercantum di Pasal 95 KUHP sendiri berhubungan dengan pasal-pasal lainnya di KUHP. Salah satunya adalah Pasal 82 Ayat (1) huruf b KUHP dimana dalam memeriksa dan memutus perkara dengan mekanisme praperadilan “hakim mendengar keterangan baik dari tersangka atau pemohon maupun pejabat yang berwenang;”. Hal ini menunjukkan bahwa keterangan saksi punya kekuatan pembuktian yang paling kuat dalam perkara “praperadilan” maupun “mengikuti acara praperadilan”, bukan bukti tertulis yang didasarkan pada Pasal 1866 KUHPerdata / Pasal 164 HIR.<sup>76</sup>

Lebih lanjut, pada kasus Mbah Omen, pengadilan memutus dengan menggabungkan bukti tertulis dan bukti keterangan saksi. Salah satu bukti yang menarik perhatian adalah penggunaan hasil *rontgen* alih-alih *visum et repertum* sebagai bukti medis adanya penembakan terhadap Mbah Omen. Akses terhadap *rontgen* lebih mudah karena tidak perlu persetujuan dari penyidik.<sup>77</sup> Sementara itu, pada kasus Andro-Nurdin ganti kerugian yang diberikan oleh pengadilan didasarkan pada kehilangan penghasilan akibat ditahan dan mengabaikan keterangan korban dan sejumlah saksi yang menyatakan bahwa korban telah mengalami penyiksaan.<sup>78</sup> Arsil berpendapat bahwa bukti *rontgen* pada kasus Mbah Omen cukup untuk membuktikan adanya kerugian yang dialami Mbah Omen. Dalam hal ini, Arsil konsisten menggunakan lensa “kerugian” dimana semua hal yang terjadi selama proses peradilan pidana merupakan tanggung jawab negara. “Konsepnya mirip *strict liability*” imbuhnya.<sup>79</sup>

---

<sup>76</sup> Id.,

<sup>77</sup> Omen Abdurrahman vs Pemerintah Republik Indonesia, *supera note 2*, hlm. 23.

<sup>78</sup> Andro Suprianto dan Nurdin Priyanto vs Pemerintah Republik Indonesia, dkk, *supera note 1*, hlm. 69.

<sup>79</sup> Arsil, *supera note 5*.

Putusan pada kasus Mbah Omen dan kasus Andro Nurdin memang diberikan dengan lensa “kerugian”. Namun, penggunaan lensa “kerugian” ini langka. Pengadilan lebih sering menolak permohonan ganti kerugian yang masuk dengan berbagai alasan. Misalnya, pada kasus Herianto dan Aris Winata Saputra (“**Herianto-Aris**”), pengadilan menolak permohonan ganti kerugian yang diajukan dengan alasan penyiksaan bukan merupakan kewenangan praperadilan. Dalam hal ini, pengadilan mengabaikan bukti-bukti berupa keterangan dari rumah sakit, bukti saksi, hingga fakta bahwa keduanya ditahan selama proses pidana berlangsung.<sup>80</sup> Hal ini menunjukkan bahwa masih terjadi tarik menarik antara penerapan lensa “kerugian” dan “kesalahan” di praktik. Sayangnya, belum ada data yang secara gamblang menunjukkan perbandingan penerapan dua lensa ini.

### **C. MEKANISME PENGGABUNGAN PERKARA**

Kasus Budri-Faisal merupakan salah satu kasus yang paling menarik untuk dibahas dalam konteks tuntutan ganti kerugian akibat penyiksaan dengan pelaku anggota Polri. Memang, Yusmanidar, ibu dari Budri-Faisal, akhirnya mendapatkan ganti kerugian sebesar Rp500 juta rupiah melalui mekanisme perdata pada Putusan MA No. 2890 K/Pdt/2017. Namun, perlu diperhatikan bahwa dua tuntutan ganti kerugian lain yang diajukan Yusmanidar diajukan telah ditolak oleh pengadilan. Dua tuntutan ganti kerugian lain tersebut diajukan dengan mekanisme restitusi melalui LPSK. Perkaranya kemudian disidangkan dengan mekanisme penggabungan perkara bersamaan dengan tuntutan pidana kepada para anggota Polri pelaku penyiksaan.<sup>81</sup>

Dua penolakan ini sudah cukup menjadi dasar untuk mempertanyakan efektivitas tuntutan ganti kerugian dengan mekanisme penggabungan perkara dalam kasus-kasus penyiksaan dengan pelaku anggota Polri. Mekanisme ini memang punya keunggulan tersendiri karena memberikan hak serta kemudahan bagi korban tindak pidana untuk mengajukan tuntutan ganti kerugian tanpa harus menunggu vonis kepada pelaku. Hal ini sesuai dengan prinsip peradilan yang sederhana, cepat, dan biaya ringan. Namun, beberapa rumusan yang diatur di Pasal 98-101 KUHAP membuat mekanisme ini punya berbagai keterbatasan. Isu-isu penggunaan mekanisme penggabungan perkara untuk mendapatkan ganti kerugian bagi korban penyiksaan dengan pelaku anggota Polri dapat dikategorikan sebagai berikut:

#### **1. DASAR GUGATAN**

---

<sup>80</sup> Penetapan No. 145/Pid.Pra/2017/PN Jkt.Sel, Herianto dan Aris Winata Saputra vs Pemerintah Republik Indonesia, dkk, 23 Januari 2018, hlm. 69-71.

<sup>81</sup> Yusmanidar vs Pemerintah Republik Indonesia, dkk, *supera note 4*.

Mekanisme penggabungan perkara diatur di Pasal 98-101 KUHAP. Pasal 98 Ayat (1) KUHAP mengatur bahwa:

*“Jika suatu perbuatan yang menjadi dasar dakwaan di dalam suatu pemeriksaan perkara pidana oleh pengadilan negeri menimbulkan kerugian bagi orang lain, maka hakim ketua sidang atas permintaan orang itu dapat menetapkan untuk menggabungkan perkara gugatan ganti kerugian kepada perkara pidana itu;”*

Tuntutan ganti kerugian dengan mekanisme ini memiliki ciri-ciri sebagai berikut: (a) kerugian ditimbulkan oleh suatu tindak pidana; (b) tuntutan ganti kerugian ditunjukkan kepada si pelaku tindak pidana yaitu terdakwa; dan (c) pemeriksaan tuntutan ganti kerugian kepada terdakwa tersebut digabung dan diputus sekaligus bersamaan perkara pidananya.<sup>82</sup>

Berdasarkan ketentuan ini, maka hal pertama yang harus dipastikan adalah bahwa perbuatan yang dilakukan pelaku merupakan suatu tindak pidana. Terkait hal ini, Pasal 29 Ayat (1) UU Kepolisian mengatur bahwa anggota Polri tunduk pada peradilan umum. Lebih lanjut, Pasal 9 Ayat (2) UU Kekuasaan Kehakiman mengatur bahwa pejabat yang dengan sengaja melakukan suatu perbuatan yang menyalahi proses peradilan dipidana sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Artinya, anggota Polri yang melakukan penyiksaan harus dipidana, tidak mungkin hanya dikenakan hukuman disiplin atau kode etik saja. Pada umumnya, anggota Polri pelaku penyiksaan seperti pada kasus Budri-Faisal, Erik, Iwan dijerat dengan delik penganiayaan berdasarkan Pasal 351 KUHP.

Tantangan kedua adalah memastikan bahwa anggota Polri pelaku penyiksaan diproses secara pidana. Tanpa adanya proses pidana terhadap pelaku, mekanisme penggabungan perkara tidak dapat digunakan karena sifatnya assessor dengan tuntutan pidana terhadap pelaku. Sayangnya, tidak banyak anggota Polri yang diseret ke meja hijau karena penyiksaan kecuali pada kasus-kasus yang menyebabkan cacat atau mati. Terkait hal ini, Arsil mengingatkan bahwa mekanisme penggabungan perkara hanya dimaksudkan untuk perkara-perkara dengan tuntutan ganti kerugian sederhana. “Kalau rumit ya jangan digabungkan” katanya. Pasal 98 Ayat (1) KUHAP sendiri mengatur bahwa hakim punya kewenangan untuk menerima atau menolak penggabungan perkara.<sup>83</sup>

## **2. HUKUM ACARA**

Harahap (2015) berpendapat mekanisme penggabungan perkara merupakan terobosan dalam sistem peradilan di Indonesia. Mekanisme ini sesuai dengan prinsip peradilan yang

---

<sup>82</sup> Yahya Harahap, 2015, *supera note 4*, hlm. 80.

<sup>83</sup> Arsil, *supera note 6*.

sederhana, cepat, dan biaya ringan serta “asas keseimbangan” yang digariskan KUHAP karena memberikan martabat dan perlindungan bagi orang lain yang dirugikan oleh terdakwa. Sayangnya, mekanisme ini punya beberapa keterbatasan. Pasal 101 KUHAP mengatur bahwa mekanisme penggabungan perkara dilaksanakan sesuai dengan hukum acara perdata sepanjang tidak diatur lain. Kalimat terakhir ternyata besar pengaruhnya. Penulis mengidentifikasi lima penyimpangan dari hukum acara perdata pada mekanisme penggabungan perkara.<sup>84</sup>

**Pertama, batasan pihak yang dapat digugat.** Pasal 98 Ayat (1) KUHAP mengatur bahwa tuntutan ganti kerugian dengan mekanisme penggabungan perkara ditunjukkan kepada terdakwa. Dalam konteks penelitian ini, rumusan ini mau tidak mau menghilangkan tanggung jawab negara. Baik Arsil maupun Era berargumen bahwa negara harus bertanggung jawab dalam hal tindakan aparaturnya menyebabkan kerugian bagi masyarakat. Hilangnya tanggung jawab institusi/negara ini berpotensi menghambat eksekusi karena terdakwa bisa saja beralasan tidak memiliki harta benda yang cukup untuk membayar ganti kerugian.<sup>85</sup>

**Kedua, batasan waktu mengajukan tuntutan.** Pasal 98 Ayat (2) KUHAP mengatur bahwa tuntutan ganti kerugian dengan mekanisme ini diajukan selambat-lambatnya sebelum penuntut umum mengajukan tuntutan pidananya atau sebelum hakim menjatuhkan putusannya dalam hal penuntut umum tidak hadir. Pendeknya jangka waktu pengajuan tuntutan serta belum tentu ada transparansi dari penuntut umum mengurangi daya tarik mekanisme ini. Perlu juga diperhatikan Pasal 99 Ayat (1) jo. Pasal 101 KUHAP yang mengatur bahwa pengadilan menimbang kewenangannya mengadili gugatan tersebut. Artinya, pengadilan harus memeriksa apakah kompetensi absolut dan relatif dari permintaan penggabungan perkara tersebut telah sesuai. Masalah yang paling mungkin muncul adalah apabila tempat terjadinya peristiwa pidana dan kediaman terdakwa berbeda. Dalam hal ini, permintaan penggabungan perkara tidak bisa dilaksanakan karena gugatan perdata diajukan ke tempat kediaman tergugat.<sup>86</sup>

**Ketiga, batasan jenis ganti kerugian.** Pasal 99 Ayat (2) KUHAP mengatur bahwa ganti kerugian dengan mekanisme penggabungan perkara dibatasi pada “penggantian biaya” saja. Sementara itu, ganti kerugian immateriil harus diajukan secara terpisah menggunakan mekanisme perdata biasa. Era berpendapat bahwa ruang lingkup ini terlalu sempit. Bukan hanya terkait hilangnya ganti kerugian immateriil, tetapi juga tentang makna penggantian biaya. Era menyatakan bahwa pada praktiknya pengadilan hanya mengabulkan tuntutan ganti

---

<sup>84</sup> Yahya Harahap, 2015, *supera note 5*, hlm. 80-84.

<sup>85</sup> Arsil, *supera note 7*, dan Era Purnama Sari, *supera note 4*.

<sup>86</sup> Yahya Harahap, 2015, *supera note 6*, hlm. 82-83.

kerugian yang nyata-nyata telah dikeluarkan oleh korban atau keluarga. “Padahal kan materiil sebetulnya kerugian yang bisa dihitung bahkan keuntungan” katanya.<sup>87</sup>

Pembatasan ini juga berpotensi memunculkan *nebis in idem*. Pada kasus Budri-Faisal, pengadilan menolak tuntutan ganti kerugian materiil pada gugatan dengan mekanisme perdata karena tuntutan ganti kerugian materiil yang dimintakan telah ditolak oleh pengadilan saat diajukan dengan mekanisme penggabungan perkara.<sup>88</sup> Namun, pada kasus Erik pengadilan tetap mengabulkan tuntutan ganti kerugian materiil (sepanjang yang bisa dibuktikan -pen) yang diajukan meskipun sudah gugur saat diajukan tuntutan dengan mekanisme penggabungan perkara.<sup>89</sup> Dapat dilihat adanya dua putusan yang bertentangan meskipun pokok permasalahannya sama. Belakangan, MA menetapkan putusan Erik sebagai yurisprudensi.<sup>90</sup>

**Keempat, sifat assessor tuntutan.** Penyimpangan lain dari mekanisme ini adalah sifatnya yang tidak bisa berdiri sendiri. Pasal 99 Ayat (3) jo. Pasal 100 KUHP mengatur bahwa putusan ganti kerugian dengan mekanisme penggabungan perkara berkekuatan hukum tetap apabila putusan pidananya juga berkekuatan hukum tetap. Lebih lanjut, apabila putusan pidananya dimintakan banding, maka pemeriksaan banding juga dilakukan terhadap tuntutan ganti kerugian yang diajukan. Sebaliknya, jika tidak ada permintaan banding terhadap tuntutan pidananya maka tidak diperkenankan banding terhadap tuntutan ganti kerugian yang diajukan. Hal ini berarti apabila pengadilan membebaskan terdakwa dari tuduhan pidana yang dikenakan maka tuntutan ganti kerugian yang dimintakan otomatis batal. Namun, bila terdakwa diputus tidak berarti permintaan ganti kerugian akan dikabulkan.<sup>91</sup>

### 3. PEMBUKTIAN

Pada kasus Budri-Faisal, pengadilan menolak tuntutan ganti kerugian dengan mekanisme penggabungan perkara meskipun para anggota Polri yang melakukan penyiksaan terhadap Budri dan Faisal diputus bersalah. Pengadilan menilai bahwa “perbuatan Para Terdakwa **tidak terbukti menyebabkan kematian** korban Faisal Akbar dan/atau Budri M. Zen”. Pertimbangan ini ada benarnya. Para anggota Polri pelaku penyiksaan terhadap Budri dan Faisal diputus bersalah melakukan penganiayaan, penganiayaan yang menyebabkan luka berat, dan/atau penganiayaan terhadap anak. Namun, pengadilan menyatakan para terdakwa tidak bersalah melakukan penganiayaan yang menyebabkan kematian sesuai Pasal 351 Ayat (3)

---

<sup>87</sup> Era Purnamasari, *supera note 5*.

<sup>88</sup> Yusmanidar vs Pemerintah Republik Indonesia, dkk, *supera note 5*.

<sup>89</sup> Alamsyahfudin vs Pemerintah Republik Indonesia, dkk, *supera note 4*.

<sup>90</sup> Buku Yurisprudensi Mahkamah Agung Tahun 2016.

<sup>91</sup> Yahya Harahap, 2015, *supera note 7*, hlm. 83-85.

KUHP. Hal ini lah yang menjadi dasar bagi pengadilan dalam menolak tuntutan ganti kerugian dengan mekanisme penggabungan perkara.<sup>92</sup>

Arsil tidak setuju dengan pertimbangan ini. Menurutnya, ganti kerugian tetap dapat diberikan karena dakwaan terhadap para pelaku sudah terbukti. “Ada korelasi antara tindakan pelaku dengan kerugian korban” katanya.<sup>93</sup> Penggugat sebenarnya bisa saja menyelaraskan alasan tuntutan ganti kerugian dengan alasan tuntutan pidana terhadap pelaku. Dengan cara ini, penggugat punya “bantalan” apabila suatu tuntutan pidana terhadap pelaku tidak terbukti. Masalahnya, Era berpendapat bahwa ruang peradilan pidana yang masih dimonopoli oleh jaksa. Jaksa seringkali tidak transparan tentang kapan dan tuntutan pidana apa yang akan diajukan. “Hampir tidak ada ruang intervensi bagi korban” imbuhnya.<sup>94</sup>

Masalah lainnya adalah pembuktian atas kerugian yang dialami terdakwa. Pasal 99 Ayat (2) KUHP mengatur bahwa ganti kerugian dengan mekanisme penggabungan perkara dibatasi pada “penggantian biaya” saja. Namun, pengadilan seringkali menolak tuntutan ganti kerugian karena minimnya bukti yang diajukan. Pada kasus Budri-Faisal maupun kasus Erik, tuntutan ganti kerugian dengan mekanisme penggabungan perkara ditolak karena, salah satunya, minimnya bukti yang diajukan. Lebih lanjut, putusan pidana terhadap para anggota Polri yang melakukan penyiksaan tidak mencantumkan daftar bukti yang digunakan oleh penggugat untuk mendapatkan ganti kerugian. Minimnya dukungan dari penuntut umum dan LPSK ini turut mengurangi kesempatan korban untuk mendapatkan ganti kerugian.

#### **D. MEKANISME RESTITUSI**

Penggunaan mekanisme restitusi untuk menuntut ganti kerugian akibat penyiksaan dengan pelaku anggota Polri dapat ditemukan juga pada kasus Budri-Faisal serta kasus Erik. Sayangnya, pengadilan menolak tuntutan ganti kerugian pada dua kasus ini. Mekanisme restitusi sebenarnya punya rumusan yang cukup baik dengan memberikan perlindungan yang komprehensif terhadap hak-hak korban termasuk mengenai jenis-jenis ganti kerugian. Namun, gugurnya tuntutan ganti kerugian pada kasus Budri-Faisal dan kasus Erik mengindikasikan bahwa pelaksanaan mekanisme restitusi pada tataran praktik punya banyak kendala. Isu-isu penggunaan mekanisme restitusi untuk mendapatkan ganti kerugian bagi korban penyiksaan dengan pelaku anggota Polri dapat dikategorikan sebagai berikut:

##### **1. DASAR GUGATAN**

---

<sup>92</sup> Putusan Nomor 135/Pid.B/2012/PN.MR, pidana, *Syamsul Bahri, dkk*, 29 Januari 2013, hlm. 135-136 dan Putusan Nomor 136/Pid.B/2012/PN.MR, pidana, *Al Indra, SH., dkk*, 29 Januari 2013, hlm. 132.

<sup>93</sup> Arsil, *supera note 8*.

<sup>94</sup> Era Purnama Sari, *supera note 6*.

Dasar tuntutan ganti kerugian dengan mekanisme restitusi diatur di Pasal 7A Ayat (1) UU PSK yang mengatur bahwa:

*“Korban tindak pidana berhak memperoleh Restitusi berupa:*

- a. ganti kerugian atas kehilangan kekayaan atau penghasilan;*
- b. ganti kerugian yang ditimbulkan akibat penderitaan yang berkaitan langsung sebagai akibat tindak pidana; dan/atau*
- c. penggantian biaya perawatan medis dan/atau psikologis.”*

Perlu diperhatikan bahwa UU PSK mengatur dua jenis ganti kerugian. Pertama, kompensasi yaitu ganti kerugian yang dibayarkan oleh negara pada kasus-kasus pelanggaran HAM dan tindak pidana terorisme apabila pelaku tidak mampu. Kedua, restitusi yaitu ganti kerugian yang dibayarkan oleh pelaku tindak pidana atau pihak ketiga kepada korban tindak pidana.<sup>95</sup>

Ruang lingkup ganti kerugian pada mekanisme restitusi cukup komprehensif, meliputi juga penggantian biaya atas perawatan medis dan/atau psikologis. Namun, Marasabessy (2015) berpendapat bahwa ketentuan ini masih bermasalah karena tidak jelasnya kriteria tindak pidana yang dapat dimintakan restitusi melalui LPSK. Pasal 7A Ayat (2) UU PSK mengatur bahwa *“Tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Keputusan LPSK.”*. Tata cara untuk mendapatkan keputusan LPSK tersebut diatur di Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2018 tentang Pemberian Kompensasi, Restitusi, dan Bantuan kepada Saksi dan Korban (**“PP 7/2018”**) dimana permohonan restitusi harus terlebih dulu diperiksa oleh LPSK sebelum diajukan ke pengadilan. Hasil pemeriksaan tersebut dituangkan dalam Keputusan LPSK dengan memuat pertimbangan untuk menerima atau menolak permohonan restitusi.<sup>96</sup>

Dalam konteks penelitian ini, mekanisme restitusi hanya dapat digunakan apabila anggota Polri pelaku penyiksaan diproses secara pidana. Kesimpulan ini didasarkan pada kasus Budri-Faisal dan kasus Erik dimana masing-masing ahli waris korban mengajukan restitusi melalui LPSK bersamaan dengan proses pidana terhadap pelaku. Sayangnya, tuntutan ganti kerugian dengan mekanisme restitusi pada dua kasus ini ditolak oleh pengadilan. Pada kasus Budri-Faisal, pengadilan menolak tuntutan ganti kerugian yang diajukan karena para anggota Polri pelaku penyiksaan tidak terbukti melakukan penganiayaan yang menyebabkan kematian seperti dasar tuntutan LPSK. Sementara itu, pengadilan menolak tuntutan ganti kerugian pada kasus Erik karena tidak cukup bukti yang dihadirkan di persidangan.

---

<sup>95</sup> Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban., Ps. 1 angka 10 dan 11.

<sup>96</sup> Fauzy Marasabessy, “Restitusi bagi Korban Tindak Pidana: Sebuah Tawaran Mekanisme Baru”, *Jurnal Hukum dan Pembangunan Tahun ke-45 No. 1*, Januari-Maret 2015, hlm. 59-60.

## 2. HUKUM ACARA

Permohonan restitusi melalui LPSK dapat dikategorikan ke dalam dua tahap. Pertama, tahap pemeriksaan. Pada tahap ini, LPSK melakukan pemeriksaan terhadap suatu permohonan untuk mengetahui apakah kasus yang dimohonkan tersebut layak untuk dimintakan restitusi ke pengadilan. Hasil pemeriksaan tersebut dituangkan ke dalam sebuah Keputusan LPSK yang menerima atau menolak permohonan restitusi.<sup>97</sup> Kedua, tahap pengajuan restitusi. Pada tahap ini, LPSK mewakili pemohon untuk mengajukan permohonan ganti kerugian ke pengadilan. Pengajuan permohonan restitusi ke pengadilan dapat dilakukan sebelum atau setelah putusan pidana terhadap pelaku tindak pidana berkekuatan hukum tetap.<sup>98</sup>

**Pertama, tahap pemeriksaan.** Permohonan restitusi diajukan korban, keluarga, atau kuasa hukumnya secara tertulis di atas kertas bermaterai cukup dalam Bahasa Indonesia. Permohonan memuat sejumlah informasi dan dokumen. Salah tiganya menarik perhatian penulis yaitu: (a) bukti kerugian yang nyata-nyata diderita oleh korban atau keluarga yang dibuat atau disahkan oleh pejabat yang berwenang; (b) bukti biaya yang akan atau telah dikeluarkan selama perawatan dan/atau pengobatan yang disahkan oleh instansi atau pihak yang melakukan perawatan atau pengobatan; dan (c) surat keterangan dari Polri yang menunjukkan pemohon sebagai korban tindak pidana.<sup>99</sup> Seabrek lampiran ini seolah-olah mengindikasikan bahwa beban pembuktian ada pada pemohon restitusi. Hal ini tentu memberatkan. UU PSK sendiri tidak memberikan kejelasan tentang jenis-jenis alat bukti maupun kekuatan pembuktiannya di pengadilan. Belum lagi penyimpangan dimana bukti-bukti tersebut harus “dibuat atau disahkan oleh pejabat yang berwenang”, “disahkan oleh instansi atau pihak yang melakukan perawatan atau pengobatan”, serta “surat keterangan dari Polri”. Penyimpangan ini berpotensi menimbulkan kekacauan pada tataran praktik dimana pejabat yang berwenang menolak untuk mengeluarkan “bukti” yang dimaksud.

Era juga mengeluhkan syarat-syarat ini. “tidak akan ketemu dalam empiriknya” katanya. Pada kasus Erik, pengadilan menolak permohonan restitusi yang diajukan dengan alasan permohonan restitusi tidak dilampiri dengan bukti yang menunjukkan adanya kerugian. Tidak ada yang salah dengan pertimbangan ini. Namun, kondisi ini cukup janggal karena seharusnya menghadirkan bukti-bukti bukan masalah. LPSK seharusnya telah mendapatkan bukti-bukti

---

<sup>97</sup> Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2014, Ps. 7A Ayat (2) jo. Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2018 tentang Pemberian Kompensasi, Restitusi, dan Bantuan kepada Saksi dan Korban, Ps. 19 Ayat (2) dan Ps. 20 Ayat (1).

<sup>98</sup> Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2014, Ps. 7A Ayat (3).

<sup>99</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2018 tentang Pemberian Kompensasi, Restitusi, dan Bantuan kepada Saksi dan Korban, Ps. 21 Ayat (2) dan (3).

saat melakukan pemeriksaan administratif maupun substantif terhadap pada kasus Erik. Minimal yang diatur di Pasal 21 Ayat (2) dan (3) PP 7/2018. Absennya bukti-bukti pada kasus Erik menimbulkan tanda tanya tentang apakah bukti-bukti tersebut sengaja tidak dihadirkan atau memang bukti-bukti tersebut memang tidak ada dari awal namun LPSK tetap menerima permohonan. LPSK tidak menanggapi permohonan wawancara yang diajukan hingga jangka waktu penelitian ini berakhir.<sup>100</sup>

**Kedua, tahap pengajuan restitusi.** Pengajuan permohonan restitusi ke pengadilan dapat dilakukan sebelum atau setelah putusan pidana terhadap pelaku tindak pidana berkekuatan hukum tetap.<sup>101</sup> Apabila permohonan diajukan sebelum putusan pidana terhadap pelaku berkekuatan hukum tetap, maka permohonan dilaksanakan dengan meminta penuntut umum untuk memuat permohonan restitusi dalam tuntutan pidananya. Berdasarkan praktik pada kasus Budri-Faisal dan kasus Erik, pengadilan melaksanakan sidang dengan mekanisme penggabungan perkara. Hasilnya, pembatasan-pembatasan yang ada pada mekanisme penggabungan perkara seperti batasan pihak yang dapat digugat, jangka waktu mengajukan tuntutan yang lebih singkat, ganti kerugian yang dapat dimintakan terbatas pada ganti kerugian materiil, potensi *nebis in idem*, hingga sifat *accessoir* dari tuntutan otomatis juga berlaku.<sup>102</sup>

Pilihan kedua adalah mengajukan restitusi setelah putusan pidana terhadap pelaku berkekuatan hukum tetap.<sup>103</sup> Penulis belum menemukan satupun kasus permohonan restitusi yang mengambil pilihan ini. Hal ini beralasan. Mekanisme yang digunakan baru ada setelah MA menerbitkan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2022 tentang Tata Cara Penyelesaian Permohonan dan Pemberian Restitusi dan Kompensasi kepada Korban Tindak Pidana (“**Perma 1/2022**”) yang mulai berlaku pada 1 Maret 2022. Perma 1/2022 membuat hukum acara baru. Pemeriksaan perkara dilakukan oleh pengadilan yang mengadili pelaku tindak pidana dengan kode register “Res.Pid”.<sup>104</sup> Permohonan dapat diajukan secara langsung oleh pemohon maupun melalui LPSK paling lambat 90 hari sejak pemohon mengetahui adanya putusan pidana berkekuatan hukum tetap terhadap pelaku.<sup>105</sup>

Mekanisme ini punya kelebihan dimana bentuk kerugian yang dapat dimintakan meliputi:  
(a) kehilangan kekayaan dan/atau penghasilan; (b) ganti kerugian **materiil dan/atau**

---

<sup>100</sup> Era Purnama Sari, *supera note* 7.

<sup>101</sup> Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2014, Ps. 7A Ayat (3).

<sup>102</sup> Lihat halaman 30 – 34.

<sup>103</sup> Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2014, Ps. 7A Ayat (5).

<sup>104</sup> Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2022 tentang Tata Cara Penyelesaian Permohonan dan Pemberian Restitusi dan Kompensasi kepada Korban Tindak Pidana., Ps. 13 Ayat (3).

<sup>105</sup> Id., Ps. 12 Ayat (2).

**immateriil** yang diakibatkan secara langsung oleh suatu tindak pidana; (c) penggantian biaya perawatan medis dan/atau psikologis; dan (d) kerugian lain seperti biaya transportasi dasar, biaya pengacara, atau biaya lain yang berhubungan dengan proses hukum.<sup>106</sup> Pengadilan juga wajib menerbitkan penetapan paling lama 21 hari sejak sidang pertama dan hanya dapat dimintakan banding.<sup>107</sup> Lebih lanjut, permohonan melalui Perma 1/2021 juga tidak menghapus hak korban untuk mengajukan gugatan perdata apabila pelaku bebas atau terdapat kerugian lain yang belum diajukan dan telah diajukan namun tidak dipertimbangkan oleh pengadilan.<sup>108</sup> Namun, Perma 1/2022 tidak konsisten karena produk hukumnya adalah penetapan. Hal ini berbeda dengan permohonan restitusi yang diajukan melalui penggabungan perkara dimana produknya adalah putusan. Padahal keduanya sama-sama restitusi.<sup>109</sup>

### 3. PEMBUKTIAN

UU PSK tidak mengatur tentang pembuktian maupun jenis-jenis alat bukti yang digunakan dalam perkara restitusi. Berdasarkan pembahasan sebelumnya, permohonan melalui LPSK yang harus melampirkan bukti-bukti seolah menunjukkan bahwa pembuktian ada pada pemohon. Padahal, seharusnya LPSK dan/atau penuntut umum lah yang berperan aktif mencari dan mengkoordinasikan alat bukti yang dihadirkan di persidangan. Penulis berargumen bahwa pembuktian dalam perkara restitusi mengacu pada KUHAP. Hal ini didasarkan pada fakta bahwa mekanisme penggabungan perkara diatur di KUHAP dan mekanisme berdasarkan Perma 1/2022 mengatur bahwa pengadilan yang berwenang mengadili permohonan restitusi adalah **pengadilan yang mengadili pelaku tindak pidana**. Jenis-jenis alat bukti di KUHAP diatur di Pasal 183 dan 184 KUHAP yang menekankan pada sekurang-kurangnya dua alat bukti yang sah dengan keterangan saksi sebagai alat bukti paling kuat. Hakim juga berperan aktif dan harus memiliki keyakinan terkait suatu perbuatan telah terjadi.<sup>110</sup>

Apabila permohonan restitusi diajukan sebelum adanya putusan pengadilan terhadap pelaku pidana yang berkekuatan hukum tetap maka permohonan disidangkan dengan mekanisme penggabungan perkara. Berkaca dari kasus Budri-Faisal, alasan gugatan harus selaras tuntutan pidana yang dikenakan kepada pelaku. Selain itu, bukti-bukti yang dihadirkan di persidangan pun harus dapat membuktikan adanya kerugian materiil. Sementara itu, penulis belum menemukan satupun kasus permohonan restitusi dengan mekanisme Perma 1/2022.

---

<sup>106</sup> Id., Ps. 4.

<sup>107</sup> Id., Ps. 14 Ayat (9) sampai (12).

<sup>108</sup> Id., Ps. 9.

<sup>109</sup> Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2014, Ps. 7A Ayat (4) dan (5).

<sup>110</sup> D.Y. Witanto, *supra note 4*, hlm.169-181.

Bentuk kerugian yang dapat dimintakan dengan mekanisme ini meliputi kerugian materiil maupun immateriil. Untuk membuktikan kerugian materiil, pemohon harus melampirkan bukti-bukti yang relevan baik bukti tertulis (nota, bon, atau struk) maupun bukti saksi. Sedangkan ganti kerugian immateriil hanya dapat diberikan apabila korban mengalami kematian, luka berat dan penghinaan sesuai Yurisprudensi MA No. 650/PK/Pdt/1994.

#### **E. MEKANISME GUGATAN *ONRECHTMATIG OVERHEIDSDAAD* (OOD) DI PTUN**

Perlu diperhatikan bahwa OOD pada awalnya merupakan ranah perdata. Kewenangan mengadili perkara-perkara OOD mulai beralih saat berlakunya UU Administrasi Pemerintahan. Pasal 87 huruf a UU Administrasi Pemerintahan mengatur bahwa **penetapan tertulis yang juga mencakup tindakan faktual** harus dimaknai sebagai KTUN sesuai UU PTUN. Pasal ini ambigu. Frasa “tindakan faktual” hanya muncul sekali di UU Administrasi Pemerintahan, namun punya dampak besar dengan mengalihkan kewenangan OOD dari ranah perdata ke ranah PTUN. Belum jelas juga apakah tindakan faktual sama dengan tindakan hukum. Berdasarkan ketentuan di atas, korban dapat mendalilkan bahwa penyiksaan yang dilakukan merupakan KTUN berbentuk tindakan faktual. Oleh karenanya, tindakan tersebut dapat digugat ke PTUN sesuai dengan Pasal 53 Ayat (1) UU PTUN.<sup>111</sup>

Rahma berpendapat bahwa tindakan faktual pemerintah dapat disamakan dengan tindakan hukum. “Hampir tidak ada tindakan pemerintah yang bukan tindakan hukum” katanya. Lebih lanjut, Rahma juga berpendapat bahwa tindakan faktual dapat berdiri sendiri sebagai sebuah KTUN tanpa disertai dengan penetapan/keputusan tertulis. Dalam kasus-kasus seperti ini, masalahnya adalah bagaimana membuktikan adanya tindakan faktual tersebut. Rahma juga mengingatkan bahwa pihak yang ditarik sebagai tergugat haruslah memiliki kewenangan berdasarkan undang-undang baik dalam bentuk atribusi, delegasi, atau mandat sebagaimana disyaratkan Pasal 11 UU Administrasi Pemerintahan. Apabila syarat ini tidak terpenuhi, maka tindakan tersebut tidak dapat digugat ke PTUN karena tidak dilakukan oleh badan atau pejabat tata usaha negara.<sup>112</sup>

Namun, akan muncul keraguan bila merujuk Pasal 2 huruf d UU PTUN mengatur bahwa KTUN yang berdasarkan KUHP, KUHPA, atau yang bersifat hukum pidana tidak termasuk ke dalam pengertian KTUN di PTUN. Penjelasan pasal ini mencontohkan KTUN yang berdasarkan atau bersifat hukum pidana adalah surat perintah penahanan terhadap tersangka

---

<sup>111</sup> Muhammad Adiguna Bimasakti, *supera note 2*.

<sup>112</sup> Wawancara dengan Siti Rahma Mary pada Rabu, 27 Juli 2022.

dan tindakan penyitaan barang-barang dalam perkara tindak pidana. Berdasarkan ketentuan ini, maka penyiksaan dengan pelaku anggota Polri tidak dapat dijadikan dasar tuntutan ke PTUN karena tindakan penyiksaan tersebut terjadi saat proses *pro justitia* baik penyelidikan, penyidikan, penahanan, atau penuntutan dibuktikan dengan surat perintah dari institusi Polri. Tindakan tersebut dilaksanakan dalam ruang lingkup proses peradilan pidana berdasarkan KUHAP. Penilaian dari segi penerapan KTUN macam ini hanya dapat dilakukan di lingkungan peradilan umum.<sup>113</sup>

Penulis mendiskusikan masalah ini dengan beberapa narasumber, secara khusus dengan Rahma. Namun, tidak satu pun sampai pada konklusi pasti. Dalam hal ini, penulis berargumen bahwa mekanisme OOD di PTUN **tidak dapat digunakan** pada kasus penyiksaan dengan anggota Polri karena Pasal 2 huruf d UU PTUN berlaku pada kasus-kasus seperti ini. Kesimpulan ini didasarkan pada argumen bahwa penyiksaan terjadi saat proses *pro justitia* baik penyelidikan, penyidikan, penahanan, atau penuntutan dibuktikan dengan surat perintah dari institusi Polri. Tindakan tersebut dilaksanakan dalam ruang lingkup proses peradilan pidana berdasarkan KUHAP. Lebih lanjut, anggota Polri pelaku penyiksaan juga pada umumnya merupakan penyelidik/penyidik yang mendapatkan kewenangan berdasarkan KUHAP.<sup>114</sup>

Berdasarkan argumen di atas, penulis rasa tidak perlu membahas lebih detail tentang mekanisme ini karena *toh* tidak sesuai dengan tujuan penelitian ini. Namun, perlu digaris bawahi bahwa walaupun mekanisme ini dapat digunakan, mekanisme gugatan OOD di PTUN merupakan mekanisme paling tidak ideal untuk menuntut ganti kerugian terhadap anggota Polri yang melakukan penyiksaan. Hal ini dikarenakan banyaknya pembatasan membuat mekanisme kurang dapat diandalkan. Beberapa contohnya adalah kewajiban untuk terlebih dahulu menempuh upaya administrasi<sup>115</sup>, daluwarsa gugatan hanya 90 hari<sup>116</sup>, hingga besaran ganti kerugian yang dibatasi antara Rp250 ribu – Rp5 juta<sup>117</sup>. Pada tataran praktik, belum ditemukan kasus tuntutan ganti kerugian akibat penyiksaan dengan pelaku anggota Polri yang menggunakan mekanisme OOD di PTUN.

---

<sup>113</sup> Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, Ps. 10 ayat (1).

<sup>114</sup> Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, Ps. 1 angka 1 dan 4.

<sup>115</sup> Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004, Ps. 48.

<sup>116</sup> Id., Ps. 55.

<sup>117</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1991 tentang Ganti Rugi dan Tata Cara Pelaksanaannya pada Peradilan Tata Usaha Negara, Ps. 3 Ayat (1).

## F. FAKTOR-FAKTOR LAIN

Kompleksnya pilihan hukum ini bukan sekadar masalah hukum. Terdapat berbagai faktor yang mempengaruhi kompleksitas tersebut. Seidman & et al (2001) menjelaskan bahwa terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi kompleksitas akibat diberlakukannya suatu peraturan perundang-undangan, meliputi peraturan/*rules*, kesempatan/*opportunity*, kemampuan/*capacity*, komunikasi/*communication*, kepentingan/*interest*, proses/*process*; dan ideologi/*ideology* – disingkat ROCCIPI.<sup>118</sup> Akbari & et al (2019) menjelaskan bahwa faktor-faktor “non-hukum” seputar ganti kerugian meliputi: (a) ketidakpahaman korban mengenai hak yang mereka miliki; (b) keengganan untuk berhubungan dengan aparat hukum; dan (c) minimnya pemahaman aparat penegak hukum mengenai hak-hak korban.<sup>119</sup>

Masalah ini juga terjadi dalam konteks korban penyiksaan dengan pelaku anggota Polri. Ketidakpahaman korban atas hak-hak yang mereka miliki ini justru berusaha dimanfaatkan penegak hukum untuk menghindarkan diri tanggung jawab. Hal ini terlihat pada kasus Iwan Mulyadi dimana Polri berusaha menyelesaikan perkara penembakan secara damai tanpa adanya tanggung jawab yang jelas.<sup>120</sup> Ini tidak hanya terjadi pada satu dua kasus. Komisi untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan (“**KontraS**”) menyatakan bahwa banyak kasus kekerasan yang melibatkan aparat hanya diselesaikan dengan mekanisme internal institusi. Selain itu, tidak jarang korban juga dipaksa untuk damai atau diintimidasi.<sup>121</sup>

Masalah ini berkelindan dengan minimnya pemahaman aparat penegak hukum mengenai hak-hak korban. Sumber utama dari masalah ini memang sistem peradilan pidana di Indonesia yang masih belum berpihak pada korban. Namun, masalah lainnya adalah keengganan penegak hukum untuk “*doing the extra miles*” untuk menggali dan menginformasikan hak-hak korban serta memasukkan ganti kerugian kepada korban dalam skema penuntutan ganti kerugian.<sup>122</sup> Dalam konteks penelitian ini, hal ini terlihat pada kasus Budri-Faisal dan Erik dimana penuntut umum hanya sebatas memasukkan tuntutan ganti kerugian atas permintaan LPSK tanpa “*doing the extra miles*” untuk menghadirkan bukti-bukti di persidangan.<sup>123</sup>

---

<sup>118</sup> Ann Seidman, et al., *Penyusunan Rancangan Undang Undang Dalam Perubahan Masyarakat Yang Demokratis: Sebuah Panduan Untuk Pembuat Rancangan Undang Undang*, (Jakarta: USAID-Elips II, 2001), hlm.117.

<sup>119</sup> Anugerah Rizki Akbari, et al., *supera note 2*, hlm. 99-103.

<sup>120</sup> Tn. Nazar vs Pemerintah Republik Indonesia, dkk, *supera note 4*, hlm. 26.

<sup>121</sup> Chandra Iswanto, “Penyiksaan oleh Aparat Masih Marak, KontraS: Korban Dipaksa Damai atau Diintimidasi”, *suara.com*, 25 Juni 2021, diakses 25 Agustus 2022, situs: <https://www.suara.com/news/2021/06/25/180614/penyiksaan-oleh-aparat-masih-marak-kontra-korban-dipaksa-damai-atau-diintimidasi?page=all>.

<sup>122</sup> Anugerah Rizki Akbari, et al., *supera note 3*, hlm. 99-103.

<sup>123</sup> Lihat halaman 36-41.