JOURNAL SYNTAX IDEA
p–ISSN: 2723-4339 e-ISSN: 2548-1398
Vol. 8, No. 9,September 2026

Perbandingan Konstruksi Perbuatan Melawan Hukum Menurut Pasal 1365 KUH Perdata dengan Perbuatan Melawan Hukum dalam Gugatan Warga Negara (*Citizen Lawsuit*)

Iga Sonia Soraya*, Nuzul Rahmayani
Universitas Muhammadiyah Sumatera Barat, Indonesia
Email: igasoniaa@gmail.com*, nuzullaw05@yahoo.co.id

Keywords:
Tort; Citizen Lawsuit; Article 1365 of the Indonesian Civil Code

Abstract
This study compares the construction of tort (perbuatan melawan hukum/PMH) under Article 1365 of the Indonesian Civil Code (KUH Perdata) with the construction of PMH as developed within the citizen lawsuit (CLS) mechanism. Employing a conceptual approach supported by the comparative law method—rather than a case study approach—this research uses two rulings as single illustrative examples on each side of the comparison: Supreme Court Decision Number 1206 K/Pdt/2024, representing the PMH construction in citizen lawsuits, and Supreme Court Decision Number 1818 K/Pdt/2013, representing the classical PMH construction. Two questions are addressed: first, the position of citizen lawsuits within Indonesia's civil law system; second, the comparison between the PMH construction under Article 1365 of the Civil Code and PMH within citizen lawsuits. This research is a descriptive-analytical normative legal study, employing conceptual, statutory, case, and comparative law approaches. Primary legal materials include the Civil Code, Law Number 30 of 2014, Supreme Court Regulation Number 2 of 2019, Supreme Court Regulation Number 1 of 2023, Supreme Court Chief Justice Decree Number 36/KMA/SK/II/2013, and court rulings, supplemented by secondary legal materials consisting of publicly accessible books and journal articles. The findings indicate that citizen lawsuits are positioned as a variant of tort claims against public authorities, recognized through jurisprudence and given limited normative reinforcement via Supreme Court Regulation Number 1 of 2023. Using the four classical elements of Article 1365 as the primary points of comparison—complemented by two structural aspects, namely the defendant's subject status and the plaintiff's legal standing—this study finds that the PMH construction in citizen lawsuits remains grounded in the same provisions, though the elements of fault, damage, and causation are adjusted to accommodate the collective and abstract nature of governmental negligence, shifting the lawsuit's function from private loss recovery toward public policy correction.

Kata kunci:
Perbuatan Melawan Hukum; *Citizen Lawsuit*; Pasal 1365 KUH Perdata

Abstrak
Penelitian ini membandingkan konstruksi perbuatan melawan hukum (PMH) menurut Pasal 1365 KUH Perdata dengan konstruksi PMH dalam mekanisme gugatan warga negara (*citizen lawsuit*/CLS). Menggunakan pendekatan konseptual yang dibantu metode perbandingan hukum bukan studi kasus penelitian ini menjadikan dua putusan sebagai contoh tunggal pada masing-masing sisi perbandingan: Putusan MA Nomor 1206 K/Pdt/2024 mewakili konstruksi PMH dalam *citizen lawsuit*, dan Putusan MA Nomor 1818 K/Pdt/2013 mewakili konstruksi PMH klasik. Dua pertanyaan hendak dijawab: pertama, bagaimana kedudukan gugatan warga negara dalam sistem hukum perdata Indonesia; kedua, bagaimana perbandingan konstruksi PMH menurut Pasal 1365 KUH Perdata dengan PMH dalam gugatan warga negara. Penelitian ini bersifat normatif

deskriptif-analitis, menggunakan pendekatan konseptual, perundang-undangan, kasus, dan perbandingan hukum. Bahan hukum primer meliputi KUH Perdata, UU Nomor 30 Tahun 2014, Perma Nomor 2 Tahun 2019, Perma Nomor 1 Tahun 2023, SK Ketua MA Nomor 36/KMA/SK/II/2013, dan putusan pengadilan, dilengkapi bahan hukum sekunder berupa buku dan artikel jurnal yang dapat diakses secara terbuka. Hasil penelitian menunjukkan gugatan warga negara berkedudukan sebagai varian gugatan PMH terhadap penguasa, diakui melalui yurisprudensi dan mendapat penguatan normatif terbatas melalui Perma Nomor 1 Tahun 2023. Dengan menjadikan empat unsur klasik Pasal 1365 KUH Perdata sebagai titik banding utama dilengkapi dua aspek struktural yaitu subjek tergugat dan legal standing penggugat penelitian ini menemukan bahwa konstruksi PMH dalam *citizen lawsuit* tetap berpijak pada ketentuan yang sama, namun unsur kesalahan, kerugian, dan hubungan kausalnya mengalami penyesuaian agar sesuai dengan sifat kolektif dan abstrak kelalaian penguasa, sehingga fungsi gugatan bergeser dari pemulihan kerugian pribadi menjadi koreksi kebijakan publik.

PENDAHULUAN

Negara hukum, sebagaimana dicita-citakan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menempatkan setiap penyelenggara negara tunduk pada hukum dan bertanggung jawab atas kewajibannya. Kesenjangan antara *das sollen* dan *das sein*, yaitu antara hukum sebagaimana seharusnya berlaku dan kenyataan penerapannya di lapangan, adalah persoalan klasik dalam ilmu hukum yang senantiasa menyertai perkembangan setiap sistem hukum, termasuk hukum perdata Indonesia. Idealnya (*das sollen*), kelalaian penguasa menjalankan kewajiban hukumnya dapat dikoreksi lewat jalur peradilan yang jelas dan dapat diandalkan, sebagaimana individu dapat digugat atas perbuatan melawan hukum yang merugikan pihak lain berdasarkan Pasal 1365 KUH Perdata. Kenyataannya (*das sein*), hukum acara perdata Indonesia untuk waktu yang lama tidak menyediakan jalur yang secara jelas dirancang untuk menggugat kelalaian penguasa yang berdampak luas kepada masyarakat, karena Pasal 1365 KUH Perdata semula dibangun untuk konteks sengketa perorangan dengan kerugian yang konkret dan dapat ditunjuk pada satu pihak tertentu, bukan untuk kelalaian kelembagaan yang dampaknya menyebar kepada banyak orang yang tidak dapat diidentifikasi satu per satu. Kesenjangan antara cita hukum dan kenyataan inilah yang mendorong lahirnya gugatan warga negara sebagai jalan keluar praktis, sekaligus menjadi titik tolak penelitian ini: bagaimana konstruksi PMH untuk sengketa perorangan dipakai menjangkau kelalaian penguasa yang kolektif sifatnya, tanpa kehilangan dasar hukumnya.

Persoalan ini dapat dibaca melalui teori perlindungan hukum, yang membedakan perlindungan preventif, yakni pencegahan lewat aturan dan kebijakan sebelum pelanggaran terjadi, dengan perlindungan represif, yakni pemulihan setelah hak dilanggar lewat mekanisme peradilan (Hadjon, 1987). Ketika perlindungan preventif tidak berjalan, misalnya karena penguasa lalai membentuk regulasi atau lalai menjalankan pengawasan, perlindungan represif lewat peradilan menjadi satu-satunya jalan bagi warga negara menuntut pemenuhan haknya. *Citizen lawsuit*, dari sudut ini, adalah wujud perlindungan represif yang muncul karena perlindungan preventif belum dijalankan penguasa sebagaimana mestinya. Kerangka inilah yang mendasari penelitian ini.

Pasal 1365 KUH Perdata menyatakan: “Tiap perbuatan melanggar hukum, yang membawa kerugian kepada orang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan

kerugian itu, mengganti kerugian tersebut." Ketentuan ini menjadi dasar gugatan perbuatan melawan hukum di Indonesia sejak masa berlakunya *Burgerlijk Wetboek* Belanda (Hukumonline, 2026). Semula, makna "melawan hukum" ditafsirkan sempit sebagai pelanggaran terhadap undang-undang tertulis semata. Penafsiran ini berubah sejak *Hoge Raad* Belanda memutus *Arrest Cohen-Lindenbaum* pada tahun 1919, yang memperluas makna melawan hukum hingga mencakup perbuatan yang bertentangan dengan kepatutan dan kehati-hatian dalam masyarakat, sekalipun tidak melanggar ketentuan tertulis (Profesional, 2026). Perluasan ini diwarisi hukum perdata Indonesia lewat asas konkordansi dan tetap dipakai sampai sekarang.

Dalam konstruksi hukum, PMH dibangun dari empat unsur yang harus dibuktikan penggugat secara keseluruhan: adanya perbuatan yang bersifat melawan hukum, adanya kesalahan pada pihak pelaku, adanya kerugian bagi korban, dan adanya hubungan sebab akibat antara perbuatan dengan kerugian tersebut (Agustina, 2003). Keempat unsur ini mulanya dirumuskan untuk situasi yang jelas pelaku dan korbannya, dengan kerugian terhitung, sehingga tujuan gugatannya memulihkan keadaan penggugat seperti sebelum dirugikan.

Sejak awal tahun 2000-an, doktrin PMH mulai dipakai untuk menuntut penguasa yang dianggap lalai menjalankan kewajiban hukumnya, melalui mekanisme gugatan warga negara atau *citizen lawsuit*. Gugatan ini diajukan untuk kepentingan umum, bukan kepentingan pribadi, dan biasanya tidak meminta ganti rugi, melainkan pernyataan bahwa penguasa lalai serta perintah agar kebijakan diperbaiki. Sampai saat ini, *citizen lawsuit* belum diatur dalam undang-undang; keberadaannya tumbuh dari praktik peradilan. Preseden yang paling dikenal berawal dari gugatan warga negara mengenai penelantaran tenaga kerja Indonesia di Nunukan, yang diputus Pengadilan Negeri Jakarta Pusat pada tahun 2003 (Sugiarto, 2004). Sejak saat itu, pola serupa berulang pada berbagai sektor kebijakan, mulai dari pendidikan, jaminan sosial, hingga lingkungan hidup dan jasa keuangan, sebagaimana tercermin dalam Putusan Nomor 1206 K/Pdt/2024 tentang pengawasan pinjaman *online* yang menjadi salah satu contoh dalam penelitian ini.

Kajian akademik mengenai *citizen lawsuit* di Indonesia sudah cukup banyak: sebagai alat pengawasan warga negara atas kebijakan pemerintah (Nasir, 2017), dalam kerangka umum sistem peradilan perdata (Dananjaya & Rahayu, 2022), sebagai usul rekonstruksi menjadi sengketa administrasi karena tergugatnya penguasa (Bimasakti, 2020), dan bersama *class action* sebagai gugatan di luar KUH Perdata maupun HIR (Iqbal, 2012). Karya-karya ini menegaskan CLS lahir dari yurisprudensi, tetapi membahasnya sebagai mekanisme tersendiri atau persoalan kompetensi peradilan, tanpa membandingkannya sistematis unsur demi unsur dengan konstruksi PMH klasik. Kajian PMH oleh penguasa sendiri juga sudah banyak, misalnya kedudukan *onrechtmatige overheidsdaad* dari sudut pandang Undang-Undang Administrasi Pemerintahan (Bimasakti, 2018), dan perluasan kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara mengadili tindakan faktual pemerintah (Asimah et al., 2020). Namun belum ada yang memakai metode perbandingan hukum untuk memeriksa unsur Pasal 1365 KUH Perdata dan perubahannya dalam *citizen lawsuit* yang diperiksa di Peradilan Umum. Kekosongan inilah yang hendak diisi penelitian ini.

Agar pembahasan tidak melebar, penelitian ini membatasi ruang lingkupnya pada tiga hal. Pertama, penelitian ini hanya membahas konstruksi PMH menurut hukum perdata Indonesia, tanpa perbandingan dengan sistem hukum negara lain. Kedua, penelitian ini

berfokus pada gugatan warga negara yang diperiksa Peradilan Umum, sehingga tidak membahas mendalam hukum acara di Peradilan Tata Usaha Negara kecuali untuk menjelaskan batas kompetensi absolut kedua peradilan tersebut. Ketiga, penelitian ini bukan penelitian studi kasus: Putusan Nomor 1206 K/Pdt/2024 dan Putusan Nomor 1818 K/Pdt/2013 masing-masing dipakai sebagai satu contoh tunggal pada sisi *citizen lawsuit* dan sisi PMH klasik untuk memudahkan pemahaman, bukan sebagai objek yang dianalisis butir demi butir sebagaimana lazimnya penelitian studi kasus.

Penelitian ini difokuskan pada dua permasalahan: pertama, bagaimana kedudukan gugatan warga negara (*citizen lawsuit*) dalam sistem hukum perdata Indonesia? Kedua, bagaimana perbandingan konstruksi perbuatan melawan hukum menurut Pasal 1365 KUH Perdata dengan perbuatan melawan hukum dalam gugatan warga negara (*citizen lawsuit*)? Sejalan dengan rumusan masalah tersebut, penelitian ini bertujuan menjelaskan kedudukan gugatan warga negara dalam sistem hukum perdata Indonesia dan menganalisis perbandingan konstruksi tersebut, dengan metode perbandingan hukum disertai contoh dari putusan pengadilan yang relevan. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat teoretis berupa kontribusi terhadap pengembangan kajian hukum perdata, khususnya dalam memahami bagaimana konstruksi Pasal 1365 KUH Perdata beradaptasi ketika diterapkan pada gugatan warga negara, serta manfaat praktis bagi hakim, advokat, dan pembuat kebijakan dalam merumuskan dan menangani gugatan warga negara yang berbasis perbuatan melawan hukum, sekaligus menjadi acuan bagi peneliti selanjutnya yang tertarik mengkaji perkembangan doktrin PMH dalam konteks gugatan kepentingan publik.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, yang mengkaji hukum sebagai norma, bukan gejala sosial yang diamati di lapangan. Sifatnya deskriptif-analitis dan komparatif: mendeskripsikan konstruksi PMH klasik dan PMH dalam *citizen lawsuit*, lalu membandingkan keduanya secara sistematis untuk mencari pola persamaan dan perbedaan (Marzuki, 2017). Bahan hukum yang dipakai dibedakan menjadi tiga kelompok: bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan yang mengikat secara hukum; bahan hukum sekunder berupa buku, artikel jurnal, dan tulisan ilmiah yang membantu menjelaskan bahan hukum primer; dan bahan hukum tersier berupa kamus hukum. Ketiganya dipakai berjenjang: bahan hukum primer menjadi rujukan utama, sedangkan bahan hukum sekunder dan tersier memperkuat argumentasi dan menjaga konsistensi istilah. Khusus bahan hukum sekunder dari internet, penelitian ini hanya memakai sumber yang penerbit dan penulisnya jelas, terbuka diakses publik, dan berasal dari lembaga kredibel di bidang hukum, dengan tautan lengkap dicantumkan dalam catatan kaki dan daftar pustaka agar dapat diverifikasi.

Istilah “perbandingan konstruksi” pada judul penelitian ini memakai perbandingan hukum sebagai metode tersendiri dalam ilmu hukum, yaitu kegiatan ilmiah membandingkan sistem, lembaga, atau konstruksi hukum untuk menemukan persamaan dan perbedaan dengan tujuan pengembangan atau pembaruan hukum (Hartono, 1991). Perbandingan yang ilmiah membutuhkan titik banding yang sama (*tertium comparationis*, yaitu parameter netral untuk menilai dua objek berbeda tanpa berat sebelah, terutama ketika yang dibandingkan bukan norma tertulis yang identik, melainkan cara penerapannya dalam praktik (Van Hoecke, 2013).

Titik tolak perbandingan ini adalah empat unsur klasik syarat berlakunya Pasal 1365 KUH Perdata: perbuatan melawan hukum, kesalahan, kerugian, dan hubungan kausal, yang secara substantif membentuk doktrin PMH dan menjadi inti *tertium comparationis* penelitian ini.

Namun judul penelitian ini menyebut "perbandingan konstruksi", bukan sekadar "perbandingan unsur", karena konstruksi gugatan mencakup pula siapa yang berkedudukan sebagai pihak dan akibat hukum yang dituntut. Karena itu, penelitian ini menambahkan dua aspek struktural: subjek yang digugat dan kedudukan hukum penggugat (*legal standing*), sebagai konteks struktural yang melekat pada setiap gugatan PMH dan menentukan bagaimana unsur substantif diterapkan dalam praktik. Perbandingan ini memakai enam indikator, yaitu empat unsur substantif dan dua aspek struktural, di dalam satu sistem hukum perdata Indonesia, antara dua cara penerapan Pasal 1365 KUH Perdata, bukan antara dua sistem hukum negara berbeda, dan dipakai konsisten pada Bab Pembahasan.

Penelitian ini memakai empat pendekatan: konseptual, menelaah doktrin dan unsur PMH; perundang-undangan, menelaah KUH Perdata, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014, dan ketentuan lain mengenai kewenangan peradilan; kasus, menelaah Putusan Nomor 1206 K/Pdt/2024 dan Putusan Nomor 1818 K/Pdt/2013 sebagai contoh tunggal tiap sisi; dan perbandingan hukum yang berpijak pada metode fungsional di atas.

Bahan hukum primer meliputi KUH Perdata (Pasal 1365), Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan, Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019 dan Nomor 1 Tahun 2023, Surat Keputusan Ketua Mahkamah Agung Nomor 36/KMA/SK/II/2013, serta Putusan Nomor 1206 K/Pdt/2024 dan 1818 K/Pdt/2013. Bahan hukum sekunder berupa buku, artikel jurnal, dan artikel Klinik Hukumonline. Bahan hukum dikumpulkan lewat studi kepustakaan dari Direktori Putusan Mahkamah Agung, JDIH Nasional, dan jurnal daring, lalu dianalisis kualitatif-normatif secara gramatikal, sistematis, dan teleologis, serta ditarik deduktif-komparatif berdasarkan *tertium comparationis* yang ditetapkan (Ibrahim, 2006).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Sesuai dengan rumusan masalah yang diajukan, pembahasan ini dibagi menjadi dua bagian. Bagian pertama membahas kedudukan gugatan warga negara dalam sistem hukum perdata Indonesia, disusun berturut-turut mulai dari karakteristik dan konseptualnya, sumber hukumnya, perbedaannya dengan gugatan perwakilan kelompok, kompetensi absolut peradilan yang memeriksanya, contoh-contoh putusan di sektor lingkungan hidup, hingga kesimpulan atas rumusan masalah pertama. Bagian kedua membandingkan konstruksi PMH menurut Pasal 1365 KUH Perdata dengan PMH dalam *citizen lawsuit*, memakai enam indikator sebagaimana dijelaskan pada Bab Metode Penelitian. Pembahasan pada bagian kedua ini memakai satu contoh tunggal untuk tiap sisi perbandingan, yaitu Putusan Mahkamah Agung Nomor 1206 K/Pdt/2024 untuk mewakili konstruksi PMH dalam *citizen lawsuit*, dan Putusan Mahkamah Agung Nomor 1818 K/Pdt/2013 untuk mewakili konstruksi PMH klasik menurut Pasal 1365 KUH Perdata. Pemilihan satu contoh pada tiap sisi ini dimaksudkan agar perbandingan berlangsung setara: satu putusan dibandingkan dengan satu putusan lain, bukan dengan

sekumpulan putusan, sehingga kesimpulan yang ditarik tidak bergantung pada perbedaan jumlah data pada tiap sisi.

Kedudukan Gugatan Warga Negara (*Citizen Lawsuit*) dalam Sistem Hukum Perdata Indonesia

Karakteristik dan Konseptual *Citizen Lawsuit*. *Citizen lawsuit* adalah gugatan yang diajukan warga negara untuk kepentingan umum terhadap penguasa yang dianggap lalai menjalankan kewajiban hukumnya. Cirinya, petitumnya berupa pernyataan kelalaian disertai perintah kebijakan, bukan ganti rugi materiil, sehingga tujuannya bukan memulihkan kerugian penggugat secara pribadi, melainkan mendorong penguasa memenuhi kewajiban yang selama ini diabaikan (Susilo, 2013). Ciri ini yang membedakan CLS dari gugatan PMH pada umumnya, sekalipun keduanya memakai Pasal 1365 KUH Perdata sebagai dasar hukum untuk menyatakan adanya perbuatan melawan hukum. Perbedaan ini juga terlihat dari subjek yang digugat: dalam PMH biasa, tergugatnya bisa siapa saja yang dianggap merugikan penggugat, sedangkan dalam CLS, tergugatnya selalu penguasa atau pejabat yang menjalankan fungsi pemerintahan, sehingga sengketa ini sekaligus menyentuh persoalan relasi antara negara dan warganya, bukan semata relasi antarindividu.

Ciri konseptual pertama, secara konseptual CLS bukan lembaga hukum acara yang berdiri sendiri, melainkan varian dari gugatan perbuatan melawan hukum oleh penguasa (*onrechtmatige overheidsdaad*), yang sebenarnya bukan konsep baru dan pada dasarnya tidak berbeda dari ajaran PMH pada umumnya, hanya saja subjek yang digugat adalah pemerintah atau pejabat yang menjalankan fungsi pemerintahan. Ciri konseptual kedua yang membedakan CLS dari gugatan PMH biasa adalah sifat kepentingannya: penggugat CLS bertindak mewakili kepentingan publik yang bersifat kolektif dan abstrak, bukan kepentingan pribadinya sendiri, sehingga ia tidak perlu membuktikan kerugian individual yang konkret sebagaimana umumnya dituntut dalam gugatan PMH perorangan. Konsekuensi dari sifat kolektif ini adalah bahwa siapa pun warga negara, sepanjang memenuhi syarat formil yang akan dibahas pada bagian sumber hukum, dapat mengajukan gugatan yang sama tanpa perlu menunjukkan bahwa dirinya secara pribadi menderita kerugian yang berbeda dari warga negara lain.

Ciri konseptual ketiga yang tidak kalah penting adalah sifat gugatan CLS yang berorientasi ke depan (*forward-looking*), berbeda dari gugatan PMH klasik yang umumnya berorientasi ke belakang (*backward-looking*) dalam arti memulihkan kerugian yang sudah terjadi. Petitum CLS yang berupa perintah kebijakan pada dasarnya bertujuan mencegah kelalaian serupa berulang di masa depan, bukan semata-mata mengoreksi kesalahan yang telah lewat. Orientasi ke depan ini yang menjelaskan mengapa amar putusan CLS, sebagaimana akan terlihat pada Putusan Nomor 1206 K/Pdt/2024 yang dibahas pada bagian kedua, lebih banyak berisi perintah membentuk atau merevisi kebijakan pengawasan daripada perintah membayar sejumlah uang.

Ciri konseptual keempat yang layak dicermati adalah bahwa CLS, sekalipun berpijak pada Pasal 1365 KUH Perdata, pada praktiknya menuntut derajat kehati-hatian yang lebih tinggi dari penggugat dalam merumuskan posita gugatannya. Karena tergugatnya penguasa dan kepentingan yang diwakili bersifat kolektif, penggugat CLS harus mampu menunjukkan secara spesifik kewajiban hukum apa yang dilanggar, bukan sekadar menyampaikan ketidakpuasan umum terhadap kebijakan pemerintah. Tanpa kejelasan ini, gugatan CLS berisiko dianggap

sebagai keberatan politik yang dibungkus baju gugatan perdata, sehingga rawan dinyatakan tidak dapat diterima atau kabur (*obscuur libel*) oleh hakim. Kebutuhan akan kejelasan posita semacam ini pada gilirannya menjelaskan mengapa CLS, meskipun secara konseptual terbuka bagi siapa pun warga negara, pada praktiknya lebih sering diajukan oleh kelompok yang memiliki kapasitas hukum memadai, seperti organisasi masyarakat sipil atau kuasa hukum yang berpengalaman menyusun gugatan berbasis kelalaian kelembagaan (Dananjaya & Rahayu, 2022).

Sumber Hukum *Citizen Lawsuit*. Sampai saat ini, CLS belum diatur dalam satu undang-undang tersendiri; keberadaannya tumbuh dari praktik peradilan yang kemudian diakui sebagai yurisprudensi tetap. Preseden CLS yang dikenal luas di Indonesia dimulai dari gugatan mengenai penelantaran tenaga kerja Indonesia di Nunukan yang diputus Pengadilan Negeri Jakarta Pusat pada tahun 2003, dengan bersandar pada asas bahwa pengadilan dilarang menolak memeriksa perkara hanya karena hukumnya belum jelas atau belum ada. Asas ini dirumuskan tegas dalam Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman: "Pengadilan dilarang menolak untuk memeriksa, mengadili, dan memutus suatu perkara yang diajukan dengan dalih bahwa hukum tidak ada atau kurang jelas, melainkan wajib untuk memeriksa dan mengadilinya." Asas ini penting digarisbawahi, karena tanpa asas larangan menolak memeriksa perkara tersebut, hakim pada perkara Nunukan sesungguhnya dapat saja menyatakan gugatan tidak dapat diterima dengan alasan tidak ada dasar hukum tertulis yang secara jelas mengatur gugatan warga negara. Justru karena asas itulah pengadilan Indonesia "menitipkan" mekanisme yang belum diatur secara tertulis ini pada konstruksi Pasal 1365 KUH Perdata yang sudah ada, sehingga CLS pada akhirnya tumbuh sebagai varian PMH, bukan sebagai lembaga hukum acara yang berdiri sendiri dan lepas dari akar hukum perdata nasional.

Sumber hukum acara yang lebih formal kemudian hadir lewat Surat Keputusan Ketua Mahkamah Agung Nomor 36/KMA/SK/II/2013, yang memberlakukan pedoman penanganan perkara lingkungan hidup dan menetapkan syarat formil pengajuan gugatan warga negara, yaitu: penggugat harus warga negara Indonesia perorangan dan bukan badan hukum; tergugat adalah pemerintah; serta wajib disertai notifikasi tertulis kepada tergugat sebelum gugatan diajukan. Syarat notifikasi ini punya tujuan praktis yang jelas, yaitu memberi kesempatan kepada penguasa untuk melaksanakan kewajiban hukumnya lebih dulu sebelum dibawa ke jalur litigasi, sehingga CLS pada dasarnya dirancang sebagai upaya terakhir (*ultimum remedium*), bukan jalur pertama yang ditempuh warga negara begitu muncul dugaan kelalaian.

Penguatan normatif yang lebih baru datang dari Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2023 tentang Pedoman Mengadili Perkara Lingkungan Hidup, yang pada Pasal 1 angka 9 mendefinisikan *citizen lawsuit* sebagai "suatu tata cara pengajuan gugatan yang diajukan oleh setiap warga negara Indonesia terhadap suatu perbuatan melawan hukum dengan mengatasnamakan kepentingan umum dan dengan alasan adanya pembiaran atau tidak dilaksanakannya kewajiban hukum oleh pemerintah, lembaga negara, dan/atau pihak swasta". Perma ini ternyata membagi CLS menjadi dua jalur yang berbeda forumnya. Jalur pertama diatur Pasal 11 ayat (1), yang berbunyi: "Gugatan Warga Negara diajukan ke pengadilan tata usaha negara dengan syarat: a. penggugat terdiri atas satu orang atau lebih warga negara Indonesia; b. tergugat terdiri atas pemerintah, lembaga negara, atau pihak swasta yang melaksanakan urusan pemerintahan; c. gugatan diajukan untuk kepentingan umum; d. objek

gugatan merupakan pembiaran atau tidak dilaksanakannya kewajiban hukum pemerintah, lembaga negara, dan/atau pihak swasta yang melaksanakan urusan pemerintahan; dan e. gugatan didahului dengan penyampaian notifikasi kepada pemerintah, lembaga negara, atau pihak swasta yang melaksanakan urusan pemerintahan sesuai dengan kewenangannya dengan tembusan kepada ketua pengadilan tata usaha negara setempat." Jalur ini secara jelas diarahkan ke Peradilan Tata Usaha Negara, bukan Peradilan Umum.

Jalur kedua diatur Pasal 35, yang berbunyi: "Gugatan Warga Negara atas dasar perbuatan melawan hukum dapat diajukan ke pengadilan negeri apabila petitumnya memerintahkan agar Tergugat pemerintah, lembaga negara, dan/atau pihak swasta yang menyelenggarakan urusan kepentingan umum terkait dengan pembentukan peraturan perundang-undangan dan/atau peraturan perusahaan, baik yang diberi pelimpahan wewenang maupun tidak untuk melaksanakan kewajiban hukumnya." Jalur ini yang secara jelas berbasis Pasal 1365 KUH Perdata dan diperiksa Pengadilan Negeri, sejalan dengan forum yang memeriksa Putusan Nomor 1206 K/Pdt/2024 yang menjadi contoh utama penelitian ini. Karena penelitian ini secara tegas membatasi diri pada CLS yang berbasis PMH dan diperiksa Peradilan Umum sebagaimana dinyatakan pada Bab Latar Belakang, pembahasan selanjutnya berfokus pada jalur Pasal 35 ini, sedangkan jalur Pasal 11 yang berbasis tata usaha negara berada di luar cakupan penelitian.

Akan tetapi, Perma ini sifatnya sektoral, hanya berlaku untuk perkara lingkungan hidup, sehingga CLS di luar sektor lingkungan hidup, seperti Putusan Nomor 1206 K/Pdt/2024 mengenai pengawasan pinjaman *online*, tetap bersandar pada yurisprudensi dan SK KMA 36/2013 sebagai kerangka acuan prosedural, bukan pada satu peraturan tertulis yang berlaku umum untuk semua sektor. Kesenjangan pengaturan ini menjadi salah satu persoalan praktis CLS di Indonesia saat ini: syarat formil yang berlaku jelas untuk perkara lingkungan hidup, tetapi belum tentu berlaku sama untuk sektor lain, sehingga hakim pada sektor di luar lingkungan hidup pada praktiknya masih merujuk secara analogis pada SK KMA 36/2013 dan yurisprudensi terdahulu.

Dengan demikian, Sumber hukum CLS dapat dikelompokkan menjadi tiga lapisan. Lapis pertama adalah yurisprudensi tetap yang menjadi fondasi pengakuan CLS sejak putusan Nunukan tahun 2003. Lapis kedua adalah SK KMA 36/2013 yang memberi kerangka acuan prosedural, termasuk syarat notifikasi dan syarat subjek penggugat, yang pada mulanya dirancang untuk perkara lingkungan hidup tetapi dalam praktik ikut dirujuk hakim pada sektor lain. Lapis ketiga adalah Perma Nomor 1 Tahun 2023 yang memberi pengakuan tertulis jelas, meski masih terbatas pada sektor lingkungan hidup. Ketiga lapis ini menunjukkan pola penguatan bertahap dari yurisprudensi menuju pengaturan tertulis, tetapi penguatan itu belum tuntas mencakup semua sektor tempat CLS umumnya diajukan. Pola bertahap semacam ini sebenarnya umumnya terjadi dalam perkembangan hukum yang lahir dari praktik peradilan; kerangka Perma sektoral untuk lingkungan hidup sendiri baru terbit setelah lebih dari sepuluh tahun preseden CLS berkembang di berbagai bidang, sehingga tidak mengherankan apabila sektor lain seperti jasa keuangan belum memperoleh pengaturan serupa (Pramana & Awiati, 2024).

Perbedaan Pengaturan *Citizen Lawsuit* dan Gugatan Perwakilan Kelompok (*Class Action*). CLS kerap disandingkan dengan gugatan perwakilan kelompok (*class action*), karena keduanya sama-sama memungkinkan gugatan diajukan oleh pihak yang mewakili kepentingan

yang lebih luas daripada kepentingan pribadinya sendiri. Namun, kajian yang membahas keduanya secara bersamaan menegaskan bahwa kedua jenis gugatan ini berbeda secara mendasar, dan masih banyak hakim yang belum memahami secara utuh karakteristik masing-masing. Perbedaan pertama terletak pada dasar hukumnya: *class action* diatur secara tertulis dan berlaku umum melalui Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2002 tentang Acara Gugatan Perwakilan Kelompok, sejak tahun 2002, sedangkan CLS tidak pernah memperoleh Perma yang berlaku umum, hanya diakomodasi secara terbatas untuk sektor lingkungan hidup melalui Perma Nomor 1 Tahun 2023, sebagaimana telah diuraikan pada bagian sebelumnya.

Perbedaan kedua terletak pada siapa yang diwakili dan apa yang dituntut. Dalam *class action*, penggugat mewakili sekelompok orang yang memiliki kerugian yang sejenis dan dapat diidentifikasi, serta menuntut ganti rugi yang dapat dibagi kepada anggota kelompok yang diwakili, sehingga *class action* pada hakikatnya tetap berorientasi pada pemulihan kerugian individual, hanya saja diajukan secara kolektif demi efisiensi proses. Dalam CLS, penggugat mewakili kepentingan umum yang sifatnya abstrak dan tidak terbagi kepada individu tertentu, serta menuntut pernyataan kelalaian disertai perintah kebijakan, bukan ganti rugi yang dibagikan. Perbedaan ketiga terletak pada tergugatnya: *class action* dapat ditujukan kepada siapa saja, termasuk pelaku usaha swasta, sedangkan CLS secara konsisten hanya ditujukan kepada penguasa atau pejabat pemerintahan. Perbedaan keempat terletak pada mekanisme keanggotaannya: *class action* mengenal prosedur sertifikasi kelompok (*class certification*) yang mewajibkan hakim menilai apakah kelompok yang diwakili cukup seragam sebelum gugatan diperiksa lebih lanjut, sedangkan CLS tidak mengenal prosedur semacam ini karena kepentingan yang diwakili memang tidak dapat dipilah menjadi keanggotaan yang terbatas.

Keempat perbedaan ini menegaskan bahwa sekalipun sama-sama merupakan gugatan yang mewakili kepentingan lebih luas dari kepentingan pribadi penggugat, CLS dan *class action* adalah dua instrumen hukum acara yang berbeda dan tidak dapat saling dipertukarkan begitu saja. Kekeliruan memilih instrumen ini bukan sekadar persoalan teknis, karena syarat formil, beban pembuktian, dan bentuk petitum yang berlaku bagi keduanya berbeda; gugatan yang keliru mengonstruksikan diri sebagai *class action* padahal semestinya CLS, atau sebaliknya, berpotensi dinyatakan tidak dapat diterima oleh hakim karena tidak memenuhi syarat formil jenis gugatan yang sesungguhnya dimaksud.

Perbedaan kelima yang jarang disinggung literatur, namun penting dicatat, terletak pada akibat hukum putusan terhadap pihak di luar penggugat. Putusan *class action* yang telah berkekuatan hukum tetap secara langsung mengikat seluruh anggota kelompok yang diwakili, termasuk mereka yang tidak secara aktif berpartisipasi dalam persidangan, sepanjang tidak menyatakan keluar (*opt out*) dari keanggotaan kelompok. Putusan CLS tidak mengenal mekanisme keanggotaan semacam ini; akibat hukumnya berupa kewajiban kebijakan yang mengikat tergugat sebagai penguasa, dan manfaatnya dinikmati masyarakat luas secara tidak langsung, bukan sebagai pihak yang terikat secara formal dalam putusan. Perbedaan akibat hukum ini semakin menegaskan bahwa CLS lebih dekat dengan gugatan PMH terhadap penguasa yang berorientasi kebijakan publik, sedangkan *class action* tetap berada dalam kerangka pemulihan hak keperdataan kelompok yang dapat diidentifikasi keanggotaannya.

Kompetensi Absolut Peradilan yang Mengadili *Citizen Lawsuit*. Sebelum tahun 2014, hampir semua sengketa PMH terhadap penguasa diperiksa Pengadilan Negeri dengan dasar Pasal 1365 KUH Perdata, tanpa membedakan apakah tindakan penguasa itu bersifat konkret

atau abstrak (Sukardi et al., 2021). Keadaan ini berubah setelah terbitnya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, yang pada Pasal 87 berbunyi: "Dengan berlakunya Undang-Undang ini, Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 harus dimaknai sebagai: a. Penetapan tertulis yang juga mencakup tindakan faktual," sehingga memperluas makna Keputusan Tata Usaha Negara agar turut mencakup tindakan faktual, tidak lagi terbatas pada penetapan tertulis semata, dan dengan demikian mengalihkan kewenangan mengadili tindakan pemerintahan yang bersifat faktual dan konkret-individual ke Peradilan Tata Usaha Negara, dan dipertegas lagi melalui Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintahan. Pengalihan kewenangan ini pada dasarnya dimaksudkan untuk menyederhanakan sistem peradilan, agar setiap sengketa yang berkaitan dengan tindakan pemerintahan diperiksa oleh peradilan yang memang dirancang khusus untuk itu, yaitu Peradilan Tata Usaha Negara, bukan Peradilan Umum yang secara historis dirancang untuk sengketa antarindividu.

Meski begitu, penelitian mengenai pelaksanaan Peraturan Mahkamah Agung ini di lapangan menunjukkan bahwa pengalihan kewenangan tersebut tidak berjalan mulus; Peradilan Umum pada praktiknya masih banyak memeriksa perkara PMH terhadap penguasa, terutama untuk perkara yang objeknya tidak jelas-jelas berupa tindakan pemerintahan yang konkret. Kajian lain menegaskan hal serupa, yaitu bahwa perluasan kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara untuk mengadili *onrechtmatige overheidsdaad* memang diatur secara normatif, tetapi implementasinya di lapangan masih menyisakan wilayah abu-abu, khususnya untuk sengketa yang sifatnya bukan tindakan administratif satu kali selesai, melainkan kelalaian yang berlangsung terus-menerus. Wilayah abu-abu ini menjadi titik krusial dalam menentukan kompetensi absolut CLS: semakin sulit menunjuk satu tindakan administratif konkret sebagai objek gugatan, semakin kuat argumen bahwa perkara tersebut semestinya diperiksa Peradilan Umum berdasarkan Pasal 1365 KUH Perdata, bukan Peradilan Tata Usaha Negara.

CLS yang berbasis Pasal 1365 KUH Perdata dan berpetitum perintah kebijakan, sebagaimana diatur Pasal 35 Perma Nomor 1 Tahun 2023 dan menjadi fokus penelitian ini, secara konsisten diperiksa Peradilan Umum, bukan Peradilan Tata Usaha Negara, karena objek yang dipersoalkan bukan satu keputusan atau tindakan administratif yang konkret, melainkan kelalaian penguasa menjalankan kewajiban hukumnya secara berkelanjutan, yang secara teoretis lebih dekat dengan konstruksi PMH menurut Pasal 1365 KUH Perdata daripada dengan sengketa tata usaha negara. Hal ini berbeda dengan jalur CLS yang diatur Pasal 11 Perma yang sama, yang secara jelas diarahkan ke Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diuraikan pada bagian sumber hukum, sehingga CLS di Indonesia sesungguhnya tidak seragam forumnya; forum yang tepat bergantung pada basis hukum dan bentuk petitum yang dipilih penggugat. Dalam praktiknya, eksepsi kompetensi absolut yang mempersoalkan forum peradilan yang tepat hampir selalu diajukan tergugat pada tahap awal setiap perkara CLS berbasis PMH, sebagaimana akan disinggung kembali pada bagian contoh putusan lingkungan hidup di bawah ini, sehingga penguasaan argumen mengenai batas kompetensi absolut ini menjadi bekal penting bagi penggugat sebelum mengajukan gugatan warga negara.

Argumen yang umumnya dipakai penggugat CLS untuk menangkis eksepsi kompetensi absolut biasanya bertumpu pada pembedaan antara *beschikking* (keputusan tata usaha negara yang konkret, individual, dan final) dengan kelalaian bersifat kebijakan yang berlangsung terus-menerus dan tidak dapat ditunjuk sebagai satu keputusan tertulis tunggal. Selama objek yang digugat tidak dapat diidentifikasi sebagai satu *beschikking* tertentu, argumen bahwa perkara tersebut semestinya diperiksa Peradilan Tata Usaha Negara menjadi lemah, karena kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara pada dasarnya dirancang untuk menguji keabsahan keputusan administratif yang konkret, bukan untuk menilai kelalaian kelembagaan yang bersifat berkelanjutan. Pembedaan ini secara konsisten dipakai hakim CLS, termasuk dalam Putusan Nomor 1206 K/Pdt/2024 yang akan dibahas pada bagian kedua, untuk mempertahankan bahwa Peradilan Umum tetap berwenang memeriksa perkara sekalipun tergugatnya adalah lembaga negara yang menjalankan fungsi pengawasan.

Pembahasan ini kemudian diperluas dengan masuk ke contoh putusan lingkungan hidup. Contoh-Contoh Putusan tentang Lingkungan Hidup. Sektor lingkungan hidup adalah salah satu sektor yang paling banyak melahirkan preseden CLS di Indonesia, sehingga layak diberi perhatian khusus. Contoh pertama adalah gugatan mengenai kebakaran hutan dan lahan di Kalimantan Tengah, yang diajukan warga Palangka Raya terhadap Presiden dan beberapa menteri terkait pada tahun 2016 atas kelalaian mencegah kebakaran yang telah berulang sejak tahun 1997 dan mencapai puncaknya pada tahun 2015, ketika kabut asap menimbulkan kerugian kesehatan yang luas serta korban jiwa (Wardhani, 2020). Sebelum masuk ke pokok perkara, majelis hakim Pengadilan Negeri Palangka Raya lebih dulu memeriksa apakah syarat formil gugatan warga negara sebagaimana diatur SK KMA 36/2013 terpenuhi, antara lain apakah penggugat benar warga negara Indonesia perorangan, bukan badan hukum, dan apakah notifikasi 60 hari kerja telah dijalankan. Pemeriksaan ini menegaskan bahwa hakim tetap menyaring gugatan warga negara lewat syarat administratif sebelum masuk ke substansi kelalaian yang didalilkan.

Setelah syarat formil terpenuhi, Pengadilan Negeri Palangka Raya dalam Putusan Nomor 118/Pdt.G/LH/2016/PN Plk menyatakan para tergugat telah lalai dan memerintahkan pembentukan tim gabungan penanggulangan kebakaran, peninjauan ulang izin usaha perkebunan dan kehutanan, penegakan hukum lingkungan, hingga pembangunan rumah sakit khusus bagi korban kabut asap, dan putusan ini dikuatkan Pengadilan Tinggi Kalimantan Tengah melalui Putusan Nomor 36/PDT/2017/PT PLK. Amar putusan ini tidak memuat satu rupiah pun ganti rugi kepada penggugat, melainkan seluruhnya berupa perintah kebijakan, sejalan dengan karakteristik CLS yang telah diuraikan pada bagian sebelumnya. Cakupan perintah kebijakan yang cukup luas dalam putusan ini, mulai dari pembentukan tim gabungan hingga pembangunan fasilitas kesehatan, juga menunjukkan bahwa hakim CLS memiliki keleluasaan cukup besar dalam merumuskan bentuk pemulihan yang sesuai dengan sifat kelalaian yang didalilkan, berbeda dari keleluasaan hakim PMH klasik yang lebih terbatas pada penghitungan nominal ganti rugi.

Contoh kedua adalah gugatan mengenai pencemaran udara di wilayah perkotaan, sebagaimana diputus Mahkamah Agung dalam Putusan Nomor 2560 K/Pdt/2023. Dalam pertimbangannya, Mahkamah Agung secara jelas merujuk kembali putusan mengenai kebakaran hutan dan lahan tersebut sebagai bagian dari rangkaian yurisprudensi yang harus dijaga konsistensinya. Praktik saling merujuk antarputusan semacam ini menunjukkan bahwa

doktrin CLS di sektor lingkungan hidup berkembang secara kumulatif, dengan setiap putusan baru membangun di atas putusan sebelumnya, bukan lahir dari penafsiran yang berdiri sendiri pada setiap perkara. Kedua contoh ini bersama-sama menegaskan pola yang konsisten pada sektor lingkungan hidup: gugatan diajukan karena penguasa dinilai lalai mencegah atau menanggulangi pencemaran, syarat formil diperiksa secara ketat di awal perkara, dan amar putusannya secara seragam berupa perintah kebijakan dan pengawasan, bukan ganti rugi.

Konsistensi pola ini juga terlihat dari cara hakim menangani eksepsi tergugat. Tergugat dalam perkara CLS lingkungan hidup umumnya mengajukan eksepsi berlapis, mulai dari kompetensi absolut sebagaimana telah disinggung sebelumnya, kurang pihak (*plurium litis consortium*) dengan dalil masih ada pihak lain yang semestinya turut digugat, hingga gugatan kabur karena tidak merinci kerugian penggugat. Hakim secara konsisten menolak eksepsi-eksepsi ini dengan penalaran sama: sifat CLS yang mewakili kepentingan umum tidak mensyaratkan kerugian individual yang dirinci, dan kelalaian yang didalilkan cukup dibuktikan lewat fakta yang telah menjadi pengetahuan umum. Pola penolakan eksepsi yang konsisten ini pada akhirnya memperkuat CLS sebagai doktrin yang telah mapan dalam yurisprudensi lingkungan hidup, bukan sekadar terobosan hukum yang berdiri di atas satu putusan tunggal.

Relevansi sektor lingkungan hidup bagi perkembangan CLS di Indonesia juga terlihat dari karakter kelalaian yang khas pada sektor ini: dampaknya tersebar luas kepada masyarakat yang tidak dapat diidentifikasi satu per satu, dan sulit dipulihkan lewat ganti rugi individual karena kerugian kesehatan dan lingkungan bersifat jangka panjang. Karakter ini paling cocok dengan watak CLS yang berorientasi kebijakan dan mewakili kepentingan kolektif, sehingga tidak mengherankan sektor lingkungan hidup menjadi laboratorium utama perkembangan doktrin CLS di Indonesia, sebelum polanya diadaptasi ke sektor lain seperti jasa keuangan sebagaimana tercermin dalam Putusan Nomor 1206 K/Pdt/2024 yang akan dibahas pada bagian kedua.

Kesimpulan Rumusan Masalah Pertama. Berdasarkan uraian di atas, gugatan warga negara berkedudukan sebagai varian gugatan perbuatan melawan hukum terhadap penguasa yang berpijak pada Pasal 1365 KUH Perdata, dengan karakteristik khas berupa petitum kebijakan yang berorientasi ke depan dan kepentingan kolektif. Kedudukannya dalam sistem hukum perdata Indonesia tidak diatur dalam undang-undang tersendiri, melainkan tumbuh dari yurisprudensi sejak tahun 2003, diperkuat syarat formil SK KMA 36/2013, dan baru mendapat penguatan normatif terbatas untuk sektor lingkungan hidup lewat Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2023. CLS berbeda mendasar dari *class action*, baik dari dasar hukum, kepentingan yang diwakili, tergugatnya, maupun mekanisme keanggotaannya. Khusus CLS berbasis PMH dalam penelitian ini, forumnya konsisten Peradilan Umum, bukan Peradilan Tata Usaha Negara, karena objeknya kelalaian berkelanjutan, bukan tindakan administratif konkret, berbeda dari jalur CLS berbasis Pasal 11 Perma Nomor 1 Tahun 2023 yang diarahkan ke Peradilan Tata Usaha Negara. Pola ini tergambar konsisten pula pada rangkaian putusan CLS di sektor lingkungan hidup, sebagaimana ditunjukkan kedua contoh di atas, yang sama-sama diawali pemeriksaan syarat formil ketat dan diakhiri amar berupa perintah kebijakan tanpa ganti rugi.

Jawaban atas rumusan masalah pertama ini juga menunjukkan satu hal penting bagi praktik hukum acara perdata di Indonesia: bahwa doktrin hukum tidak selalu lahir dari perubahan undang-undang, melainkan dapat pula lahir dan berkembang dari akumulasi praktik

peradilan yang konsisten dari waktu ke waktu. CLS adalah contoh nyata bagaimana pengadilan, dengan bersandar pada asas larangan menolak memeriksa perkara, mampu mengisi kekosongan hukum acara secara bertahap tanpa menunggu campur tangan pembentuk undang-undang. Proses pengisian kekosongan ini tidak berlangsung instan; ia membutuhkan waktu lebih dari dua puluh tahun sejak preseden pertama tahun 2003 hingga memperoleh pengakuan tertulis sektoral lewat Perma Nomor 1 Tahun 2023, dan sepanjang proses itu, konsistensi antarputusan-lah yang menjaga agar CLS tidak berkembang secara acak, melainkan mengikuti pola argumentasi yang dapat diprediksi dan dipelajari, sebagaimana tercermin dari kemiripan struktur pertimbangan hukum pada rangkaian putusan CLS lingkungan hidup yang telah dibahas.

Perbandingan Konstruksi Perbuatan Melawan Hukum Menurut Pasal 1365 KUH Perdata dengan PMH dalam *Citizen Lawsuit*

Sebagaimana dijelaskan pada Bab Metode Penelitian, perbandingan pada bagian ini memakai enam indikator, yaitu empat unsur substantif Pasal 1365 KUH Perdata (sifat perbuatan, unsur kesalahan, unsur kerugian, dan hubungan kausal) dan dua aspek struktural yang menyertainya (subjek tergugat, *legal standing* penggugat). Sisi PMH dalam *citizen lawsuit* diwakili oleh Putusan Mahkamah Agung Nomor 1206 K/Pdt/2024, yang menyatakan Otoritas Jasa Keuangan lalai menjalankan fungsi pengawasan terhadap penyelenggara pinjaman *online* ilegal. Sisi PMH klasik diwakili oleh Putusan Mahkamah Agung Nomor 1818 K/Pdt/2013, yang memeriksa gugatan ganti rugi perbuatan melawan hukum antara Moch. Torino Junaedy selaku penggugat dan Citibank selaku tergugat, telah berkekuatan hukum tetap. Dasar tanggung jawab dalam putusan ini adalah Pasal 1365 KUH Perdata, sebagaimana umumnya pada sengketa PMH klasik, dengan Mahkamah Agung menilai tergugat lalai menjalankan prinsip kehati-hatian yang diwajibkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan, sehingga kartu kredit milik penggugat dapat digandakan dan disalahgunakan pihak lain. Kedua putusan ini dipakai bukan sebagai objek studi kasus yang dianalisis secara menyeluruh, melainkan sebagai contoh tunggal yang menggambarkan bagaimana keenam indikator tersebut berlaku pada masing-masing konstruksi.

Perlu dicermati bahwa penggunaan satu contoh pada masing-masing sisi memiliki keterbatasan metodologis yang perlu diakui sejak awal. Satu putusan, meskipun dianggap cukup mewakili, tidak dapat mewakili seluruh variasi yang mungkin timbul dalam penerapan PMH klasik maupun PMH dalam CLS pada perkara-perkara lain. Gugatan ganti rugi PMH dalam Putusan Nomor 1818 K/Pdt/2013, misalnya, adalah satu varian PMH klasik di sektor perbankan; ada varian PMH klasik lain, seperti PMH karena penguasaan tanah tanpa hak atau PMH karena pencemaran nama baik, yang mungkin menunjukkan penekanan unsur yang sedikit berbeda. Keterbatasan serupa berlaku pula pada sisi CLS, karena Putusan Nomor 1206 K/Pdt/2024 mewakili CLS di sektor jasa keuangan, sedangkan CLS di sektor lain seperti pendidikan atau kesehatan berpotensi menunjukkan pola argumentasi yang sedikit berbeda pula. Keterbatasan tersebut tidak mengurangi relevansi perbandingan yang dilakukan, karena keenam indikator yang dipakai berkaitan dengan struktur dan konstruksi hukum, bukan sekadar deskripsi fakta kedua putusan, sehingga pola pergeseran yang ditemukan tetap relevan sebagai kerangka analisis umum; hanya saja, penarikan kesimpulan penelitian ini untuk mencakup seluruh perkara citizen lawsuit dan PMH berdasarkan pasal 1365 KUH Perdata di Indonesia

perlu dilakukan secara hati-hati, dan terbuka untuk diuji lebih lanjut lewat penelitian lanjutan yang memakai contoh dari sektor-sektor lain, sebagaimana disarankan pada Bab Penutup (Lukito, 2022).

Sifat Perbuatan

Pada PMH klasik (Putusan No. 1818 K/Pdt/2013), kelalaian tergugat terikat pada satu hubungan hukum privat tertentu (bank–nasabah), sehingga mudah ditunjuk dan dibuktikan lewat dokumen transaksi. Pada CLS (Putusan No. 1206 K/Pdt/2024), kelalaian bersifat sistemik dan terus-menerus—tidak dijalankannya fungsi pengawasan—sehingga pembuktiannya bersandar pada pola berulang, bukan satu peristiwa. Konsekuensinya, sumber kewajiban bertindak pun berbeda: pada PMH klasik bersumber dari hubungan hukum privat tertentu (mis. prinsip kehati-hatian dalam UU Perbankan), sedangkan pada CLS bersumber dari kewenangan pengawasan yang diberikan undang-undang sektoral kepada penguasa terhadap masyarakat luas.

Unsur Kesalahan

PMH klasik menilai kesalahan secara personal—niat atau kelalaian individual pelaku terhadap satu objek sengketa. CLS menilai kesalahan secara lebih objektif, yakni kesenjangan antara kewajiban hukum yang dibebankan undang-undang kepada penguasa dan fakta bahwa kewajiban itu belum dilaksanakan. Pergeseran ini sejalan dengan perluasan makna melawan hukum sejak Arrest Cohen-Lindenbaum, yang kini dikonkretkan menjadi standar kinerja kelembagaan yang wajar bagi penguasa.

Unsur Kerugian

PMH klasik menuntut kerugian individual yang dibuktikan secara konkret—dalam Putusan No. 1818 K/Pdt/2013, ganti rugi materiil Rp26.487.500,00 dikabulkan, sedangkan tuntutan immateriil Rp25.000.000.000,00 ditolak karena tidak terbukti. CLS tidak mengonstruksikan kerugian sebagai kerugian individual terhitung, melainkan sebagai tidak terpenuhinya kepentingan publik, sehingga penggugat tidak dibebani pembuktian nominal kerugian. Perbedaan ini menegaskan orientasi keduanya: PMH klasik pada pemulihan kerugian, CLS pada koreksi kebijakan.

Hubungan Kausal

PMH klasik menuntut kausalitas langsung antara satu perbuatan dan satu kerugian. CLS memakai kausalitas struktural yang dapat disandarkan pada fakta yang sudah menjadi pengetahuan umum (notoire feiten, sejak Putusan No. 305 K/Sip/1971), tanpa perlu dibuktikan lewat alat bukti langsung untuk tiap korban. Kelonggaran ini tetap dibatasi lewat pemeriksaan syarat formil dan eksepsi, agar tidak disalahgunakan menjadi klaim kausalitas yang sekadar kebetulan berkorelasi.

Subjek Tergugat

PMH klasik menggugat perorangan/badan hukum privat yang berkedudukan setara dengan penggugat (mis. Citibank). CLS selalu menggugat penguasa atau pejabat negara yang menjalankan fungsi pengawasan (mis. OJK), sehingga menyentuh relasi negara–warga negara. Pola relasi pengawasan dalam CLS ini pada dasarnya mencerminkan logika serupa Pasal 1367 KUH Perdata, meski dasar hukum yang tetap dipakai adalah Pasal 1365.

Legal Standing Penggugat

PMH klasik mensyaratkan penggugat sebagai korban langsung. CLS tidak mensyaratkan hal itu—penggugat cukup mewakili kepentingan umum, sejalan dengan teori access to justice

yang memperluas akses keadilan bagi sengketa yang secara struktural sulit diwakili lewat gugatan perorangan biasa.

Perbandingan keenam indikator menunjukkan PMH dalam citizen lawsuit bukan doktrin baru di luar Pasal 1365 KUH Perdata, melainkan hasil penyesuaian atas keempat unsur klasiknya (dengan pergeseran paling terasa pada unsur kerugian dan kausalitas) disertai pergeseran pada aspek struktural (terutama legal standing), agar sesuai sifat kolektif dan berorientasi kebijakan dari kelalaian penguasa. Implikasinya, penggugat CLS tetap wajib merumuskan posita yang memenuhi keempat unsur substantif, dan tidak perlu—bahkan keliru—jika turut menuntut ganti rugi individual yang dapat membuat gugatan dianggap kabur.

KESIMPULAN

Sejalan dengan dua rumusan masalah yang diajukan, ada dua kesimpulan yang dapat ditarik dari penelitian ini:

Menjawab rumusan masalah mengenai kedudukan gugatan warga negara dalam sistem hukum perdata Indonesia, gugatan warga negara (*citizen lawsuit*) berkedudukan sebagai varian gugatan perbuatan melawan hukum yang ditujukan kepada penguasa. Kedudukan ini tidak diatur secara jelas dalam undang-undang, tetapi diakui lewat yurisprudensi tetap sejak tahun 2003, berbeda dari gugatan perwakilan kelompok (*class action*) baik dari segi dasar hukum, kepentingan yang diwakili, tergugatnya, maupun mekanisme keanggotaannya, dan kini mendapat penguatan normatif terbatas lewat Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2023, yang ternyata membagi CLS menjadi dua jalur berbeda forum: jalur berbasis PMH menurut Pasal 35 yang diperiksa Peradilan Umum, dan jalur berbasis Pasal 11 yang diperiksa Peradilan Tata Usaha Negara. Penelitian ini berfokus pada jalur pertama, dengan forum penyelesaian yang konsisten berada pada Peradilan Umum selama objek gugatannya bersifat kelalaian berkelanjutan, bukan tindakan pemerintahan konkret. Pola ini tergambar konsisten pula pada rangkaian putusan citizen lawsuit di sektor lingkungan hidup, yang sama-sama diawali pemeriksaan syarat formil yang ketat dan diakhiri amar berupa perintah kebijakan tanpa ganti rugi.

Menjawab rumusan masalah mengenai perbandingan konstruksi PMH menurut Pasal 1365 KUH Perdata dengan PMH dalam gugatan warga negara, dengan memakai metode perbandingan hukum dan enam indikator, membandingkan Putusan Nomor 1818 K/Pdt/2013 sebagai contoh PMH klasik dengan Putusan Nomor 1206 K/Pdt/2024 sebagai contoh PMH dalam citizen lawsuit, konstruksi PMH dalam citizen lawsuit terbukti tetap berpijak pada Pasal 1365 KUH Perdata yang sama, tetapi mengalami penyesuaian yang cukup besar pada sebagian besar indikator tersebut agar cocok dengan sifat kolektif dan abstrak dari kelalaian penguasa. Perbuatan bergeser dari kelalaian dalam hubungan hukum tertentu menjadi kelalaian struktural yang berlangsung terus-menerus, kesalahan dibuktikan lewat kesenjangan antara norma dan fakta, kerugian dimaknai sebagai tidak terpenuhinya kepentingan publik secara kolektif, dan hubungan kausalnya bersifat struktural. Pada aspek struktural, legal standing penggugat bergeser dari mensyaratkan status korban langsung menjadi cukup mewakili kepentingan umum, sementara subjek tergugat tetap konsisten mengarah pada penguasa. Dengan kata lain, citizen lawsuit bukan mekanisme gugatan baru, melainkan perkembangan wajar dari penerapan Pasal 1365 KUH Perdata terhadap sengketa yang menyangkut kepentingan publik.

REFERENSI

Agustina, R. (2003). *Perbuatan melawan hukum*. Universitas Indonesia, Fakultas Hukum, Pascasarjana.

Asimah, D., Muttaqin, Z., & Sugiharti, D. K. (2020). Implementasi perluasan kompetensi PTUN dalam mengadili tindakan faktual (Onrechtmatige Overheidsdaad/OOD). *ACTA DIURNAL Jurnal Ilmu Hukum Kenotariatan*, *4*(1), 152–170.

Bimasakti, M. A. (2018). Onrechtmatig Overheidsdaad Oleh Pemerintah Dari Sudut Pandang Undang-Undang Administrasi Pemerintahan/Act Against the Law By the Government From the View Point of the Law of Government Administration. *Jurnal Hukum Peratun*, *1*(2), 265–286.

Bimasakti, M. A. (2020). Merekonstruksi paradigma gugatan citizen lawsuit di Indonesia sebagai sengketa administrasi. *Jurnal Hukum & Pembangunan*, *50*(1), 230.

Dananjaya, P. B., & Rahayu, N. G. A. M. N. (2022). Mekanisme citizen lawsuit dalam perspektif sistem peradilan di Indonesia. *Jurnal Hukum Saraswati (JHS)*, *4*(1), 15–30.

Hadjon, P. M. (1987). *merumuskan pembedaan perlindungan hukum preventif dan represif pertama kali dalam Perlindungan Hukum bagi Rakyat Indonesia*. Surabaya: Bina Ilmu, 1987.

Hartono, C. F. G. S. (1991). *Perbandingan Hukum Suatu Pengantar*. Bandung: Citra Aditya Bakti.

Hukumonline. (2026). *Isi Pasal 1365 KUH Perdata tentang Perbuatan Melawan Hukum*. Hukumonline.

Ibrahim, J. (2006). Teori dan metodologi penelitian hukum normatif. *Malang: Bayumedia Publishing*, *57*(11).

Iqbal, M. (2012). Aspek Hukum Class Action Dan Citizen Law Suit Serta Perkembangannya Di Indonesia. *Jurnal Hukum Dan Peradilan*, *1*(1), 89–112.

Lukito, R. (2022). "Compare But Not to Compare": Kajian Perbandingan Hukum di Indonesia. *Undang: Jurnal Hukum*, *5*(2), 257–291.

Marzuki, M. (2017). *Penelitian Hukum: Edisi Revisi*. Prenada Media.

Nasir, C. (2017). Pengawasan terhadap kebijakan pemerintah melalui mekanisme citizen lawsuit. *Jurnal Konstitusi*, *14*(4), 906–926.

Pramana, W. E., & Awiati, W. (2024). Gugatan citizen lawsuit dalam perkara lingkungan hidup di Indonesia: Eksistensi dan perkembangan. *Simbur Cahaya*, 86–106.

Profesional, K. H. (2026). *Unsur-Unsur Perbuatan Melawan Hukum*. Profesional, Konsultan Hukum.

Sugiarto, I. (2004). Hak Gugat Warga Negara (Citizen Lawsuit) terhadap Negara: Kajian Putusan Nomor 28/Pdt.G/2003/PN.Jkt.Pusat. *Jurnal Kajian Putusan Pengadilan Dictum*, 35.

Sukardi, D. H., Wardani, W., Muliawan, C., & Effendi, N. (2021). Gugatan Perbuatan Melawan Hukum oleh Penguasa (Onrechtmatige Overheidsdaad)(Studi Kasus Putusan Nomor 168/Pdt-G/2018/Pn Tjk). *Jurnal Hukum Malahayati*, *2*(2), 63–80.

Susilo, A. B. (2013). Reformulasi Perbuatan Melanggar Hukum Oleh Badan Atau Pejabat Pemerintahan Dalam Konteks Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara. *Jurnal Hukum Dan Peradilan*, *2*(2), 291–308.

Van Hoecke, M. (2013). Methodology of comparative legal research. *Pravovedenie*, 121.

Wardhani, W. (2020). Unsur Kesalahan Dalam Gugatan Perbuatan Melawan Hukum (Onrechmatige daad) Pada Sengekta Lingkungan Hidup (Putusan Nomor 118/Pdt. G/LH/2016/PN. Plk). *Verstek*, *8*(3).