



**GANTI KERUGIAN BAGI KORBAN PROSES PERADILAN PIDANA
(Mengurai Kompleksitas Pilihan Hukum untuk Mendapatkan Ganti Kerugian bagi
Korban Penyiksaan dengan Pelaku Anggota Polri)**

SKRIPSI

**DISUSUN OLEH:
ABBAS ABDULLAH
101180001**

**SEKOLAH TINGGI HUKUM INDONESIA JENTERA
JAKARTA
2022**

PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Saya **ABBAS ABDULLAH**

Dengan ini menyatakan bahwa Skripsi saya yang berjudul:

Bahasa Indonesia:

GANTI KERUGIAN BAGI KORBAN PROSES PERADILAN PIDANA (Mengurai Kompleksitas Pilihan Hukum untuk Mendapatkan Ganti Kerugian bagi Korban Penyiksaan dengan Pelaku Anggota Polri)

Bahasa Inggris:

COMPENSATION FOR VICTIMS OF CRIMINAL JUDGMENT PROCESS (Unraveling the Complexity of Legal Options to Obtain Compensation for Victims of Torture with Member(s) of Indonesian Police Force as the Perpetrator)

adalah benar hasil karya saya dan belum pernah diajukan sebagai karya ilmiah, sebagian atau seluruhnya, atas nama saya atau pihak lain.

Jakarta, 12 Agustus 2022



Abbas Abdullah
101180001

PENGESAHAN PEMBIMBING SKRIPSI

**GANTI KERUGIAN BAGI KORBAN PROSES PERADILAN PIDANA
(Mengurai Kompleksitas Pilihan Hukum untuk Mendapatkan Ganti Kerugian bagi
Korban Penyiksaan dengan Pelaku Anggota Polri)**

ABBAS ABDULLAH
101180001

Jakarta, 16 Agustus 2022

Mengetahui,

Pembimbing I



**Muhammad Faiz Aziz, S.H., S.IP.,
LL.M.**

Pembimbing II



Anugerah Rizki Akbari, S.H., M.Sc.

PERSETUJUAN PANITIA SIDANG SKRIPSI

**GANTI KERUGIAN BAGI KORBAN PROSES PERADILAN PIDANA
(Mengurai Kompleksitas Pilihan Hukum untuk Mendapatkan Ganti Kerugian bagi
Korban Penyiksaan dengan Pelaku Anggota Polri)**

**ABBAS ABDULLAH
101180001**

Disetujui untuk Diajukan dalam Sidang Ujian Skripsi

**Panitia Sidang Ujian Sarjana Hukum
Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera**

Wakil Ketua Bidang Akademik
Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera



Giri Ahmad Taufik, S.H., LL.M., Ph.D

PERSETUJUAN PUBLIKASI SKRIPSI

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Abbas Abdullah
Nomor Induk Mahasiswa : 101180001
Bidang Studi : Hukum Bisnis
Nomor Telepon : 08594285XXXX
Email : abbas.abdullah@jentera.ac.id / moelabas@gmail.com

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, saya menyerahkan karya ilmiah berupa Skripsi, dengan judul:

GANTI KERUGIAN BAGI KORBAN PROSES PERADILAN PIDANA (Mengurai Kompleksitas Pilihan Hukum untuk Mendapatkan Ganti Kerugian bagi Korban Penyiksaan dengan Pelaku Anggota Polri)

Dengan Hak Bebas Royalti Non-eksklusif ini, Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera berhak menyimpan, mengalih media / formatkan, mengelolanya dalam bentuk pangkalan data, dan menampilkan / mempublikasikannya di internet atau media lain untuk kepentingan akademis tanpa perlu meminta izin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis dan sebagai pemilik Hak Cipta, dengan menerapkan prinsip-prinsip, etika, dan aturan hukum yang berlaku tentang penggunaan informasi.

Saya bersedia untuk menanggung secara pribadi, tanpa melibatkan pihak Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera atas segala bentuk tuntutan hukum yang timbul atas pelanggaran Hak Cipta / Plagiarisme dalam karya ilmiah saya ini.

Jakarta, 12 Agustus 2022



Abbas Abdullah
101180001

KATA PENGANTAR

Penulis sangat senang sekali skripsi akhirnya bisa selesai. Bukan hanya karena sudah capek, tetapi juga karena keinginan penulis untuk bisa menulis skripsi yang bersumber dari salah satu kegelisahan penulis yang paling dalam akhirnya terwujud. Penelitian ini hanyalah kepingan kecil yang belum akan menyelesaikan masalah kekerasan yang telah mandarah daging di tubuh Polri. Meskipun demikian, penulis berharap penelitian ini bisa bermanfaat bagi pembacanya, utamanya pemerintah. Penulis mengucapkan terima kasih kepada pihak-pihak yang telah membantu penulis sehingga skripsi ini bisa selesai, diantaranya:

1. Yayasan Studi Hukum dan Kebijakan, donatur penulis. Terima kasih telah menyekolahkan penulis selama empat tahun penuh di sekolah yang tidak penulis sangka akan menjadi tempat yang begitu spesial dan penulis banggakan;
2. Bapak Arief Tarunakarya Surowidjojo, S.H., L.L.M., donatur penulis. Terima kasih sudah berbaik hati memberikan kesempatan bagi penulis untuk mendapatkan beasiswa dan belajar langsung dari pengajar-pengajar dengan dedikasi tinggi untuk mencetak pembaharu hukum masa depan;
3. Pembimbing I sekaligus Ketua Bidang Studi Hukum Bisnis, Bang Muhammad Faiz Aziz, S.H., S.IP., L.L.M., pengajar yang menginspirasi penulis untuk memperluas pengetahuan tidak hanya terbatas pada hukum tetapi juga ekonomi dan kebijakan. Berkat dorongan beliau, penulis tetap teguh dan tidak putus asa dalam penulisan skripsi ini;
4. Pembimbing II sekaligus Pembimbing Akademis, Bang Anugerah Rizki Akbari, S.H., M.Sc., tanpa dorongan beliau penelitian ini tidak akan pernah sampai pada bentuk saat ini. Terima kasih sudah begitu responsif dan *care* selama proses penulisan skripsi ini maupun selama empat tahun penulis menjadi mahasiswa di Jentera;
5. Panelis Sidang Skripsi dan Seminar Proposal: Mba Gita Putri Damayana, S.H., L.L.M., Mba Asfinawati, S.H., Bang Eryanto Nugroho, S.H., L.L.M., Bang Arsil, Bang Muhammad Faiz Aziz, S.H., S.IP., L.L.M., dan Bang Anugerah Rizki Akbari, S.H., M.Sc. Terima kasih sudah berbaik hati meluluskan penulis :')
6. Narasumber yang telah bersedia penulis wawancara untuk kepentingan penulisan skripsi ini mulai dari Kak Era Purnama Sari, Bang Arsil, Mba Siti Rakhma Mary, dan Bapak Miftahul Huda. Tidak lupa juga kepada Nate, yang ditengah kesupersibukkannya bersedia menjadi fasilitator agar penulis bisa mendapatkan wawancara dengan narasumber;

7. Mba Gita Putri Damayana (*lagi hehe*), Mba Bivitri Susanti, Mba Inayah Assegaf, Mba Erni Setyowati, dan segenap pengajar di STH Indonesia Jentera. Penulis merasa terhormat bisa belajar dari pengajar-pengajar yang berintegritas, *passionate*, dan punya dedikasi tinggi untuk menghasilkan para pembaharu hukum baru di Indonesia. Semoga penulis bisa menjadi salah satunya suatu saat nanti;
8. Teman-teman kartel Semeton Spotify:
 - a. Gitta, bandar Spotify. Terima kasih telah menjadi kakak yang beneran kakak, begitu rendah hati dan tahan menghadapi kami yang seringkali kekanak-kanakan;
 - b. Kevin, adik berjiwa kakak. Terima kasih telah menjadi teman yang begitu *care* dan bisa membawa kartel ini begitu rekat dan cair. *You're blessed!*
 - c. Kristi, S. IP., *thanks for checking on me from time to time*. Sukses di kampus terbarunya yaa #eh;
 - d. Aisyah, yang paling jenaka di keluarga ini. Terima kasih telah menjadi Chandler-nya Semeton dengan *joke-joke* yang selalu berhasil membuat penulis ketawa mati.
 - e. Tari, kapten kapal yang selalu berhasil membuat penulis bengong terkagum-kagum dengan pandangan, *passion*, dan pendiriannya yang begitu kuat.
9. Teman-teman Angkatan IV (2018): Kang Usep, Arul, Isro, Kristi, Ika, Bang Anwar, Bang Grish, Ismaya, Yoris, Deliana, Lutfia, Hanif, Polin, Adrian, dan Ari. Sukses ya, guys!
10. Mba Aci, Bang Aca, Bang Ole, teman-teman lintas angkatan, serta seluruh *civitas* akademika Jentera yang telah menjadi mesin penggerak bagi Jentera untuk jadi kampus yang, meskipun kecil, bisa tetap hidup dan ramai walaupun tidak ada gelas pecah.
11. Edwin dan Pak Anwar atas agenda minggunya (makan bubur terenak di dunia!!!) yang penuh ribut-ribut gak jelas, argumen-argumen sok tau, dan sakit perut karena kepedesan.
12. Tempat-tempat makan langganan yang penulis datangi ketika sedang jenuh menulis (*siap-siap laper*): Bubur Bareto, Mie 127, Nasi Goreng Savoy Homan, Cici Claypot, Ketoprak Benhil, Nasi Goreng Cak Doel, Gorengan Cendana, Bakso Yunus, Sate DJ, Warung Cingur Bu Suji, Lontong Kari Kebon Karet, Bakso Cendana, Nasi Goreng Gila Obama Menteng, Gorengan Gandapura, Restoran Mandala, dan masih banyak lagi.
13. Seluruh teman-teman dan pihak-pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu per satu, yang telah membantu dan mendoakan untuk kelancaran penulisan skripsi ini.

ABSTRAK

Penelitian ini didasarkan pada premis maraknya anggota Polri yang melakukan penyiksaan saat proses peradilan pidana. Berdasarkan premis tersebut, penulis memilih satu bagian penting, yang seringkali terlupakan, yaitu terkait ganti kerugian. Penelitian ini menganalisis *plus-minus* dari lima mekanisme yang seyogyanya dapat digunakan untuk mendapatkan ganti kerugian, yaitu: (a) gugatan PMH; (b) ganti kerugian di KUHAP; (c) penggabungan perkara; (d) restitusi; dan (e) *Onrechtmatige Overheidsdaad* di PTUN. Dari situ, penulis menganalisis mekanisme apa yang seharusnya dibangun agar korban dapat lebih mudah untuk mendapatkan ganti kerugian. Penelitian ini menyimpulkan bahwa yang seharusnya digunakan adalah mekanisme ganti kerugian di KUHAP karena, pada awalnya, merupakan mekanisme *designated* dan spesifik untuk kasus-kasus seperti ini. Sayangnya, mekanisme ini punya banyak masalah karena ketidakjelasan hukum acara dan rumusan pasal sehingga praktiknya melenceng. Untuk saat ini, mekanisme paling menguntungkan, didasarkan pada praktik di lapangan, adalah mekanisme perdata dengan gugatan PMH. Sayangnya, mekanisme ini juga bermasalah karena, pada banyak kasus, pengadilan membebankan ganti kerugian kepada negara dan pelaku secara tanggung renteng yang membuat eksekusi putusan berlarut-larut.

ABSTRACT

This research is based on the common practice of torture by members of the National Police during the judicial process. Based on this premise, I chose one important part which is often neglected: compensation. This study analyzes the pluses and minuses of five mechanisms that may be used to obtain compensation, namely: (a) tort lawsuits; (b) the compensation petition under the Indonesian Criminal Procedure Code; (c) amalgamation of compensation cases under the Indonesian Criminal Procedure; (d) restitution; and (e) Onrechtmatige Overheidsdaad in administrative court. I then analyzed what mechanisms should be developed so the victims may get compensation more easily. This study concluded that the mechanism that should be used is the compensation petition under the Indonesian Criminal Procedure Code because it, initially, was a designated and specific mechanism for cases like this. Unfortunately, this mechanism is ineffective due to unclear procedural law and article formulation so that the practice deviates from its original intent. For now, the most sound mechanism, based on practice in the field, is tort lawsuits. Unfortunately, this mechanism has its own problems because, in many cases, the court imposes compensation on the state and the perpetrators jointly and severally which makes execution of decisions slower.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	1
PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI	2
PENGESAHAN PEMBIMBING SKRIPSI	3
PERSETUJUAN PANITIA SIDANG SKRIPSI	4
PERSETUJUAN PUBLIKASI SKRIPSI	5
KATA PENGANTAR	6
ABSTRAK	8
DAFTAR ISI	9
DAFTAR SINGKATAN, AKRONIM, DAN ISTILAH	10
BAB I: PENDAHULUAN	12
A. LATAR BELAKANG MASALAH	12
B. PERTANYAAN PENELITIAN	15
C. TUJUAN PENELITIAN	15
D. KERANGKA KONSEP / TEORI	15
E. METODOLOGI PENELITIAN	19
F. SISTEMATIKA PENULISAN	20
BAB II: EVALUASI ATAS MEKANISME YANG TERSEDIA	21
A. MEKANISME GUGATAN PERBUATAN MELAWAN HUKUM	22
B. MEKANISME GANTI KERUGIAN DI KUHAP	27
C. MEKANISME PENGGABUNGAN PERKARA	33
D. MEKANISME RESTITUSI	37
E. MEKANISME GUGATAN <i>ONRECHTMATIG OVERHEIDSDAAD</i> (OOD) DI PTUN	42
F. FAKTOR-FAKTOR LAIN	44
BAB III: MENCARI MEKANISME BARU YANG LEBIH OPTIMAL	45
A. PRAKTIK TUNTUTAN GANTI KERUGIAN DI NEGARA LAIN	45
B. MEKANISME IDEAL VS MEKANISME PRIMADONA	48
C. MENGURAI RUWETNYA EKSEKUSI GANTI KERUGIAN	53
BAB IV: PENUTUP	56
A. KESIMPULAN	56
B. REKOMENDASI	57
DAFTAR PUSTAKA	59

DAFTAR SINGKATAN, AKRONIM, DAN ISTILAH

AS	Amerika Serikat
APBN	Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
CBA	<i>Cost Benefit Analysis</i>
DPR	Dewan Perwakilan Rakyat RI
FHUI	Fakultas Hukum Universitas Indonesia
HIR	<i>Herziene Inlandsch Reglement</i>
ICCPR	<i>International Covenant for Civil and Political Right</i>
Kapolri	Kepala Kepolisian Republik Indonesia
Kemenkeu	Kementerian Keuangan RI
KMK 983/1983	Keputusan Menteri Keuangan Nomor 983/KMK.01/1983 tentang Tata Cara Pembayaran Ganti Kerugian
KontraS	Komisi untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan
KUHAP	Kitab Undang-Undang Hukum Pidana atau Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana
KUHP	Kitab Undang-Undang Hukum Pidana
KUHPerdata	Kitab Undang-Undang Hukum Perdata atau <i>Burgerlijk Wetboek</i>
KTUN	Keputusan Tata Usaha Negara
LBH Padang	Lembaga Bantuan Hukum Padang
LeIP	Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan
LPSK	Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban RI
MA	Mahkamah Agung RI
OOD	<i>Onrechtmatige Overheidsdaad</i> atau perbuatan melawan hukum oleh penguasa
Pemerintah	Pemerintah RI
Perkapolri 14/2012	Peraturan Kapolri Nomor 14 Tahun 2012 tentang Manajemen Penyidikan Tindak Pidana – <i>telah dicabut</i>
Perkapolri 6/2019	Peraturan Kapolri Nomor 6 Tahun 2019 tentang Penyidikan Tindak Pidana
PERMA	Peraturan Mahkamah Agung
Perma 1/2022	Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2022 tentang Tata Cara Penyelesaian Permohonan dan Pemberian Restitusi dan Kompensasi kepada Korban Tindak Pidana
PMH	Perbuatan Melawan Hukum
PMK 80/2015	Peraturan Menteri Keuangan Nomor 80/PMK.01/2015 Tahun 2015 tentang Pelaksanaan Putusan Hukum
Polri	Kepolisian Negara Republik Indonesia
PP 27/1983	Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1983 tentang Pelaksanaan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana sebagaimana terakhir diubah dengan PP 92/2015

PP 92/2015	Peraturan Pemerintah Nomor 92 Tahun 2015 tentang Perubahan Ketiga atas PP 27/1983
PP 7/2018	Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2018 tentang Pemberian Kompensasi, Restitusi, dan Bantuan kepada Saksi dan Korban
PTUN	Pengadilan Tata Usaha Negara
Polsek	Kepolisian Sektor
RBg	<i>Rechtreglement voor de Buitengewesten</i>
RI	Republik Indonesia
RIA	<i>Regulatory Impact Analysis</i>
SEMA	Surat Edaran Mahkamah Agung
STH Indonesia Jentera	Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera
US§ 1983	<i>The Civil Rights Act of 1871</i>
UU Administrasi Pemerintahan	Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan
UU Cipta Kerja	Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja
UU Kekuasaan Kehakiman	Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman
UU Kepolisian	Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagaimana diubah di UU Cipta Kerja
UU PSK	Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2014
UU PPKK	Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman – <i>telah dicabut</i>
UU TPKS	Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2022 tentang Tindak Pidana Kekerasan Seksual

BAB I PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Soekanto (1981) menjelaskan bahwa penelitian hukum bertujuan mempelajari dan menganalisis suatu gejala hukum tertentu dan menemukan pemecahan atas masalah yang timbul dari gejala hukum tersebut. Penelitian ini berusaha menganalisis gejala yang terjadi di masyarakat berupa maraknya anggota Kepolisian Republik Indonesia (“**Polri**”) yang melakukan tindakan kekerasan. Tempo menemukan 693 nama korban kekerasan dalam 445 kasus yang melibatkan anggota Polri selama kurun waktu 2011-2019. Polri sendiri mengakui bahwa kekerasan yang dilakukan anggotanya terus terjadi meskipun sudah memiliki peraturan yang melarang adanya penyiksaan. Hal ini menunjukkan bahwa kultur kekerasan di tubuh Polri tersebut telah mendarah daging selama bertahun-tahun.¹

Salah dua korbannya adalah Budri dan Faisal (“**Budri-Faisal**”) yang meninggal saat menjadi tahanan di Polsek Sijunjung, Sumatera Barat. Polri menyatakan bahwa Budri-Faisal meninggal karena gantung diri. Namun, hasil autopsi justru menunjukkan tanda-tanda penganiayaan. Hal ini memaksa Yusmanidar, ibu dari Budri-Faisal, mencari jalan lain untuk mendapatkan keadilan. Salah satunya dengan menuntut ganti kerugian ke pengadilan. Berkali-kali ditolak, tuntutan ganti kerugian yang diajukan Yusmanidar dikabulkan melalui Putusan MA No. 2890 K/Pdt/2017. Putusan ini menyatakan bahwa Polri dan para pelaku secara tanggung renteng harus membayar ganti kerugian kepada Yusmanidar sebesar Rp500 juta. Pengadilan menilai Polri gagal mengawasi dan mengendalikan anggotanya selama proses penyelidikan dan penyidikan sehingga menyebabkan Budri-Faisal meninggal.²

Korban-korban macam Budri-Faisal ini lah yang menjadi fokus analisis penulis dalam penelitian ini. Orang-orang yang menjadi korban penyiksaan, baik secara sengaja maupun lalai, yang dilakukan oleh anggota Polri yang sedang melakukan tindakan pro justitia baik penyelidikan, penyidikan, maupun bentuk lainnya. Korban-korban tersebut merupakan orang-orang yang telah menyandang status sebagai tersangka, terdakwa, atau terpidana kecuali pada kasus Iwan Mulyadi (“**Iwan**”), yang menjadi korban sebelum ditetapkan sebagai tersangka.

¹ Syailendra Persada, et. al., “Kisah di Balik Terali Besi”, *interaktif.tempo.co.*, -, diakses 18 Maret 2022, situs: <https://interaktif.tempo.co/proyek/kisah-di-balik-terali-besi/index.html?lg=id>.

² Putusan Mahkamah Agung, perdata, No. 2890 K/Pdt/2017, *Yusmanidar vs Pemerintah Republik Indonesia*, dkk, 22 Desember 2017, hlm. 32.

Termasuk ke dalam pengertian korban dalam penelitian ini adalah keluarga/ahli waris dari orang yang secara langsung menjadi korban penyiksaan.

Hak korban proses peradilan pidana untuk mendapatkan ganti kerugian ini sebenarnya telah menjadi perhatian pembuat undang-undang sejak lama. Pasal 9 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 (“UU PPKK”) mengatur bahwa “*Seorang yang ditangkap, ditahan, dituntut ataupun diadili tanpa alasan yang berdasarkan undang-undang atau karena kekeliruan mengenai orangnya atau hukum yang diterapkannya, berhak menuntut ganti kerugian dan rehabilitasi.*” Di ayat selanjutnya, diatur bahwa pejabat yang dengan sengaja melakukan perbuatan-perbuatan tersebut dapat dipidana. Walaupun ini telah berkali-kali diubah, klausul ini tetap dipertahankan di Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (“UU Kekuasaan Kehakiman”).³

Masalah utamanya adalah mekanisme apa yang harus digunakan. Diskursus terus berkembang. Secara garis besar, peraturan perundang-undangan memberikan hak kepada tersangka, terdakwa atau terpidana untuk mendapatkan ganti kerugian melalui dua pilihan mekanisme hukum. Pilihan pertama adalah mengajukan gugatan perdata ke pengadilan dengan mendalilkan Perbuatan Melawan Hukum (“PMH”) berdasarkan ketentuan Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (“KUHPerdata”). Sementara itu, pilihan kedua adalah mengajukan ganti kerugian berdasarkan ketentuan Pasal 95 Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (“KUHAP”). Meskipun pengaturan di Pasal 95 KUHP lebih spesifik, namun tuntutan ganti kerugian melalui gugatan PMH masih lazim digunakan sampai hari ini.⁴

Pada praktiknya, apabila anggota Polri yang melakukan penyiksaan telah dipidana, maka korban atau ahli warisnya dapat mengajukan penggabungan perkara gugatan ganti kerugian (“**Penggabungan Perkara**”) berdasarkan Pasal 98-101 KUHP ataupun mekanisme restitusi berdasarkan Pasal 7A Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2014 (“UU PSK”). Masalah ini semakin rumit karena sekarang PMH terpecah dengan beralihnya kewenangan mengadili perbuatan melawan hukum oleh penguasa/*onrechtmatige overheidsdaad* (“OOD”) ke Pengadilan Tata Usaha Negara (“PTUN”) setelah disahkannya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (“UU Administrasi Pemerintahan”).⁵

³ Yahya Harahap, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP: Pemeriksaan Sidang Pengadilan, Banding, Kasasi dan Peninjauan Kembali*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2015), hlm. 39.

⁴ Haeranah, *Ganti Kerugian bagi Tersangka, Terdakwa, dan Terpidana dalam Perspektif Hak Asasi Manusia dan Tanggung Jawab Negara*, (Makassar: Pustaka Pena Press, 2016), hlm. 49-77.

⁵ Muhammad Adiguna Bimasakti, “*Onrechtmatige Overheidsdaad* oleh Pemerintah dari Sudut Pandang Undang-Undang Administrasi Pemerintahan”, *Jurnal Hukum Peratun, Volume 1 Nomor 2, Agustus 2018*: 265-286.

Penulis memilih lima mekanisme di atas berdasarkan tiga faktor, yaitu rumusan pasal yang memungkinkan penggunaan mekanisme terkait, adanya preseden berupa putusan pengadilan, serta masukan dari panelis saat seminar proposal penelitian. Penelitian ini tidak membahas beberapa mekanisme lain yang sebenarnya dapat digunakan seperti mekanisme perdamaian di Pasal 1853 KUHPerdara dan mekanisme ganti kerugian berdasarkan Pasal 14c Ayat (1) Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (“**KUHP**”) mengingat minimnya data, terbatasnya waktu dan jumlah kata, serta kurang menonjolnya mekanisme-mekanisme tersebut.

Beragamnya pilihan mekanisme hukum ini menambah kompleksitas ganti kerugian bagi korban yang bila dilihat lebih detail, masing-masing mekanisme punya masalahnya tersendiri. Hal ini menyulitkan korban sebagai pihak yang dirugikan. Padahal, ganti kerugian merupakan salah satu komponen penting dalam kerangka akses terhadap keadilan (*access to justice*).⁶ Masalah ini dapat diuraikan dengan kerangka *Regulatory Impact Analysis* (“**RBA**”) dengan pisau *Cost Benefit Analysis* (“**CBA**”). Dalam konteks penelitian ini, penulis berargumen bahwa masalah-masalah ini bersumber dari masalah operasional yang ada berupa tidak jelas dan kurang terarahnya pilihan hukum yang tersedia. Akhirnya, korban sendiri lah yang harus bereksperimen dengan berbagai mekanisme yang tersedia.⁷

Dalam kurun waktu 10 tahun terakhir, ditemukan beberapa tulisan yang memiliki tipologi serupa dengan penelitian ini. Mayoritas penelitian ini menganalisis *plus minus* ganti kerugian dari satu mekanisme tertentu, seperti tulisan Indah Rizki Putri (2019) dari mekanisme perdata; Fauzy Marasabessy (2015) dengan mekanisme restitusi; dan Enrico Simanjuntak (2019) di mekanisme PTUN. Penelitian yang lebih komprehensif dilakukan oleh Haeranah (2016) yang menguraikan pilihan mekanisme ganti kerugian bagi tersangka, terdakwa, dan terpidana; serta penelitian Anugerah Rizki Akbari & et al (2019) yang menguraikan *plus minus* ganti kerugian dari beberapa mekanisme bagi korban tindak pidana dalam konteks kasus korupsi.

Penelitian ini berbeda dari penelitian-penelitian sebelumnya karena: (a) bahasan difokuskan pada analisis putusan-putusan pengadilan, tidak hanya menguraikan peraturan serta doktrin; (b) batasan kasus dimana pelaku penyiksaan adalah anggota Polri dan korban adalah tersangka, terdakwa, terpidana atau ahli warisnya; (c) analisis dilakukan secara lintas mekanisme; dan (d) menawarkan mekanisme yang baru dan lebih optimal berdasarkan evaluasi yang dilakukan. Berdasarkan uraian tersebut, disusun sebuah penelitian dengan judul: **GANTI**

⁶ Martin Abregu, “Barricades or Obstacles: The Challenge of Access to Justice”, dalam *Comprehensive Legal and Judicial Development: Toward an Agenda for a Just and Equitable Society in the 21st Century*, peny Rudolf V. Van Puymbroeck, hlm. 53-71.

⁷ Erlinda Ekaputri, et. al, “Pedoman Penerapan Regulatory Impact Analysis”, (Jakarta: Bappenas, 2009).

KERUGIAN BAGI KORBAN PROSES PERADILAN PIDANA (Mengurai Kompleksitas Pilihan Hukum untuk Mendapatkan Ganti Kerugian bagi Korban Penyiksaan dengan Pelaku Anggota Polri).

B. PERTANYAAN PENELITIAN

Rumusan masalah dari penelitian ini adalah kompleksnya pilihan hukum yang tersedia bagi korban penyiksaan dengan pelaku anggota Polri untuk mendapatkan ganti kerugian. Berdasarkan rumusan masalah tersebut, disusun dua pertanyaan penelitian, yaitu:

1. Mengapa pilihan hukum terkait ganti kerugian bagi korban penyiksaan dengan pelaku anggota Polri yang tersedia saat ini kompleks dan tidak optimal?
2. Bagaimana mekanisme yang seharusnya dibangun untuk memastikan ganti kerugian bagi korban penyiksaan dengan pelaku anggota Polri dapat dilakukan secara optimal?

C. TUJUAN PENELITIAN

Tujuan umum penelitian ini adalah mengurai kompleksitas pilihan hukum yang tersedia bagi korban penyiksaan dengan pelaku anggota Polri untuk mendapatkan ganti kerugian. Ada pun tujuan khusus penelitian ini yaitu:

1. Mengidentifikasi kompleksitas pilihan hukum terkait ganti kerugian bagi korban penyiksaan dengan pelaku anggota Polri pada pengaturan yang saat ini berlaku;
2. Menganalisis mekanisme yang seharusnya dibangun untuk memastikan ganti kerugian bagi korban penyiksaan dengan pelaku anggota Polri dapat dilakukan secara optimal.

D. KERANGKA KONSEP / TEORI

1. PERBUATAN MELAWAN HUKUM

Perbuatan Melawan Hukum atau *Onrechtmatige Daad* didasarkan pada Pasal 1365 KUHPerdara yang mengatur bahwa:

“Tiap perbuatan yang melanggar hukum dan membawa kerugian kepada orang lain, mewajibkan orang yang menimbulkan kerugian itu karena kesalahannya untuk menggantikan kerugian tersebut.”

Berdasarkan ketentuan pasal ini, penulis berargumen bahwa korban dapat menuntut ganti kerugian secara perdata ke pengadilan dengan mendalilkan bahwa tindakan penyiksaan yang dilakukan oleh anggota Polri tersebut merupakan suatu perbuatan melawan hukum.

Pada awalnya PMH terbatas pada perbuatan melanggar hukum dan hak orang lain saja. Namun, terjadi perluasan makna PMH yang didasarkan pada Putusan *Hoge Raad* Belanda tertanggal 31 Januari 1919 yang terjadi antara Lindembaum melawan Cohen. Sejak adanya putusan tersebut, PMH diartikan secara luas meliputi: (a) perbuatan yang bertentangan dengan

hak orang lain; (b) perbuatan yang bertentangan dengan kewajiban hukumnya sendiri; (c) perbuatan yang bertentangan dengan kesusilaan; dan (d) perbuatan yang bertentangan dengan kehati-hatian atau keharusan dalam perbuatan masyarakat yang baik.⁸

PMH terdiri beberapa unsur sebagai berikut: (a) adanya perbuatan meliputi perbuatan aktif (sengaja) maupun perbuatan pasif (kelalaian); (b) perbuatan tersebut melawan hukum: sesuai dengan kasus Lindemaum melawan Cohen; (c) adanya kesalahan dari pelaku meliputi kesengajaan atau kelalaian serta tidak adanya alasan pembenar; (d) adanya kerugian bagi korban baik materiil maupun immateriil; dan (e) adanya hubungan kausal antara perbuatan dan kerugian baik dengan pendekatan teori hubungan faktual maupun teori penyebab kira-kira.⁹

Gugatan PMH juga dapat menggunakan dasar hukum yang lebih spesifik, yaitu: (a) klausul tanggung jawab majikan di Pasal 1367-1369 KUHPerdara yang mengatur bahwa seseorang harus bertanggung jawab atas kerugian yang ditimbulkan oleh sesuatu, baik orang-orang, binatang, ataupun benda seperti gedung, yang berada di bawah tanggung jawabnya; dan (b) klausul kerugian akibat tindakan tertentu yang meliputi kerugian akibat pembunuhan di Pasal 1370 KUHPerdara, kerugian akibat tindakan yang menyebabkan luka atau cacat di Pasal 1371 KUHPerdara, dan kerugian akibat penghinaan di Pasal 1372-1380 KUHPerdara.

Dalam perkembangannya, PMH terpecah dengan beralihnya kewenangan mengadili perbuatan melawan hukum oleh penguasa/*onrechtmatige overheidsdaad* ke PTUN setelah disahkannya UU Administrasi Pemerintahan. Pasal 87 huruf a UU Administrasi Pemerintahan mengatur bahwa yang dimaksud Keputusan Tata Usaha Negara (“KTUN”) mencakup juga penetapan tertulis yang juga mencakup tindakan faktual. Lebih lanjut, yang dimaksud dengan tindakan faktual, menurut Pasal 1 angka 8 UU Administrasi Pemerintahan, adalah perbuatan pejabat pemerintahan untuk melakukan dan/atau tidak melakukan perbuatan konkrit dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan.¹⁰

Dasar hukum gugatan perbuatan melawan hukum oleh penguasa diatur di Pasal 53 Ayat (1) UU PTUN yang mengatur bahwa orang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu KTUN dapat mengajukan gugatan tertulis kepada pengadilan yang berwenang yang berisi tuntutan agar KTUN yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau direhabilitasi. Berdasarkan ketentuan ini, dapat diambil kesimpulan bahwa tuntutan pokok

⁸ Munir Fuady, *Perbuatan Melawan Hukum: Pendekatan Kontemporer*, (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2013), hlm. 5-9.

⁹ Id., hlm. 10-14.

¹⁰ Muhammad Adiguna Bimasakti, *supra note 1*, hlm. 265-286.

dalam gugatan tata usaha negara adalah menyatakan batal atau tidak sah suatu KTUN, sementara tuntutan ganti rugi merupakan tuntutan tambahan.¹¹

2. GANTI KERUGIAN DALAM SISTEM PERADILAN PIDANA

Ganti kerugian merupakan salah satu komponen penting dalam kerangka akses terhadap keadilan (*access to justice*). Pasal 9 Ayat (5) *International Covenant for Civil and Political Right* (“**ICCPR**”) mengatur bahwa setiap orang yang menjadi korban penangkapan atau penahanan yang tidak sah memiliki hak atas kompensasi.¹² Dari sisi yang berbeda, korban tindak pidana memiliki hak atas akses terhadap keadilan dan perlakuan yang adil, restitusi, kompensasi, dan pendampingan. Negara wajib menjamin dan menyediakan akses untuk mendapatkan ganti kerugian baik dengan menyediakan mekanisme restitusi ataupun memberikan kompensasi kepada korban baik secara finansial, medis, psikologis, dan sosial baik dari pemerintah maupun dengan bantuan pihak lain.¹³

Posisi korban dalam sistem peradilan pidana di Indonesia, salah satunya terkait ganti kerugian, masih terabaikan. KUHAP mengatur dua jenis upaya ganti kerugian:

a. Ganti Kerugian untuk Korban Proses Peradilan Pidana

Dasar hukum ganti kerugian bagi korban proses peradilan pidana diatur di Pasal 95 Ayat (1) KUHAP yang mengatur bahwa:

“Tersangka, terdakwa atau terpidana berhak menuntut ganti kerugian karena ditangkap, ditahan, dituntut dan diadili atau dikenakan tindakan lain, tanpa alasan yang berdasarkan undang-undang atau karena kekeliruan mengenai orangnya atau hukum yang diterapkan;”

Pasal ini secara spesifik mengatur hak korban untuk menuntut ganti kerugian karena: (a) ditangkap, ditahan, dituntut, dan diadili; atau (b) dikenakan tindakan lain tanpa alasan yang berdasarkan undang-undang; atau (c) kekeliruan mengenai orangnya atau hukumnya. Rumusan pasal ini lebih spesifik dibandingkan dengan pengaturan lain seperti pada Pasal 9 Ayat (1) UU Kekuasaan Kehakiman maupun Pasal 1365 KUHPperdata.¹⁴

Yang perlu diperhatikan adalah karakteristik kasus yang terjadi. Hal ini akan mempengaruhi hukum acara yang harus digunakan untuk dapat menuntut ganti kerugian.

¹¹ Enrico Simanjuntak, “Tantangan dan Peluang Kompetensi Ganti Rugi di Peradilan Tata Usaha Negara”, *Jurnal Hukum PERATUN Vol 2 No. 1 (2019)*, DOI: <https://doi.org/10.25216/peratun.212019.33-54>.

¹² *International Covenant for Civil and Political Right*. Ps. 9 Ayat (5).

¹³ United Nations, “Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power”, adopted by General Assembly resolution 40/34, 29 November 1985, Ps. 4-17.

¹⁴ Yahya Harahap, 2015, *supera note 1*, hlm. 38-39.

Pertama, apabila ganti kerugian diajukan karena perkara pidananya dihentikan pada tingkat penyidikan atau penuntutan, maka perkara diperiksa dengan hukum acara praperadilan. Hal ini didasarkan pada ketentuan Pasal 95 Ayat (2) KUHAP; Kedua, apabila ganti kerugian diajukan karena tersangka, terdakwa, atau terpidana diputus tidak bersalah oleh putusan yang berkekuatan hukum tetap, maka perkara diperiksa dengan mengikuti acara praperadilan. Hal ini didasarkan pada ketentuan Pasal 85 Ayat (1) huruf d jo. Pasal 95 Ayat (5) KUHAP.¹⁵

Pengaturan lebih lanjut diatur di Peraturan Pemerintah Nomor 92 Tahun 2015 (“**PP 92/2015**”). Permohonan dengan mekanisme ganti kerugian di KUHAP diajukan paling lama tiga bulan sejak putusan pengadilan atas suatu kasus pidana telah berkekuatan hukum tetap atau sejak proses pidana dihentikan¹⁶. Besaran ganti kerugian berkisar antara: (a) Rp500 ribu - Rp100 juta rupiah; (b) Rp25 juta - Rp300 juta apabila mengakibatkan luka atau cacat; dan (c) Rp50 juta - Rp500 juta apabila mengakibatkan kematian¹⁷. Pembayaran ganti kerugian dibebankan kepada negara melalui Kementerian Keuangan (“**Kemenkeu**”) paling lambat 14 hari kerja sejak permohonan ganti kerugian diterima.¹⁸

b. Ganti Kerugian untuk Korban Tindak Pidana

Perlu dibedakan antara tuntutan ganti kerugian bagi korban proses peradilan pidana dengan ganti kerugian bagi korban tindak pidana. Yang pertama diatur di Pasal 95 Ayat (1) KUHAP dimana tuntutan ganti kerugian dimintakan akibat adanya penangkapan, penahanan, penuntutan, peradilan atau dikenakan tindakan lain yang tidak berdasar pada undang-undang atau karena kekeliruan mengenai orang atau hukumnya. Sementara itu, ganti kerugian bagi korban tindak pidana diatur di Pasal 98-101 KUHAP dengan mekanisme penggabungan perkara. 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.¹⁹

Selain itu, korban tindak pidana juga dapat mengajukan tuntutan ganti kerugian melalui restitusi sebagaimana diatur di Pasal 7A UU PSK. Tuntutan ganti kerugian dengan pasal ini harus diajukan melalui Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (“**LPSK**”). Bentuk kerugian

¹⁵ D.Y. Witanto, *Hukum Acara Praperadilan dalam Teori dan Praktik: Mengurai Konflik Norma dan Kekeliruan dalam Praktik Penanganan Perkara Praperadilan*, (Depok: Imaji Cipta Karya, 2019), hlm. 169-182.

¹⁶ Peraturan Pemerintah Nomor 92 Tahun 2015 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1983 tentang Pelaksanaan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana, Ps. 7.

¹⁷ Id., Ps. 9.

¹⁸ Id., Ps. 11.

¹⁹ Yahya Harahap, 2015, *supera note 2*, hlm. 80.

yang diatur di UU PSK meliputi ganti kerugian atas: (a) kehilangan kekayaan atau penghasilan; (b) akibat penderitaan yang berkaitan langsung dengan tindak pidana; atau (c) penggantian biaya perawatan medis dan/atau psikologis.

Meskipun pada dasarnya dua mekanisme tidak ditunjukkan untuk korban proses peradilan pidana, tetapi dalam konteks penelitian ini, penulis berargumen bahwa mekanisme penggabungan perkara maupun restitusi dapat digunakan dengan syarat anggota Polri pelaku penyiksaan telah diproses secara pidana. Mekanisme ini digunakan pada beberapa kasus seperti kasus Budri-Faisal meskipun permohonan tersebut ditolak oleh pengadilan. Sayangnya, penerapan mekanisme-mekanisme ini tidak maksimal karena beberapa hal seperti sulitnya akses terhadap alat bukti serta ketidakpahaman korban atas hak yang dimilikinya.²⁰

E. METODOLOGI PENELITIAN

Penelitian ini didasarkan pada gejala yang terjadi di masyarakat berupa maraknya kasus anggota Polri yang melakukan penyiksaan. Fokus penelitian ini adalah kompleksitas pilihan hukum yang tersedia sebagai salah satu faktor yang menyebabkan korban proses peradilan pidana yang meliputi tersangka, terdakwa, terpidana, atau ahli warisnya sulit mendapat ganti kerugian. Di sini, penulis menganalisis berbagai masalah serta *plus minus* dari masing-masing mekanisme didasarkan pada analisis peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, serta pendapat para sarjana hukum. Hasil analisis tersebut penulis gunakan untuk merekomendasikan perbaikan untuk mempermudah korban untuk mendapatkan ganti kerugian didasarkan pada praktik terbaik yang berlaku di dalam maupun luar negeri.

Penelitian ini adalah penelitian studi pustaka ditunjang dengan penelitian lapangan. Penelitian kepustakaan didasarkan pada data sekunder. Analisis peraturan perundang-undangan dilakukan terhadap KUHPerdara, KUHP, UU PSK, UU PTUN, dan lain-lain. Analisis tersebut ditunjang dengan tulisan sarjana hukum seperti Yahya Harahap, J. Satrio, Andi Hamzah, hingga Joanna C. Schwartz. Penulis membandingkan aturan-aturan tersebut dengan praktik di pengadilan pada berbagai kasus seperti Budri-Faisal, Erik Alamsyah, Iwan Mulyadi, Mbah Omen, Andro-Nurdin, Syahri Ramadhan, hingga Ramadhan Suhuddin. Pada bagian akhir, penulis juga melakukan analisis terhadap Rancangan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana versi 2013 (“**Rancangan KUHP**”) untuk mengetahui rumusan mekanisme ganti kerugian bagi korban proses peradilan pidana di masa yang akan datang.

²⁰ Anugerah Rizki Akbari, et. al., *Studi Pemulihan Korban Tindak Pidana Korupsi*, (Jakarta: Komisi Pemberantasan Korupsi RI, 2020), hlm. 99-103 dan 108-109.

Penelitian ini juga dilengkapi dengan wawancara dengan beberapa pihak untuk menunjang analisis. Beberapa pihak yang berhasil penulis wawancara antara lain: (a) Arsil peneliti di Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan (“**LeIP**”) yang merupakan ahli hukum pidana; (b) Era Purnama Sari (“**Era**”) mantan direktur Lembaga Bantuan Hukum Padang (“**LBH Padang**”) yang berpengalaman mendampingi korban penyiksaan dengan pelaku anggota Polri; (c) Siti Rakhma Mary (“**Rahma**”) pengajar hukum acara PTUN di Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera (“**STH Indonesia Jentera**”); dan (d) Miftahul Huda (“**Huda**”) pengajar hukum perdata di Fakultas Hukum Universitas Indonesia (“**FHUI**”). Penulis juga mengirimkan permohonan wawancara kepada Divisi Penelaahan Permohonan LPSK, Divisi Hukum Markas Besar Polri, dan Direktorat Jenderal Perbendaharaan Kemenkeu namun tidak mendapatkan tanggapan sampai jangka waktu penelitian ini berakhir.

F. SISTEMATIKA PENULISAN

Sistematika penulisan dalam penelitian ini terbagi ke dalam empat bab dengan uraian sebagai berikut:

BAB I – PENDAHULUAN. Bab ini menguraikan permasalahan yang melatarbelakangi penulis untuk memilih topik ini serta fokus bahasannya. Untuk dapat menghasilkan sebuah tulisan sesuai kaidah penelitian yang baik, disusun suatu alur penelitian yang meliputi rumusan masalah dan pertanyaan penelitian serta tujuan dari masing-masing pertanyaan penelitian, kerangka konsep/teori, serta metodologi penelitian.

BAB II – EVALUASI ATAS MEKANISME YANG TERSEDIA. Bab ini menguraikan pilihan mekanisme hukum yang tersedia bagi korban penyiksaan dengan pelaku anggota Polri di Indonesia. Berdasarkan pemetaan tersebut, penulis menganalisis *plus minus* dari masing-masing mekanisme hukum berdasarkan analisis peraturan dan praktik di lapangan.

BAB III – Mencari Mekanisme Baru yang Lebih Optimal. Bab ini menguraikan tindak lanjut yang dapat ditempuh dalam mempermudah akses korban untuk mendapatkan ganti kerugian. Bab ini merekomendasikan: (a) mekanisme yang dapat digunakan oleh korban dan/atau keluarganya untuk mendapatkan ganti kerugian; dan (b) pengaturan yang seharusnya dibangun untuk memastikan ganti kerugian bagi korban penyiksaan dengan pelaku anggota Polri dapat dilakukan secara optimal.

BAB IV – PENUTUP. Bab ini berisi rangkuman dari dua bab sebelumnya, saran, serta *status quo* yang belum terselesaikan dalam penelitian ini.