

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA TENTANG PERBUATAN MELAWAN HUKUM OLEH PENGUASA, PASAL 1365 KUHPERDATA, DAN PINJAMAN ONLINE

A. Perbuatan Melawan Hukum oleh Penguasa (*Onrechtmatige Overheidsdaad*)

1. Pengertian dan Perkembangan Konsep Perbuatan Melawan Hukum

Dalam khazanah ilmu hukum perdata, konsep pertanggungjawaban seseorang atas kerugian yang ditimbulkan kepada pihak lain merupakan salah satu sendi utama yang menjadi pondasi keadilan dalam hubungan antar individu maupun antara individu dengan negara. Pertanggungjawaban dimaksud lahir dari dua sumber utama, yaitu perjanjian (*verbintenis uit overeenkomst*) dan undang-undang (*verbintenis uit de wet*). Perbuatan melawan hukum (*onrechtmatige daad*) merupakan salah satu bentuk perikatan yang lahir dari undang-undang sebagai konsekuensi logis dari prinsip bahwa setiap orang wajib bertanggung jawab atas perbuatannya yang merugikan orang lain.²⁰⁾

Secara etimologis, istilah "perbuatan melawan hukum" dalam bahasa Belanda dikenal sebagai *onrechtmatige daad*, sedangkan dalam sistem hukum common law dikenal dengan istilah tort. Meskipun kedua sistem hukum tersebut memiliki latar belakang yang berbeda, keduanya sama-sama menekankan pentingnya pertanggungjawaban atas kerugian yang ditimbulkan oleh suatu perbuatan yang tidak sah menurut hukum.²¹⁾ Perkembangan konsep perbuatan melawan hukum tidak dapat dilepaskan dari evolusi penafsiran yang terjadi di negeri Belanda sebagai negara asal sistem hukum yang diadopsi oleh Indonesia. Pada masa awal pemberlakuan BW Belanda, para hakim menafsirkan perbuatan melawan hukum secara sangat sempit, yakni hanya terbatas pada perbuatan yang secara langsung melanggar ketentuan hukum tertulis (*wettelijk recht*). Penafsiran sempit ini

²⁰⁾ Subekti, *Hukum Perjanjian*, Cetakan ke-23, PT Intermasa, 2005, Jakarta, hlm. 1-2.

²¹⁾ Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Edisi Revisi, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2008), hlm. 245.

tercermin dalam putusan Hoge Raad Belanda tahun 1883 yang menyatakan bahwa perbuatan melawan hukum hanyalah perbuatan yang bertentangan dengan hak orang lain atau kewajiban hukum si pelaku yang diatur dalam undang-undang.²²⁾

Paradigma sempit tersebut kemudian mengalami pergeseran fundamental melalui putusan bersejarah Hoge Raad Belanda tanggal 31 Januari 1919 dalam perkara Lindenbaum versus Cohen. Dalam perkara tersebut, Lindenbaum yang merupakan seorang pengusaha percetakan menggugat Cohen yang terbukti menyuap karyawan Lindenbaum untuk mendapatkan informasi rahasia perusahaan guna kepentingan bisnis. Hoge Raad dalam putusannya memperluas pengertian perbuatan melawan hukum melampaui sekadar pelanggaran terhadap hukum tertulis, dengan mencakup pula perbuatan yang bertentangan dengan norma-norma sosial yang berlaku dalam masyarakat.²³⁾ Pasca putusan monumental tersebut, pengertian perbuatan melawan hukum berkembang menjadi empat kriteria yang bersifat alternatif, artinya suatu perbuatan sudah dapat dikategorikan sebagai perbuatan melawan hukum apabila memenuhi salah satu dari kriteria berikut:

- a. perbuatan yang bertentangan dengan hak subjektif orang lain (*inbreuk op eens anders recht*), yakni perbuatan yang melanggar hak-hak yang diakui oleh hukum kepada seseorang, seperti hak milik, hak atas nama baik, hak atas privasi, dan hak-hak kepribadian lainnya.²⁴⁾
- b. perbuatan yang bertentangan dengan kewajiban hukum si pelaku (*strijd met des daders rechtsplicht*), yakni perbuatan yang melanggar ketentuan-ketentuan hukum yang berlaku, baik yang bersumber dari hukum publik maupun hukum privat.²⁵⁾
- c. perbuatan yang bertentangan dengan kesusilaan (*strijd met de goede zeden*), yakni perbuatan yang meskipun tidak secara tegas dilarang oleh

²²⁾ J. Satrio, *Hukum Perikatan, Perikatan yang Lahir dari Undang-Undang Bagian Pertama*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993, hlm. 143.

²³⁾ M.A. Moegni Djojodirdjo, *Perbuatan Melawan Hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1982, hlm. 17-18.

²⁴⁾ Rosa Agustina, *Perbuatan Melawan Hukum*, Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2003), hlm. 37.

²⁵⁾ Munir Fuady, *Perbuatan Melawan Hukum: Pendekatan Kontemporer*, Cetakan ke-3, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2010), hlm. 10.

hukum tertulis, namun bertentangan dengan norma-norma kesusilaan yang dijunjung tinggi dalam masyarakat beradab.²⁶⁾

- d. perbuatan yang bertentangan dengan *kepatutan (strijd met de zorgvuldigheid die in het maatschappelijk verkeer betaamt)*, yakni perbuatan yang tidak sesuai dengan standar kehati-hatian dan ketelitian yang seharusnya diperlihatkan seseorang dalam pergaulan kemasyarakatan.²⁷⁾ Perkembangan doktrin perbuatan melawan hukum sebagaimana dikembangkan oleh Hoge Raad Belanda tersebut kemudian diterima dan diterapkan dalam sistem hukum Indonesia melalui yurisprudensi Mahkamah Agung Republik Indonesia. Hal ini logis mengingat sistem hukum perdata Indonesia berakar dari tradisi hukum Belanda (*civil law system*) yang menganut asas konkordansi.²⁸⁾

Guru besar hukum perdata Rosa Agustina mendefinisikan perbuatan melawan hukum sebagai setiap perbuatan yang menimbulkan kerugian kepada orang lain dan pelakunya dapat dimintai pertanggungjawaban, dengan cakupan yang meliputi semua perbuatan yang melanggar hak orang lain, bertentangan dengan kewajiban hukum pelaku, bertentangan dengan kesusilaan, maupun bertentangan dengan kepatutan dalam kehidupan bermasyarakat.²⁹⁾ Sementara itu, Wirjono Prodjodikoro mengemukakan bahwa perbuatan melawan hukum merupakan perbuatan yang dilakukan oleh seseorang yang menimbulkan akibat yang tidak dikehendaki oleh tata tertib hukum.³⁰⁾ Dalam konteks hukum positif Indonesia, perbuatan melawan hukum diatur secara tegas dalam Pasal 1365 KUH Perdata yang berbunyi: "*Tiap perbuatan melanggar hukum yang membawa kerugian kepada seorang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut.*" Ketentuan ini menjadi landasan normatif bagi siapapun yang

²⁶⁾ Ibid., hlm. 11.

²⁷⁾ J.H. Nieuwenhuis, *Pokok-Pokok Hukum Perikatan*, diterjemahkan oleh Djasadin Saragih, Universitas Airlangga, Surabaya, 1985, hlm. 117.

²⁸⁾ R. Setiawan, *Pokok-Pokok Hukum Perikatan*, Cetakan ke-6, Putra A Bardin, Bandung, 1999), hlm. 75.

²⁹⁾ Rosa Agustina, *Op. Cit.*, hlm. 36.

³⁰⁾ Wirjono Prodjodikoro, *Perbuatan Melanggar Hukum: Dipandang dari Sudut Hukum Perdata*, Cetakan ke-3, Mandar Maju, Bandung, 2000, hlm. 13.

mengalami kerugian akibat perbuatan pihak lain untuk menuntut ganti rugi melalui jalur pengadilan.

2. Konsep Perbuatan Melawan Hukum oleh Penguasa dalam Perspektif Hukum

Perkembangan pemikiran hukum modern tidak lagi memandang negara sebagai entitas yang kebal dari gugatan hukum (*sovereign immunity*). Sebaliknya, dalam negara hukum (*rechtsstaat*) yang demokratis, negara beserta seluruh aparaturinya tunduk pada hukum dan dapat dimintai pertanggungjawaban atas setiap perbuatan yang merugikan warga negara.³¹⁾ Konsep perbuatan melawan hukum oleh penguasa (*onrechtmatige overheidsdaad*) merupakan manifestasi dari prinsip negara hukum yang mewajibkan setiap tindakan penguasa didasarkan pada hukum dan dapat diuji kebenarannya di muka pengadilan. Dalam doktrin ini, penguasa dalam kapasitasnya sebagai subjek hukum perdata dapat digugat berdasarkan ketentuan Pasal 1365 KUH Perdata apabila perbuatannya atau kelalaiannya menimbulkan kerugian bagi warga negara.³²⁾

Menurut Indroharto, tindakan pemerintah yang dapat menjadi objek gugatan perbuatan melawan hukum di pengadilan perdata bukan hanya tindakan yang bersifat aktif (*daad van de overheid*), melainkan juga tindakan yang bersifat pasif berupa pengabaian atau kelalaian untuk melakukan sesuatu yang seharusnya dilakukan berdasarkan kewajiban hukum yang ada (*verzuim*).³³⁾ Kelalaian penguasa dalam menerbitkan regulasi yang diperlukan untuk melindungi kepentingan warga negara dapat dikategorikan sebagai bentuk *verzuim* yang memenuhi unsur-unsur perbuatan melawan hukum.

Philipus M. Hadjon membedakan antara perbuatan pemerintah yang bersifat publik (*publiekrechtelijk optreden*) dan perbuatan pemerintah yang bersifat privat (*privaatrechtelijk optreden*). Perbuatan pemerintah yang bersifat privat tunduk pada ketentuan hukum perdata, termasuk ketentuan Pasal 1365 KUH Perdata tentang

³¹⁾ Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Alumni, Bandung, 1987, hlm. 29.

³²⁾ Philipus M. Hadjon, et al., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Cetakan ke-9, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 306.

³³⁾ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Buku I, Sinar Harapan, Jakarta, 1993), hlm. 112.

perbuatan melawan hukum.³⁴⁾ Dengan demikian, apabila negara dalam bertindak sebagai subjek hukum perdata melakukan perbuatan yang menimbulkan kerugian bagi warga negara, maka negara dapat digugat berdasarkan ketentuan hukum perdata tersebut. Dalam konteks perkara pinjaman online sebagaimana tercermin dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 1206 K/Pdt/2024, perbuatan melawan hukum oleh penguasa tidak muncul dalam bentuk tindakan aktif yang merugikan warga negara, melainkan dalam bentuk kelalaian (*nalaten*) penguasa untuk menunaikan kewajibannya dalam menerbitkan regulasi komprehensif yang memberikan perlindungan memadai bagi pengguna layanan pinjaman online. Kelalaian semacam ini dalam doktrin hukum perdata disebut sebagai omission liability atau tanggung gugat atas ketiadaan tindakan.³⁵⁾

3. Dasar Hukum Gugatan Perbuatan Melawan Hukum terhadap Penguasa

Legitimasi gugatan perbuatan melawan hukum terhadap penguasa bersumber dari beberapa landasan normatif yang saling melengkapi :

- a. secara konstitusional, Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan persamaan kedudukan semua warga negara di hadapan hukum, termasuk kedudukan negara sebagai subjek hukum yang tunduk pada ketentuan hukum yang berlaku.
- b. Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman memberikan wewenang kepada pengadilan untuk memeriksa dan mengadili setiap perkara yang diajukan kepadanya, termasuk gugatan terhadap penguasa yang didalilkan telah melakukan perbuatan melawan hukum.
- c. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan mengatur tentang keabsahan tindakan pemerintahan dan konsekuensi hukum atas tindakan yang tidak sah. Pasal 17 undang-undang ini secara tegas melarang badan atau pejabat pemerintahan

³⁴⁾ Philipus M. Hadjon, *Op. Cit.*, hlm. 310.

³⁵⁾ Ridwan H.R., *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2011, hlm. 375.

untuk menyalahgunakan wewenang, yang apabila dilanggar dapat menimbulkan konsekuensi hukum berupa tanggung jawab perdata.

- d. Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2019 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintahan dan Kewenangan Mengadili Perbuatan Melanggar Hukum oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan memberikan kejelasan mengenai pembagian kewenangan antara Pengadilan Umum dan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) dalam mengadili gugatan terhadap penguasa.

4. Pembedaan Kewenangan Pengadilan dalam Gugatan terhadap Penguasa

Salah satu persoalan krusial yang kerap muncul dalam gugatan terhadap penguasa adalah pertanyaan mengenai pengadilan mana yang berwenang mengadili perkara tersebut. Penting untuk dipahami bahwa tidak semua gugatan terhadap penguasa berada dalam yurisdiksi PTUN. Pembedaan kewenangan ini didasarkan pada sifat dan karakteristik perbuatan yang digugat. Berdasarkan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019, sengketa yang berkaitan dengan tindakan pemerintahan yang bersifat konkret, individual, dan final menjadi kewenangan PTUN. Sementara itu, gugatan terhadap penguasa yang didasarkan pada perbuatan melawan hukum yang bersifat abstrak dan tidak mengenai tindakan konkret terhadap individu tertentu merupakan kewenangan Pengadilan Umum.³⁶⁾

Mahkamah Agung dalam Putusan Nomor 1206 K/Pdt/2024 mempertegas pembedaan ini dengan menyatakan secara tegas bahwa pokok gugatan dalam perkara tersebut adalah perbuatan melawan hukum yang bersifat abstrak, bukan tindakan pemerintah yang bersifat konkret dan individual. Dengan demikian, Pengadilan Negeri Jakarta Pusat selaku Pengadilan Umum dinyatakan berwenang untuk mengadili perkara tersebut, dan pertimbangan *Judex Facti* yang menyatakan sebaliknya dinyatakan keliru oleh Mahkamah Agung.

³⁶⁾ Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2019 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintahan dan Kewenangan Mengadili Perbuatan Melanggar Hukum oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan, Pasal 1.

5. Gugatan Warga Negara (*Citizen Lawsuit*) sebagai Mekanisme Hukum Pertanggungjawaban Penguasa.

Citizen Lawsuit (CLS) atau Gugatan Warga Negara merupakan suatu mekanisme hukum yang memberikan hak kepada setiap warga negara untuk mengajukan gugatan terhadap penguasa atas dasar kelalaian dalam memenuhi kewajiban hukumnya terhadap warga negara secara kolektif.³⁷⁾ Mekanisme ini pertama kali berkembang dalam sistem hukum Amerika Serikat sebagai instrumen partisipasi masyarakat dalam penegakan hukum publik (*public interest litigation*), dan kemudian menyebar ke berbagai negara dengan berbagai modifikasi sesuai sistem hukum masing-masing. Dalam konteks hukum Indonesia, mekanisme *Citizen Lawsuit* belum memiliki landasan hukum positif yang eksplisit. Namun demikian, kekosongan pengaturan tersebut tidak menghalangi pengakuan dan penerapannya oleh pengadilan berdasarkan prinsip bahwa hakim wajib menemukan hukum (*rechtsvinding*) untuk mengisi kekosongan hukum yang ada.³⁸⁾ Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 yang mewajibkan pengadilan untuk tidak menolak memeriksa perkara dengan alasan hukum tidak ada atau kurang jelas.

Beberapa karakteristik fundamental yang membedakan *Citizen Lawsuit* dari gugatan perdata biasa adalah sebagai berikut:³⁹⁾

- a. dari sisi penggugat: *Citizen Lawsuit* diajukan oleh warga negara biasa yang tidak perlu membuktikan adanya kerugian personal yang dialaminya secara langsung. Penggugat bertindak sebagai representasi kepentingan publik yang lebih luas, sehingga legal standing tidak didasarkan pada hubungan hukum khusus antara penggugat dengan tergugat.

³⁷⁾ Mas Achmad Santosa, *Konsep dan Penerapan Gugatan Perwakilan Kelompok (Class Action)*, ICEL, Jakarta, 1997, hlm. 21.

³⁸⁾ Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum: Sebuah Pengantar*, Edisi Revisi, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, 2014, hlm. 4.

³⁹⁾ Yerlan Abenov dan Nailya Jaksybekova, "Citizen Lawsuits and the Accountability of Public Officials," *International Journal of Law and Public Administration*, Vol. 3, No. 1 (2020), hlm. 45.

- b. dari sisi tergugat: Pihak yang digugat selalu merupakan penguasa atau pejabat negara yang dianggap lalai dalam memenuhi kewajiban hukumnya kepada masyarakat. Kelalaian tersebut dapat berupa kegagalan menerbitkan regulasi yang diperlukan, kegagalan melakukan pengawasan yang memadai, atau kegagalan melaksanakan mandat konstitusional.
- c. dari sisi tuntutan: *Citizen Lawsuit* tidak ditujukan untuk memperoleh ganti kerugian materiil bagi penggugat pribadi, melainkan menuntut pengakuan atas kelalaian penguasa (*declaratoir*) dan perintah kepada penguasa untuk melakukan tindakan tertentu demi kepentingan masyarakat (*condemnatoir*).⁴⁰⁾
- d. dari sisi prosedur: Sebelum mengajukan gugatan ke pengadilan, penggugat diwajibkan terlebih dahulu menyampaikan notice kepada tergugat sebagai pemberitahuan tentang adanya kelalaian yang dipermasalahkan. Prosedur notice ini memberikan kesempatan kepada penguasa untuk memperbaiki keadaan sebelum perkara dibawa ke meja hijau.

Mahkamah Agung dalam Putusan Nomor 1206 K/Pdt/2024 memberikan penegasan yang sangat penting mengenai tujuan utama mekanisme *Citizen Lawsuit*, dengan menyatakan bahwa gugatan semacam ini bertujuan untuk memberikan dorongan kepada penguasa agar melaksanakan kewajibannya dalam menerbitkan regulasi yang melindungi warga negara dari keresahan yang ditimbulkan oleh bertebarannya pinjaman online. Oleh karena itu, gugatan *Citizen Lawsuit* tidak diarahkan pada perolehan ganti rugi, melainkan pada pernyataan lalai dan perintah untuk berbuat sesuai kewajiban hukum yang ada.⁴¹⁾

B. Pasal 1365 KUH Perdata tentang Perbuatan Melawan Hukum

1. Sejarah Pengaturan dan Konteks Normatif Pasal 1365 KUH Perdata

⁴⁰⁾ Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2003, hlm. 78.

⁴¹⁾ Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1206 K/Pdt/2024, tanggal 24 April 2024, hlm. 15.

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH Perdata) yang berlaku di Indonesia merupakan warisan sistem hukum kolonial Belanda yang diberlakukan berdasarkan asas konkordansi. Pada awalnya, KUH Perdata Belanda (*Burgerlijk Wetboek*) mulai berlaku di Belanda pada tahun 1838, dan kemudian diberlakukan di Hindia Belanda (kini Indonesia) melalui Staatsblad 1847 Nomor 23.⁴²⁾ Meskipun telah mengalami perubahan di negara asalnya, KUH Perdata Indonesia pada prinsipnya masih mengikuti struktur dan substansi BW Belanda yang lama.

Pasal 1365 KUH Perdata merupakan terjemahan dari Pasal 1382 Burgerlijk Wetboek Belanda yang berbunyi: "*Elke onrechtmatige daad waardoor aan een ander schade wordt toegebracht, stelt degene door wiens schuld die schade is veroorzaakt in de verplichting die schade te vergoeden.*" Ketentuan ini menempatkan tanggung gugat perdata bukan hanya dalam ranah hubungan kontraktual, melainkan juga mencakup ranah non-kontraktual yang dalam tradisi hukum Romawi dikenal sebagai *lex Aquilia*.⁴³⁾ Secara sistematis, ketentuan Pasal 1365 KUH Perdata berada dalam Bab III Buku Ketiga KUH Perdata yang berjudul "Perikatan-Perikatan yang Dilahirkan Demi Undang-Undang." Hal ini mengindikasikan bahwa perbuatan melawan hukum merupakan sumber perikatan yang lahir bukan dari kehendak para pihak, melainkan dari ketentuan hukum yang berlaku. Perikatan semacam ini menimbulkan kewajiban bagi pelaku perbuatan melawan hukum untuk memberikan ganti rugi kepada pihak yang dirugikan.⁴⁴⁾

2. Unsur-Unsur Perbuatan Melawan Hukum Berdasarkan Pasal 1365 KUH Perdata.

Suatu perbuatan baru dapat dikategorikan sebagai perbuatan melawan hukum yang menimbulkan kewajiban ganti rugi apabila memenuhi kelima unsur yang terkandung dalam Pasal 1365 KUH Perdata secara kumulatif. Kekurangan salah satu unsur saja sudah cukup untuk menggugurkan tuntutan ganti rugi yang diajukan.

a. Unsur Perbuatan (*Daad*)

⁴²⁾ Subekti dan R. Tjitrosudibio, *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata*, Cetakan ke-41, Pradnya Paramita, Jakarta, 2014, hlm. v.

⁴³⁾ Abdulkadir Muhammad, *Hukum Perdata Indonesia*, Edisi Revisi, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2010, hlm. 258.

⁴⁴⁾ Sri Soedewi Masjchoen Sofwan, *Hukum Perutangan Bagian B*, Seksi Hukum Perdata Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 1980, hlm. 84.

Unsur pertama dari perbuatan melawan hukum adalah adanya suatu perbuatan yang dilakukan oleh seseorang. Dalam pengertian hukum, perbuatan tidak hanya mencakup tindakan aktif (*handelen*) yang dilakukan secara sengaja maupun tidak sengaja, tetapi juga mencakup tindakan pasif berupa pengabaian atau kelalaian (*nalaten*) untuk melakukan sesuatu yang seharusnya dilakukan berdasarkan kewajiban hukum yang berlaku.⁴⁵⁾ Perbedaan antara tindakan aktif dan tindakan pasif dalam konteks perbuatan melawan hukum memiliki konsekuensi pembuktian yang berbeda. Pada tindakan aktif, pembuktian relatif lebih mudah karena perbuatan dapat diidentifikasi secara nyata. Sebaliknya, pada tindakan pasif, diperlukan pembuktian bahwa pelaku seharusnya melakukan sesuatu berdasarkan kewajiban hukum yang ada, namun gagal melakukannya. Dalam konteks gugatan terhadap penguasa terkait pinjaman online, tindakan pasif berupa kegagalan menerbitkan regulasi perlindungan merupakan inti perbuatan yang digugat.

b. Unsur Melawan Hukum (*Onrechtmatigheid*)

Unsur melawan hukum merupakan unsur yang paling substansial dalam konsep perbuatan melawan hukum. Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, pasca putusan Hoge Raad 1919, unsur melawan hukum mencakup empat kriteria alternatif, yaitu: pelanggaran terhadap hak subjektif orang lain, pelanggaran terhadap kewajiban hukum pelaku, bertentangan dengan kesusilaan, dan bertentangan dengan kepatutan dalam masyarakat.⁴⁶⁾ Dalam penerapannya terhadap kasus pinjaman online, kelalaian penguasa untuk menerbitkan regulasi yang melindungi pengguna pinjaman online dapat dikategorikan sebagai tindakan yang bertentangan dengan kewajiban hukum penguasa (*strijd met des daders rechtsplicht*). Kewajiban hukum dimaksud bersumber dari berbagai peraturan perundang-undangan yang mengamanatkan penguasa untuk memberikan perlindungan kepada warga negara, termasuk perlindungan hak atas privasi, hak atas rasa aman, dan hak sebagai konsumen.

c. Unsur Kesalahan (*Schuld*)

⁴⁵⁾ Munir Fuady, *Op. Cit.*, hlm. 6.

⁴⁶⁾ M.A. Moegni Djodirdjo, *Op. Cit.*, hlm. 22-25.

Unsur kesalahan dalam perbuatan melawan hukum mencakup dua elemen, yaitu kesengajaan (*opzet*) dan kelalaian (*culpa*). Seseorang dikatakan bertindak dengan kesengajaan apabila ia mengetahui dan menghendaki dilakukannya perbuatan tersebut beserta akibat-akibatnya. Sebaliknya, seseorang dikatakan lalai apabila ia tidak mempergunakan kehati-hatian yang semestinya dalam bertindak, sehingga timbul kerugian yang seharusnya dapat dihindari.⁴⁷⁾ Dalam konteks pertanggungjawaban penguasa, unsur kesalahan lebih sering diwujudkan dalam bentuk kelalaian daripada kesengajaan. Penguasa dianggap lalai apabila gagal mengambil tindakan-tindakan yang secara wajar dan patut seharusnya diambil untuk mencegah terjadinya kerugian bagi warga negara. Kelalaian penguasa dalam mengatur dan mengawasi industri pinjaman online sehingga banyak warga negara yang menjadi korban merupakan manifestasi dari unsur kesalahan berupa kelalaian ini. Perlu dicatat bahwa dalam hukum perdata Indonesia, beban pembuktian kesalahan pada prinsipnya terletak pada pihak penggugat (*actori incumbit probatio*). Namun dalam perkembangannya, terdapat kecenderungan untuk menerapkan prinsip *res ipsa loquitur* dalam kasus-kasus tertentu, di mana fakta-fakta yang ada sudah cukup membuktikan adanya kelalaian tanpa perlu pembuktian lebih lanjut.

d. Unsur Kerugian (*Schade*)

Unsur kerugian merupakan prasyarat materil yang harus terpenuhi agar gugatan berdasarkan Pasal 1365 KUH Perdata dapat dikabulkan. Kerugian yang dapat dimintakan penggantianannya mencakup dua kategori utama:⁴⁸⁾ Kerugian materiil (*materiele schade*) adalah kerugian yang dapat diukur dan dinilai secara ekonomis, terdiri dari dua komponen, yaitu: (1) *damnum emergens*, yakni kerugian yang nyata-nyata diderita (*actual loss*); dan (2) *lucrum cessans*, yakni keuntungan yang seharusnya diperoleh tetapi gagal dinikmati akibat perbuatan melawan hukum tersebut (*loss of profit*). Kerugian immateriil (*immateriele schade*) adalah kerugian yang tidak dapat diukur secara ekonomis, seperti penderitaan batin, kehilangan nama baik, gangguan psikologis, hilangnya rasa aman, dan sebagainya. Dalam

⁴⁷⁾ Wirjono Prodjodikoro, *Op. Cit.*, hlm. 72-73.

⁴⁸⁾ R. Setiawan, *Op. Cit.*, hlm. 83.

gugatan Citizen Lawsuit terkait pinjaman online, kerugian immateriil berupa hilangnya rasa aman dan terganggunya privasi pengguna merupakan bentuk kerugian yang paling nyata dialami oleh para korban. Namun demikian, dalam mekanisme Citizen Lawsuit sebagaimana diterapkan dalam Putusan MA Nomor 1206 K/Pdt/2024, tuntutan tidak diarahkan pada pembayaran ganti rugi, melainkan pada perintah kepada penguasa untuk menerbitkan regulasi yang komprehensif sebagai bentuk pemulihan (*restitutio in integrum*) atas kelalaian yang telah terjadi.

e. Unsur Hubungan Kausal (*Causaliteitsvereiste*)

Unsur hubungan sebab-akibat mensyaratkan adanya kaitan langsung antara perbuatan melawan hukum dengan kerugian yang diderita. Tidak setiap kerugian yang timbul dapat dikaitkan dengan setiap perbuatan melawan hukum; diperlukan pembuktian bahwa kerugian tersebut merupakan akibat langsung dari perbuatan yang didalilkan.⁴⁹⁾ Terdapat beberapa teori kausalitas yang dapat digunakan untuk menentukan hubungan sebab-akibat dalam perbuatan melawan hukum. Teori *conditio sine qua non* yang dikembangkan oleh Von Buri menyatakan bahwa semua faktor yang menjadi prasyarat terjadinya kerugian dianggap sebagai penyebab kerugian tersebut. Teori ini memiliki kelemahan karena dapat menimbulkan rantai kausalitas yang terlalu panjang dan tidak terbatas. Sebagai koreksi atas kelemahan teori tersebut, teori kausalitas adequate (*adequate veroorzaking*) yang dikemukakan oleh Von Kries lebih banyak digunakan dalam praktik peradilan. Teori ini menyatakan bahwa suatu perbuatan dianggap sebagai penyebab kerugian apabila menurut pengalaman hidup yang normal, perbuatan tersebut patut diperkirakan dapat menimbulkan kerugian yang terjadi. Dengan kata lain, penyebab yang relevan adalah penyebab yang secara objektif dan berdasarkan pengalaman umum memadai (*adequate*) untuk menimbulkan kerugian yang dimaksud.⁵⁰⁾

3. Ganti Rugi dalam Perbuatan Melawan Hukum.

Konsekuensi hukum utama dari terpenuhinya seluruh unsur perbuatan melawan hukum adalah kewajiban pelaku untuk memberikan ganti rugi kepada pihak yang dirugikan. Pasal 1365 KUH Perdata jo. Pasal 1243 sampai dengan Pasal

⁴⁹⁾ Munir Fuady, *Op. Cit.*, hlm. 66.

⁵⁰⁾ J. Satrio, *Op. Cit.*, hlm. 193-194.

1252 KUH Perdata mengatur tentang bentuk dan besaran ganti rugi yang dapat dituntut. Dalam praktik peradilan, hakim memiliki diskresi yang cukup luas dalam menentukan besaran ganti rugi yang patut, dengan mempertimbangkan berbagai faktor seperti tingkat kesalahan pelaku, besarnya kerugian yang diderita korban, serta kemampuan pelaku untuk membayar ganti rugi. Dalam perkara-perkara yang melibatkan kepentingan publik seperti *Citizen Lawsuit*, tuntutan ganti rugi seringkali digantikan dengan tuntutan yang bersifat struktural, yakni perintah kepada tergugat untuk melakukan atau menghentikan suatu perbuatan tertentu.⁵¹⁾

C. Pinjaman Online (*Peer-to-Peer Lending*)

1. Definisi dan Karakteristik Pinjaman Online

Revolusi teknologi digital yang terjadi dalam beberapa dekade terakhir telah mengubah secara fundamental cara manusia berinteraksi dan bertransaksi, termasuk dalam bidang keuangan. Salah satu inovasi yang paling signifikan dalam sektor keuangan digital adalah munculnya layanan pinjam meminjam berbasis teknologi informasi yang populer disebut pinjaman online atau *Peer-to-Peer Lending* (P2P Lending). Layanan ini memanfaatkan platform digital untuk mempertemukan pihak yang membutuhkan dana (*borrower*) dengan pihak yang memiliki dana berlebih untuk dipinjamkan (*lender*) tanpa melalui intermediasi lembaga keuangan konvensional.⁵²⁾ Definisi resmi pinjaman online dalam konteks hukum Indonesia terdapat dalam Pasal 1 angka 3 Peraturan Otoritas Jasa Keuangan (POJK) Nomor 77/POJK.01/2016 tentang Layanan Pinjam Meminjam Uang Berbasis Teknologi Informasi, yang menyatakan bahwa layanan pinjam meminjam uang berbasis teknologi informasi adalah penyelenggaraan layanan jasa keuangan untuk mempertemukan pemberi pinjaman dengan penerima pinjaman dalam rangka melakukan perjanjian pinjam meminjam dalam mata uang rupiah secara langsung melalui sistem elektronik dengan menggunakan jaringan internet. Berbeda dari lembaga keuangan konvensional yang memiliki kantor fisik dan menuntut berbagai

⁵¹⁾ Agus Yudha Hernoko, *Hukum Perjanjian: Asas Proporsionalitas dalam Kontrak Komersial*, Kencana, Jakarta, 2010, hlm. 267.

⁵²⁾ Otoritas Jasa Keuangan, *Bijak Ber-FinTech: Informasi dan Panduan Penggunaan Layanan Keuangan Digital*, OJK, Jakarta, 2019, hlm. 5.

persyaratan administratif yang kompleks, pinjaman online menawarkan sejumlah keunggulan yang menjadikannya sangat atraktif bagi segmen masyarakat tertentu. Keunggulan tersebut antara lain mencakup kemudahan akses melalui aplikasi smartphone, proses pengajuan yang sederhana, persyaratan yang minimal, dan pencairan dana yang sangat cepat dalam hitungan menit hingga jam.⁵³⁾ Namun di balik kemudahan yang ditawarkan tersebut, pinjaman online memiliki karakteristik yang berpotensi merugikan peminjam, antara lain: tingkat bunga yang sangat tinggi, biaya administrasi yang memberatkan, akses terhadap data pribadi peminjam yang sangat luas, serta mekanisme penagihan yang kerap kali tidak etis bahkan melanggar hukum. Karakteristik-karakteristik inilah yang menjadi akar dari berbagai permasalahan hukum yang mengiringi perkembangan industri pinjaman online di Indonesia.⁵⁴⁾

2. Perkembangan dan Regulasi Pinjaman Online di Indonesia

Industri pinjaman online di Indonesia mengalami pertumbuhan yang sangat pesat sejak pertengahan dekade 2010-an. Kemudahan akses internet dan penetrasi smartphone yang semakin luas, dikombinasikan dengan tingginya kebutuhan masyarakat terhadap layanan keuangan informal, menjadi faktor pendorong utama pesatnya perkembangan industri ini. Berdasarkan data OJK, pada puncak perkembangannya terdapat ratusan platform pinjaman online yang beroperasi di Indonesia, baik yang terdaftar secara legal maupun yang beroperasi secara ilegal. Dalam merespons perkembangan tersebut, pemerintah dan OJK telah menerbitkan beberapa regulasi yang mengatur industri pinjaman online, antara lain:

- a. POJK Nomor 77/POJK.01/2016 merupakan regulasi pertama yang secara khusus mengatur tentang layanan pinjam meminjam uang berbasis teknologi informasi. Regulasi ini menetapkan persyaratan pendaftaran dan perizinan bagi penyelenggara P2P lending, termasuk

⁵³⁾ Edmon Makarim, *Kompilasi Hukum Telematika*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2003, hlm. 320.

⁵⁴⁾ Nadia Candra Sari, "Perlindungan Hukum bagi Pengguna Layanan Pinjaman Online Ilegal di Indonesia," *Jurnal Hukum Bisnis Bonum Commune*, Vol. 2, No. 2, 2019, hlm. 139.

ketentuan modal minimum dan standar operasional yang harus dipenuhi.⁵⁵⁾

- b. POJK Nomor 10/POJK.05/2022 tentang Layanan Pendanaan Bersama Berbasis Teknologi Informasi merupakan pembaruan dan penyempurnaan dari regulasi sebelumnya. Regulasi ini mengatur secara lebih komprehensif tentang tata cara penyelenggaraan P2P lending, termasuk ketentuan mengenai perlindungan data pribadi, batas maksimum bunga pinjaman, etika penagihan, dan mekanisme penyelesaian sengketa.
- c. Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2022 tentang Perlindungan Data Pribadi merupakan regulasi yang sangat relevan dalam konteks perlindungan pengguna pinjaman online, mengingat salah satu pelanggaran paling umum yang dilakukan oleh penyelenggara P2P lending ilegal adalah penyalahgunaan data pribadi peminjam.
- d. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan memberikan kerangka hukum yang lebih kokoh bagi pengaturan industri keuangan digital secara keseluruhan, termasuk industri P2P lending.

3. Permasalahan Hukum dalam Industri Pinjaman Online

Meskipun regulasi terus berkembang, permasalahan hukum dalam industri pinjaman online tetap menjadi isu yang serius dan mendesak untuk ditangani. Permasalahan tersebut dapat dikategorikan ke dalam beberapa dimensi:

- a. Pelanggaran Hak atas Privasi, Salah satu permasalahan yang paling banyak dikeluhkan oleh pengguna pinjaman online adalah pelanggaran terhadap hak atas privasi. Para penyelenggara pinjaman online, khususnya yang beroperasi secara ilegal, kerap meminta izin akses yang sangat luas terhadap data yang tersimpan di perangkat smartphone peminjam, termasuk daftar kontak, galeri foto, riwayat pesan, dan data

⁵⁵⁾ Pasal 1 angka 3 Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 77/POJK.01/2016 tentang Layanan Pinjam Meminjam Uang Berbasis Teknologi Informasi.

lokasi.⁵⁶⁾ Data-data tersebut kemudian digunakan secara tidak bertanggung jawab sebagai instrumen tekanan dalam proses penagihan. Penyebaran foto pribadi peminjam, pengiriman pesan intimidatif kepada seluruh kontak peminjam, dan pengungkapan informasi pinjaman kepada rekan kerja atau anggota keluarga peminjam merupakan praktik-praktik yang secara nyata melanggar hak atas privasi sebagaimana dijamin oleh Pasal 28G Undang-Undang Dasar 1945.

- b. Praktik Penagihan yang Melanggar Hukum, Praktik penagihan yang tidak manusiawi merupakan keluhan terbesar yang disuarakan oleh para korban pinjaman online. Penagihan yang dilakukan dengan cara mengancam, mempermalukan, menyebarkan data pribadi, bahkan melakukan pelecehan seksual merupakan bentuk-bentuk pelanggaran hukum yang seharusnya dapat dicegah melalui pengawasan yang ketat dari pihak berwenang.⁵⁷⁾ Ironisnya, praktik penagihan semacam ini tidak hanya dilakukan oleh penyelenggara pinjaman online ilegal, tetapi juga kerap ditemukan pada penyelenggara yang terdaftar secara resmi. Hal ini mengindikasikan bahwa regulasi yang ada belum memiliki kekuatan yang cukup untuk mencegah dan menghukum perilaku tersebut.
- c. Tingkat Bunga yang Eksploitatif, Tingkat bunga pinjaman online yang sangat tinggi merupakan salah satu karakteristik yang paling memberatkan peminjam. Dalam banyak kasus, bunga harian yang dikenakan dapat mencapai angka yang jauh melampaui batas kewajaran, sehingga dalam waktu singkat nilai pinjaman yang harus dikembalikan membengkak berkali-kali lipat dari jumlah pokok pinjaman yang diterima.⁵⁸⁾ Kondisi ini menciptakan apa yang disebut

⁵⁶⁾ Ahmad Redi dan Ibnu Sina Chandranegara (eds.), *Segi Hukum Terhadap Implikasi Teknologi Digital*, Rajawali Pers, Depok, 2020, hlm. 145.

⁵⁷⁾ Ditha Wiradiputra, "Analisis Yuridis Tindakan *Debt Collector* dalam Penagihan Hutang Pinjaman Online," *Jurnal Hukum Privat*, Vol. 4, No. 1, 2021, hlm. 23.

⁵⁸⁾ Yusuf Shofie, *Kapita Selekta Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2008, hlm. 189.

sebagai "jebakan hutang" (*debt trap*), di mana peminjam yang gagal membayar cicilan pada satu platform pinjaman online terpaksa mengambil pinjaman baru dari platform lain untuk menutupi hutang yang ada, sehingga jumlah hutang terus bertambah tanpa dapat diselesaikan.

- d. Minimnya Perlindungan Konsumen, Data pengaduan yang diterima oleh Lembaga Bantuan Hukum Jakarta menunjukkan betapa minimnya perlindungan yang tersedia bagi korban pinjaman online. Dari 89 pengadu yang berasal dari 25 provinsi di seluruh Indonesia, sebagian besar mengalami berbagai jenis pelanggaran sekaligus, mulai dari bunga tinggi tanpa batasan, penagihan kepada pihak ketiga yang tidak terkait, penyebaran data pribadi, ancaman, fitnah, hingga pelecehan seksual.⁵⁹⁾ Fakta bahwa 72% pengadu adalah perempuan mencerminkan adanya dimensi gender dalam permasalahan pinjaman online, di mana kelompok perempuan yang seringkali memiliki keterbatasan akses terhadap layanan keuangan formal menjadi kelompok yang paling rentan terhadap jeratan pinjaman online.

4. Tanggung Jawab Penguasa dalam Pengaturan dan Pengawasan Pinjaman Online.

Negara dalam kapasitasnya sebagai regulator dan pengawas industri keuangan memiliki tanggung jawab yang tidak dapat diabaikan dalam melindungi warga negara dari dampak buruk pinjaman online. Tanggung jawab ini bersumber dari berbagai amanah konstitusional dan peraturan perundang-undangan yang mewajibkan negara untuk hadir dan melindungi kepentingan warga negara.⁶⁰⁾ Pasal 28G ayat (1) UUD 1945 menjamin hak setiap orang atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta hak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi. Jaminan konstitusional ini

⁵⁹⁾ Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1206 K/Pdt/2024, *Op. Cit.*, hlm. 15-16.

⁶⁰⁾ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jilid I, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hlm. 312.

menempatkan kewajiban pada negara untuk mengambil langkah-langkah aktif dalam melindungi hak-hak tersebut dari ancaman yang datang dari praktik-praktik industri pinjaman online yang tidak bertanggung jawab. Lebih jauh lagi, Pasal 28I ayat (4) UUD 1945 secara tegas menyatakan bahwa perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah. Kegagalan pemerintah untuk memenuhi kewajiban konstitusional ini dalam konteks pinjaman online dapat dikualifikasikan sebagai bentuk kelalaian yang memenuhi unsur perbuatan melawan hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 1365 KUH Perdata.

D. Keterkaitan antara Perbuatan Melawan Hukum oleh Penguasa, Pasal 1365 KUH Perdata, dan Pinjaman Online

1. Konstruksi Hukum Pertanggungjawaban Penguasa dalam Konteks Pinjaman Online.

Membangun konstruksi hukum yang menghubungkan ketiga konsep yang dibahas dalam bab ini memerlukan pemahaman yang mendalam tentang bagaimana unsur-unsur perbuatan melawan hukum dapat diterapkan pada konteks kelalaian penguasa dalam mengatur industri pinjaman online. Apabila mengacu pada ketentuan Pasal 1365 KUH Perdata dan doktrin perbuatan melawan hukum yang telah berkembang, maka konstruksi hukum pertanggungjawaban penguasa dalam konteks pinjaman online dapat dibangun sebagai berikut:

- a. Dari sisi perbuatan: Terdapat kelalaian aktif dari penguasa berupa kegagalan menerbitkan regulasi yang komprehensif dan kegagalan melakukan pengawasan yang efektif terhadap industri pinjaman online, meskipun penguasa mengetahui atau seharusnya mengetahui adanya pelanggaran yang masif terhadap hak-hak warga negara.
- b. Dari sisi melawan hukum: Kelalaian tersebut bertentangan dengan kewajiban hukum penguasa yang bersumber dari konstitusi dan berbagai peraturan perundang-undangan yang mengamanatkan penguasa untuk melindungi hak-hak warga negara, termasuk hak atas privasi dan hak atas rasa aman.

- c. Dari sisi kesalahan: Penguasa dapat dipersalahkan karena lalai dalam memenuhi standar kehati-hatian yang seharusnya diperlihatkan oleh seorang penguasa yang bertanggung jawab dalam menghadapi fenomena pinjaman online yang nyata-nyata merugikan masyarakat.
 - d. Dari sisi kerugian: Kerugian yang dialami oleh para pengguna pinjaman online, baik berupa kerugian materiil akibat bunga yang eksploitatif maupun kerugian immateriil berupa terganggunya privasi dan rasa aman, merupakan kerugian nyata yang dapat dikaitkan dengan kelalaian penguasa.
 - e. Dari sisi kausalitas: Terdapat hubungan sebab-akibat yang cukup kuat antara kelalaian penguasa dalam mengatur dan mengawasi industri pinjaman online dengan kerugian yang dialami oleh para korban pinjaman online.
2. Implikasi Putusan Mahkamah Agung Nomor 1206 K/Pdt/2024 terhadap Perkembangan Hukum. Putusan Mahkamah Agung Nomor 1206 K/Pdt/2024 memiliki implikasi yang sangat penting bagi perkembangan hukum di Indonesia, khususnya dalam tiga hal:
- a. putusan ini mempertegas dan memperkuat yurisprudensi yang mengakui kewenangan Pengadilan Umum untuk mengadili gugatan perbuatan melawan hukum yang bersifat abstrak terhadap penguasa, sekaligus memberikan batas yang lebih tegas antara kewenangan Pengadilan Umum dan PTUN dalam mengadili gugatan terhadap penguasa.
 - b. putusan ini memperkuat legitimasi mekanisme Citizen Lawsuit sebagai instrumen hukum yang efektif untuk mendorong penguasa dalam memenuhi kewajibannya. Dengan dikabulkannya gugatan warga negara terkait pinjaman online, diharapkan penguasa akan lebih proaktif dalam menerbitkan regulasi yang melindungi kepentingan publik.
 - c. putusan ini memberikan sinyal yang kuat bahwa kelalaian penguasa dalam mengatur sektor-sektor yang mempengaruhi kesejahteraan

warga negara dapat dipermasalahkan secara hukum melalui mekanisme perdata. Hal ini diharapkan akan mendorong penguasa untuk lebih responsif dan bertanggung jawab dalam menjalankan fungsi regulasi dan pengawasannya.

Sebagaimana ditegaskan oleh Mahkamah Agung dalam pertimbangannya, gugatan yang diajukan oleh para penggugat harus dipandang sebagai ikhtiar dan kesungguhan untuk melindungi masyarakat dari jeratan pinjaman online yang disebabkan tidak adanya peraturan yang melindungi dan menyeimbangkan keadaan masyarakat sebagai peminjam dengan usaha pinjaman online yang memberikan dana pinjaman.⁶¹⁾ Dengan demikian, ketiga konsep yang menjadi fokus kajian dalam bab ini perbuatan melawan hukum oleh penguasa, Pasal 1365 KUH Perdata, dan pinjaman online saling berkaitan dan membentuk satu kesatuan kerangka hukum yang komprehensif dalam upaya memberikan perlindungan yang nyata dan efektif bagi warga negara dari dampak negatif layanan pinjaman online yang tidak diregulasi secara memadai oleh penguasa.

⁶¹⁾ Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1206 K/Pdt/2024, *Op. Cit.*, hlm. 16.