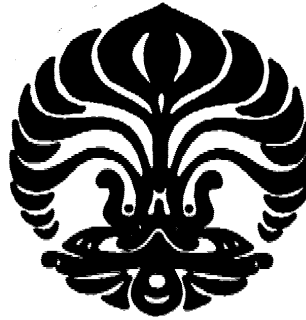


PEMBUKTIAN KELALAIAN PEMERINTAH  
DALAM GUGATAN *CITIZEN LAWSUIT*  
(STUDI KASUS PUTUSAN NO.28/PDT.G/2003/PN.JKT.PST)



SKRIPSI

Diajukan untuk memenuhi syarat-syarat guna menyelesaikan  
Program Studi Sarjana Ilmu Hukum dengan Program Kekhususan  
Praktisi Hukum

Oleh:

Nurlisa Uke Desy  
NPM: 0504001662

Fakultas Hukum  
Universitas Indonesia  
Depok, 2008



Bidang Studi Hukum Acara  
Fakultas Hukum Universitas Indonesia

**LEMBAR PENGESAHAN**

Nama Mahasiswa : Nurlisa Uke Desy  
Nomor Pokok Mahasiswa : 0504001662  
Program Kekhususan : III (Praktisi Hukum)  
Judul Skripsi : PEMBUKTIAN KELALAIAN PEMERINTAH  
DALAM GUGATAN *CITIZEN LAWSUIT*  
(STUDI KASUS PUTUSAN NO.28/PDT.  
G/2003/PN. JKT.PST)

Telah menyelesaikan penulisan skripsi baik dari segi materi maupun dari segi teknis.

Mengesahkan,

PEMBIMBING I

PEMBIMBING II

(ARMAN BUSTAMAN, S.H.)

(SRI LAKSMI A., S.H., M.H.)

KETUA BIDANG STUDI HUKUM ACARA  
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS INDONESIA

(CHUDRY SITOMPUL, S.H., M.H.)

## KATA PENGANTAR

Alhamdulillah, segala puji hanya untuk Allah Pemilik Semesta Alam, atas kehendaknya memudahkan perjalanan pembuatan skripsi ini. Perkenankanlah Aku MencintaiMu Semampuku, dengan mencintai keluargaku, dengan mencintai sahabat-sahabatku, dengan mencintai manusia dan alam semesta. Insya Allah, ilmu yang diberikan dapat bermanfaat bagi agama, keluarga, bangsa, Negara, dan umat manusia.

Shalawat serta salam terus kuhanturkan kepada Nabi Besar Muhammad SAW. Berkat kemuliaan, keteladanan, dan risalahnya penulis dapat tulus ikhlas mengerjakan segala sesuatu *lillahi ta'ala*.

"..dan Allah akan memberi balasan kepada orang-orang yang bersyukur"  
(Ali Imran:144)

Penulis juga hendak mengucapkan terima kasih yang tulus dan sedalam-dalamnya kepada berbagai pihak yang telah membantu penulis dalam menyelesaikan penulisan skripsi ini, yaitu:

1. Papa, Jufri Z. Sibli S.H., M.M. dan mama, Siti Aqillah atas segala doa yang terlantun dan kekuatan moril dan materil demi anaknya yang takkan bisa

terbalas sampai kapanpun. Kasih sayang sepanjang masa, Insya Allah doakan aku jadi anak solehah, agar doaku menjadi amal yang tidak terputus untuk orang tua. Syukur alhamdulillah juga kepada adik-adikku tercinta yang luthu, M. Wildan dan Elya Al Madina, ayo belajar yang benar!

2. Pembimbing Bapak Arman Bustaman S.H. dan Mba Sri Laksmi Anindita S.H., M.H. yang telah membimbing penulis dengan penuh kesabaran dan memberikan penulis pengetahuan. Telah meluangkan waktu untuk membimbing disela-sela kesibukannya, juga telah memberikan kasih sayang bagi penulis.
3. Bapak Chudry Sitompul S.H., M.H. selaku Ketua Bidang Studi Hukum Acara beserta Para Penguji, terima kasih atas kesediaanya meluangkan waktu untuk menguji Penulis.
4. Ibu Fatmawati S.H., M.H. selaku pembimbing akademis atas nasehatnya selama Penulis studi di FHUI.
5. Bapak Aris, Bapak Wardi yang telah menolong dan menemani penulis saat musibah diwaktu-waktu genting penulisan skripsi. Itu akan selalu penulis ingat seumur hidup, terima kasih yang sebesar-besarnya.

6. Bapak Rifai, staf biro pendidikan, selalu sabar memberi bantuannya selama Penulis menyelesaikan studi di FHUI.
7. Bapak Hari, Ibu Sumarni, serta seluruh staf perpustakaan yang membantu saya dalam memperoleh bahan skripsi.
8. Semua teman-teman angkatan 2004, khususnya yang telah memberikan dukungan semangat dalam membuat skripsi ini, Amel 'ndut, Metty, Simut, Ulhe, Mba amel, Lia, Vina, Dede, Keke, Nurmalia, Diana, Titi, Laras, Qory, Icha, Edo, Fa'i, Deby, Ulis, Ruth. Adik-Adikku angkatan 2005-2007 yang baik, Sari, Ides, Putri, Winda, Icha, Mia, Noni, Retno, Ria, Ayu, Eva, Lala, Ina, Fitri, Rizka, Habibi, Gheno, Ilham, Satriyo, Andri, Fachmi, Indra H., Kriswijoyo.
9. Lingkaran cahaya yang takkan pernah padam angkatan 2007, Isma, Syarah, Dede, Wilda, Tami, Lulu, *new member* Ayu dan Desi. Kalian penyejuk hati, karunia illahi.
10. Ex-SMU 68, Dyah, Habibah, Ana, Bararah, Syifa, Ratu, Tj, Devin, Jetsi (*Barakillah*), Ismud, Indra, Ihsan, ka'Fiki, ka'Amar, ka'Arif. Bara pengobar semangat untuk menjadi manusia yang lebih baik. Mari

saling mengikat hati, menasehati dalam kebaikan dan kesabaran dalam kasih sayang.

11. Untuk teman-teman kosan yang selalu memberi dukungan dan keceriaan, mba Nova, mba Retno dan ka'Beni, mba Echa, mba Ita, Kiki, Cika, Rani. *Always listening, always understanding.*

12. Abang-abang dan mba-mba yang telah memberi inspirasi, ka' Rika, ka' Aci, mba Ifo, Sri, bang Jaka, bang Umar, bang Ical, bang Indra R., Salman, Hatta. Senang bisa mengenal orang-orang hebat.

Penulis berusaha memberikan yang terbaik untuk skripsi ini, namun tiada gading yang tak retak. Akhir kata penulis berharap semoga skripsi ini dapat bermanfaat bagi pembaca. *Wallahu'alam bishawab.*

"Dan sempurnakanlah takaran apabila kamu menakar, dan timbanglah dengan neraca yang benar. Itulah yang lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya" (Al Israa':35)

Depok, Juli 2008

Penulis

## ABSTRAK

Model gugatan *citizen lawsuit* saat ini mulai dikenal dalam praktek di Pengadilan. Beberapa perkara yang menggunakan pengajuan gugatan *citizen lawsuit* yaitu gugatan No. 228/PDT.G/2006/PN.JKT.PST. (perkara Ujian Nasional), gugatan No.406/PDT.G/2006/PN.JKT.PST. (perkara Operasi Yustisi), dan gugatan No. 308/PTD.G/2007/PN.JKT.PST. (perkara Pengguna Jalan Tol). Penggunaan gugatan *citizen lawsuit* berawal dari gugatan No. 28/PDT.G/2003/PN.JKT.PST (perkara buruh migran yang dideportasi di Nunukan) dimana hakim melakukan terobosan hukum sehingga *citizen lawsuit* dapat diterima sebagai model gugatan baru. Penggunaan model gugatan *citizen lawsuit* menimbulkan permasalahan karena belum diatur dalam peraturan perundang-undangan. Terdapat permasalahan beban pembuktian, dimana warga negara melawan pemerintah, beban pembuktian sesuai Pasal 163 HIR. Hal itu membawa implikasi Warga Negara mengalami kesulitan dalam hal membuktikan adanya kelalaian dari pemerintah. Hal ini tidak terlepas dari keterbatasan kemampuan dari warga Negara sebagai korban dalam membuktikan kelalaian pemerintah. Permasalahan terhadap tuntutan dalam gugatan ini juga masih menimbulkan ketidakpastian karena belum diatur mengenai tuntutan-tuntutan dalam *citizen lawsuit*. Dalam skripsi ini, dibahas mengenai *citizen lawsuit* dalam kasus kelalaian, perbuatan melawan hukum pemerintah berkenaan dengan pembuktian menurut hukum acara perdata, dan analisa kasus. Metode penelitian yang digunakan dalam penyusunan skripsi ini adalah penelitian hukum normatif.

## DAFTAR ISI

LEMBAR PENGESAHAN.....	i
KATA PENGANTAR.....	ii
ABSTRAK.....	vi
DAFTAR ISI.....	vii
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang.....	1
B. Pokok Permasalahan.....	12
C. Tujuan Penulisan.....	12
D. Kerangka Konseptual.....	13
E. Metodologi Penulisan.....	15
F. Kegunaan Teoritis dan Praktis.....	17
G. Sistematika Penulisan.....	18
<b>BAB II <i>CITIZEN LAWSUIT</i></b>	
A. Pengertian <i>Citizen Lawsuit</i> .....	20
B. Pengaturan <i>Citizen Lawsuit</i> di Indonesia.....	22
C. Unsur-Unsur <i>Citizen Lawsuit</i> .....	28
D. Pengertian dan Unsur-Unsur Kelalaian.....	30
E. Perbuatan Melawan Hukum Pemerintah.....	42
F. Tuntutan-Tuntutan dalam Perkara Kelalaian menurut KUHPerdara.....	50



### **BAB III PEMBUKTIAN MENURUT HUKUM ACARA PERDATA**

A. Asas-Asas Hukum Acara Perdata.....	59
B. Tahapan Umum Acara Perdata di Pengadilan.....	66
C. Prinsip Umum Pembuktian.....	70
D. Alat-Alat Bukti.....	74
E. Beban Pembuktian.....	90
E.1. Beban Pembuktian dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen.....	95
E.2. Beban Pembuktian dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup...	97
F. Batas Minimal Pembuktian .....	99

### **BAB IV PEMBUKTIAN KELALAIAN DALAM GUGATAN *CITIZEN LAWSUIT***

**(Studi Kasus Putusan Nomor 28/Pdt.G/2003/ PN.Jkt.Pst)**

A. Kasus Posisi.....	102
B. Analisa.....	124

### **BAB V PENUTUP**

A. Kesimpulan.....	143
B. Saran.....	146

<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>ix</b>
----------------------------	-----------

### **LAMPIRAN**

**BAB I**  
**PENDAHULUAN**

**A. Latar Belakang Masalah**

Setiap manusia mempunyai kepentingan. Kepentingan adalah suatu tuntutan perorangan atau kelompok yang diharapkan untuk dipenuhi.<sup>1</sup> Mengingat akan banyaknya kepentingan tidak mustahil terjadi konflik atau bentrokan antar sesama manusia. Gangguan kepentingan atau konflik harus dicegah, karena akan mengganggu keseimbangan tatanan masyarakat. Oleh karena itu, keseimbangan tatanan masyarakat yang terganggu harus dipulihkan ke keadaan semula (*restitutio in integrum*).<sup>2</sup>

Salah satu cara yang dipakai untuk mengembalikan keseimbangan tatanan masyarakat yaitu melalui lembaga peradilan. Kini berkembang upaya yang ditempuh warga negara secara bersama-sama, baik untuk membela hak dan kepentingannya sendiri maupun membela kepentingan para

---

<sup>1</sup>Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, (Yogyakarta: Liberty, 2003), hal.1.

<sup>2</sup>*Ibid*, hal.3

warga negara lainnya (kepentingan umum), yang dilanggar negara oleh karena kebijakan yang yang dibuat pemerintah sebagai otoritas publik.

Dalam menjalankan pemerintahan, negara sebagai penguasa melakukan berbagai tindakan baik mengeluarkan peraturan perundang-undangan maupun tindakan kongkrit melalui organ negara<sup>3</sup>. Namun adakalanya, kekuasaan eksekutif yang sedemikian besar tersebut kerap kali berbenturan dengan hak-hak pribadi para warga negara. Salah satu model gugatan warga negara yang mengatasnamakan kepentingan umum yang ditujukan kepada pemerintah adalah gugatan *citizen lawsuit*.

Gugatan *Citizen Lawsuit* ini menimbulkan permasalahan karena penggugat adalah orang-perorangan warga negara yang tidak memiliki kepentingan langsung atas sengketa. Bila dibandingkan antara gugatan perdata biasa, *Legal Standing*, dan *Class Action*, dalam gugatan perdata biasa, penggugat adalah orang atau badan hukum yang dirugikan dan mempunyai kepentingan langsung atas sengketa. Dalam gugatan *Legal Standing*, penggugat adalah organisasi yang telah memenuhi syarat sesuai dengan undang-undang yang tidak mempunyai

---

<sup>3</sup>Padmo Wahyono, et.al., *Pejabat sebagai Calon Tergugat dalam Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta: CV. Sri Rahayu, 1989), hal.103.

kepentingan langsung atas sengketa tapi mempunyai kepentingan tidak langsung dengan adanya Anggaran Dasar yang mengaturnya. Sedangkan dalam *Class Action*, penggugat adalah satu orang atau lebih yang mewakili kelompok dan mempunyai kepentingan langsung atas sengketa sesuai syarat-syarat<sup>4</sup> yang berlaku.

Gugatan *Citizen Lawsuit* pertama kali diterapkan pada kasus Tragedi Buruh Migran di Nunukan. Kasus tersebut berawal dari dikeluarkannya Undang-Undang Keimigrasian Malaysia tahun 2002 yang mengatur bahwa pendatang tanpa ijin akan dikenai hukuman denda dan penjara. Pemerintah Malaysia memberikan amnesti bagi 179.904 orang buruh migran tak berdokumen apabila bersedia pulang ke Indonesia tanpa menjalani penjara terlebih dulu. Akhirnya, banyak buruh migran Indonesia dideportasi dan mengungsi ke Nunukan, Kalimantan Timur.

Kondisi buruh migran di tempat pengungsian sangat memprihatinkan hingga puluhan orang meninggal dunia. Kerugian baik moril maupun materil dialami oleh pengungsi.

---

<sup>4</sup>Berdasarkan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2002 Tentang Acara Pengajuan Gugatan Kelompok, syarat pengajuan gugatan *Class Action* apabila: jumlah anggota kelompok sedemikian banyak sehingga tidak efektif dan efisien jika gugatan dilakukan sendiri-sendiri atau secara bersama-sama dalam satu gugatan; terdapat kesamaan fakta atau peristiwa, kesamaan dasar hukum, dan kesamaan jenis tuntutan diantara wakil kelompok dengan anggota kelompoknya.

Oleh karena itu, 53 Warga Negara Indonesia mengajukan gugatan yang ditujukan kepada penyelenggara negara karena dianggap lalai dalam memberikan perlindungan dan pemenuhan hak dasar bagi buruh migran tersebut. Dalam perkara ini, penyelenggara Negara (Pemerintah) yang digugat yaitu Presiden Republik Indonesia (RI), Wakil Presiden RI, Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat, Menteri Luar Negeri, Menteri Sosial, Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi, Duta Besar RI untuk Malaysia, Menteri Kesehatan serta Direktur Jenderal Imigrasi<sup>5</sup>.

Walaupun gugatan *Citizen Lawsuit* di Indonesia sampai saat ini belum mempunyai dasar hukum, namun majelis hakim yang memeriksa perkara tersebut mengeluarkan penetapan yang menerangkan bahwa mekanisme gugatan *Citizen Lawsuit* diterima. Putusan Hakim dalam perkara ini, dapat dikategorikan sebagai suatu penemuan hukum baru, karena dalam penetapannya Majelis hakim menerima suatu gugatan, yakni pengajuan gugatan oleh warga negara atas nama kepentingan umum (*citizen Lawsuit*)<sup>6</sup>. Oleh karena undang-

---

<sup>5</sup>Gugatan dengan Nomor perkara 28/PDT.G/2003/PN.JKT.PST., tertanggal 8 Desember 2003.

<sup>6</sup>Indro Sugianto, "Kasus Nunukan: Hak Gugat Warga Negara (*Citizen Lawsuit*) Terhadap Negara", Jurnal Kajian Putusan Pengadilan Dictum, Edisi 2 (2004):33.

undang-nya tidak lengkap atau tidak jelas, maka hakim harus mencari hukumnya. Hal tersebut tertera dalam Pasal 14 ayat (1) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 Tentang Kekuasaan Kehakiman.

"Pengadilan tidak boleh menolak untuk memeriksa dan mengadili sesuatu perkara yang diajukan dengan dalih bahwa tidak ada atau kurang jelas, melainkan wajib untuk memeriksa dan mengadilinya"<sup>7</sup>

Hakim harus melakukan penemuan hukum (*rechtsvinding*). Penemuan hukum lazimnya diartikan sebagai proses pembentukan hukum oleh hakim atau petugas-petugas hukum lainnya yang diberi tugas melaksanakan hukum terhadap peristiwa-peristiwa hukum yang konkrit.<sup>8</sup> Hakim sebagai tumpuan peradilan perdata tentu diberikan batas-batas dan pengetahuan yang mendalam tentang hukum terutama beberapa asas hukum perdata yang membentengi jalannya peradilan perdata dalam praktik, agar tercipta suatu penemuan hukum

---

<sup>7</sup>Indonesia, *Undang-Undang Tentang Kekuasaan Kehakiman*, UU Nomor 4, LN No. 8 Tahun 2004, TLN No.4358, Pasal 14 ayat (1).

<sup>8</sup>Sudikno Mertokusumo, *Op.Cit.*, hal. 162.

yang adil<sup>9</sup> dalam bentuk yurisprudensi, sehingga yurisprudensi (tetap) itu mendapatkan perhatian dan panutan dari para pejuang hukum, termasuk para pengacara dan hakim dalam rangka mencapai putusan yang adil guna memuaskan para pihak yang bersengketa di peradilan perdata<sup>10</sup>.

Walaupun para pihak dalam kasus ini mempunyai posisi yang tidak seimbang, dimana kekuasaan Pemerintah lebih besar daripada Warga Negara, Hakim yang mengadili kedua belah pihak (*horen van beide partijen*), dengan konsekuensi yuridis yang ditimbulkan harus bersifat adil dalam memeriksa perkara. Dengan kata lain hakim harus memperlakukan kedua belah pihak dalam kapasitas sama, tidak memihak, dan mendengar keterangan dari kedua belah pihak. Dengan adanya putusan tersebut, penggunaan gugatan *Citizen Lawsuit* semakin banyak digunakan diantaranya, kasus Ujian Nasional<sup>11</sup>, kasus operasi yustisi<sup>12</sup> dan kasus Pengguna Jalan

---

<sup>9</sup>Asas keadilan dapat dilihat pada Kepala Putusan, hakim harus mencantumkan irah-irah yang berbunyi: "Demi Keadilan Berdasarkan keTuhanan Yang Maha Esa" (Pasal 435 Rv).

<sup>10</sup>Yusril Ihza Mahendra, *Dalam Gagasan dan Pemikiran tentang Pembaharuan Hukum Nasional*, (Jakarta: Tim Pakar Dep.Keh dan HAM RI, 2002), hal.5.

<sup>11</sup>Gugatan Nomor 228/PDT.G/2006/PN.JKT.PST., tanggal 18 Oktober 2006

<sup>12</sup>Gugatan Nomor 406/PDT.G/2006/PN.JKT.PST., tanggal 13 Desember 2006

Tol<sup>13</sup>. Namun, dari kasus-kasus tersebut beberapa kandas sampai dikeluarkannya putusan sela dan walaupun sudah diputus hingga tingkat pertama akhirnya kalah di tingkat banding.

Secara filosofis, setiap warga negara sebagai anggota masyarakat berhak untuk membela kepentingan umum atau kepentingan publik. Selain itu, tuntutan hukum masyarakat dewasa ini semakin menempatkan pengadilan sebagai tumpuan harapan untuk mencari keadilan dan terobosan-terobosan hukum<sup>14</sup>.

Peran Hakim atau pengadilan merupakan alat perlengkapan suatu Negara Hukum yang ditugaskan menetapkan perhubungan hukum yang sebenarnya atau menetapkan hukum untuk suatu keadaan tertentu antara dua pihak yang terlibat dalam perselisihan<sup>15</sup>. Oleh karena itu, pembuktian diperlukan dalam rangka meyakinkan hakim tentang kebenaran dalil atau dalil-dalil dalam suatu persengketaan<sup>16</sup>. Proses pembuktian dalam gugatan ini ternyata sangat erat dengan kelalaian

---

<sup>13</sup>Gugatan Nomor 308/PTD.G/2007/PN.JKT.PST., tanggal 12 September 2007

<sup>14</sup>"Pro-kontra Citizen Law Suit: Belajar dari Kasus Nunukan" <<http://hukumonline.com/detail.asp?id=8003&cl=Fokus>>, diunduh pada tanggal 20 Februari 2008.

<sup>15</sup> R. Subekti, *Hukum Pembuktian*, (Jakarta: PT. Pradnya Paramita, 2003), hal.1.

<sup>16</sup>*Ibid*, hal.1.



yang dilakukan oleh pemerintah akibat tidak terpenuhinya hak-hak dasar warga negara.

Penggunaan mekanisme gugatan perdata melalui jalur peradilan umum terhadap perbuatan melawan hukum Pemerintah dapat dilakukan oleh karena obyek sengketa, yakni hak yang dimintakan oleh penggugat untuk dilindungi dari perbuatan melawan hukum pemerintah, merupakan hak keperdataan<sup>17</sup>. Pemerintah dapat digugat di depan pengadilan karena pemerintah adalah subjek hukum dalam hukum perdata.<sup>18</sup>

Gugatan warga Negara yang disebabkan kelalaian oleh pemerintah, diajukan berdasar Pasal 1366 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata), yang berbunyi:

"Setiap orang bertanggung jawab tidak saja untuk kerugian yang disebabkan perbuatannya, tetapi juga untuk kerugian yang disebabkan kelalaian atau kurang hati-hatiannya."<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup>R. setiawan (a), *Aneka Masalah Hukum dan Hukum Acara Perdata*, (Bandung: Alumni, 1992), hal.306.

<sup>18</sup>Subjek hukum dalam hukum perdata terdiri dari pribadi kodrati (orang) dan badan hukum. Badan hukum terdiri dari badan hukum privat (misalnya. Perseroan Terbatas, yayasan) dan badan hukum publik (misalnya. Pemerintah Daerah, Badan Umum Milik Negara). Lihat, Sri Soesilowati Mahdi, et.al., *Hukum Perdata Suatu Pengantar*, (Jakarta: Gitama Jaya, 2005), hal.28.

<sup>19</sup>*Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (Burgelijk Wetboek)*, diterjemahkan oleh R. Subekti dan R. Tjitrosudibio, cet.19, (Jakarta: Pradnya Paramita, 1985), Pasal.1365.

Ketentuan dalam Pasal 1366 KUHPerdara sebenarnya belum mampu memberikan perlindungan yang maksimal bagi warga negara, karena adanya kesulitan beban pembuktian. Pembuktian dalam kasus tersebut masih menggunakan proses pembuktian perdata biasa yang pembuktiannya dilakukan dengan cara membebaskan beban pembuktian pada pihak yang mendalilkan sebagaimana diatur dalam Pasal 1865 KUHPerdara<sup>20</sup> dan Pasal 163 HIR<sup>21</sup>.

Faktor beban pembuktian tersebut, menyebabkan warga Negara sebagai sebagai pihak yang mengajukan tuntutan diharuskan membuktikan adanya kesalahan dari pemerintah atas kerugian yang dialami oleh warga Negara. Beban pembuktian ini selanjutnya membawa implikasi terhadap mekanisme penyelesaian melalui gugatan ke pengadilan oleh warga Negara dalam hal membuktikan adanya kesalahan dari pemerintah. Kesulitan bagi warga Negara tidak terlepas dari keterbatasan kemampuan dari warga Negara sebagai korban.

---

<sup>20</sup>Pasal 1865 KUHPerdara berbunyi: "Setiap orang yang mendalilkan bahwa ia mempunyai sesuatu hak, atau guna meneguhkan haknya sendiri maupun membantah suatu hak orang lain, menunjuk pada suatu peristiwa, diwajibkan membuktikan adanya hak atau peristiwa tersebut"

<sup>21</sup>Pasal 163 HIR berbunyi: "Setiap orang yang mendalilkan bahwa ia mempunyai suatu hak, atau guna meneguhkan haknya sendiri maupun membantah hak orang lain, menunjuk pada suatu peristiwa diwajibkan membuktikan adanya hak atau peristiwa tersebut".

Sebagaimana diketahui dalam hal pembuktian apabila salah satu pihak yang diberikan kewajiban oleh Hakim untuk membuktikan sesuatu ternyata tidak dapat dibuktikan, maka pihak yang tidak dapat membuktikan tersebut akan dikalahkan<sup>22</sup>. Hingga akhirnya dalam kasus Nunukan ini Hakim memutus mengenai pokok perkaranya, mengabulkan gugatan para penggugat sebagian dengan pertimbangan bahwa Pemerintah dinyatakan bersalah telah lalai dalam memberikan perlindungan terhadap warga negaranya yang menjadi buruh migran di luar negeri.

Permasalahan terhadap tuntutan dalam gugatan ini juga masih menimbulkan kebingungan karena mekanisme gugatan *Citizen Lawsuit* belum mengatur mengenai tuntutan-tuntutan yang dapat diajukan di Pengadilan. Sehingga, tuntutan penggugat dalam kasus ini disandarkan pada tuntutan perbuatan melawan hukum<sup>23</sup>. Beberapa tuntutan yang diajukan oleh penggugat akhirnya tidak dapat dilaksanakan karena dianggap tidak tepat ditujukan ke pengadilan.

---

<sup>22</sup>Teguh Samudera, *Hukum Pembuktian dalam Acara Perdata*, (Bandung: Alumni, 2004), hal.21.

<sup>23</sup>Perbuatan Melawan Hukum di Indonesia secara normatif merujuk pada Pasal 1365 KUHPerdata yang berbunyi: "Tiap perbuatan melanggar hukum, yang membawa kerugian kepada seorang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut". Pasal-pasal terkait Perbuatan Melawan Hukum juga terdapat dalam Pasal 1366 dan 1367 KUHPerdata.

Sebagaimana ditegaskan oleh Prof. Mr. Subekti dalam sambutan beliau terhadap terbitnya dan sebagaimana dicantumkan dalam buku yurisprudensi Indonesia tentang perbuatan melanggar hukum (*onrechtmatige daad*), yang dihimpun oleh Chidir Ali S.H.

"perbuatan melawan hukum merupakan bidang hukum dan masalah, yang di negara kita belum dipahami dengan baik, terutama perbuatan melanggar hukum yang dilakukan oleh penguasa. Juga dalam literatur maupun dalam yurisprudensi kita, pengertian mengenai masalah tersebut belum diperkembangkan hingga memuaskan rasa keadilan masyarakat Indonesia."<sup>24</sup>

Berdasarkan uraian yang telah dipaparkan, Penulis tertarik untuk menyusun sebuah karya tulis yang berjudul Pembuktian Kelalaian Pemerintah dalam Gugatan *Citizen Lawsuit* (Studi Kasus Putusan NO.28/PDT.G/2003/PN.JKT.PST.). Adapun alasan memilih perkara ini karena, perkara ini telah berkekuatan hukum tetap sehingga pembahasan dalam karya tulis ini dapat menggambarkan lebih tajam tentang pertimbangan hakim dalam memutus perkara *Citizen Lawsuit* dalam kasus ini.

---

<sup>24</sup>Chidir Ali, *Yurisprudensi Indonesia tentang Perbuatan Melanggar Hukum (Onrechtmatige daad)*, (Bandung: Bina Cipta, 1977), hal.VI.

## **B. Pokok Permasalahan**

Pokok permasalahan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Apa pengertian dari gugatan *Citizen Lawsuit*? Apa dasar hukum berlakunya gugatan tersebut di Indonesia?
2. Bagaimana pembuktian unsur kelalaian yang dilakukan oleh Pemerintah? Terkait dengan hal tersebut, bagaimana beban pembuktian Kelalaian dalam gugatan *Citizen Lawsuit*?
3. Apa saja tuntutan yang dapat diajukan pada gugatan *Citizen Lawsuit*?

## **C. TUJUAN PENELITIAN**

Tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini, yaitu:

### **1. Tujuan umum**

Memberikan sumbangan pemikiran yang bermanfaat ditinjau dari segi ilmu hukum (teori) maupun praktek yang terjadi dilapangan.

### **2. Tujuan Khusus**

1. Menjelaskan pengertian dari gugatan *Citizen Lawsuit* dan dasar hukum berlakunya gugatan tersebut di Indonesia.

2. Menguraikan proses pembuktian Kelalaian Pemerintah dan bagaimana beban pembuktian dalam gugatan *Citizen Lawsuit*.
3. Menjelaskan macam tuntutan dalam perbuatan melawan hukum pada gugatan *Citizen Lawsuit*.

#### **D. KERANGKA KONSEPSIONAL**

Dalam penelitian dan penulisan skripsi ini terdapat beberapa istilah yang dipergunakan untuk membatasi pengertian, istilah ataupun konsep. Untuk menghindari perbedaan pengertian terhadap istilah-istilah yang digunakan dalam penelitian dan penulisan hukum ini, berikut ini diberikan kerangka konsep atau definisi dari istilah-istilah tersebut:

##### **1. Perbuatan Melawan Hukum**

Menurut Pasal 1365 KUHPerdara, yang dimaksud dengan perbuatan melawan hukum adalah perbuatan yang melawan hukum yang karena salahnya telah menimbulkan kerugian bagi orang lain.<sup>25</sup> Menurut Prof. Wirjono Prodjodikoro, perbuatan melawan hukum adalah suatu perbuatan yang mengakibatkan kegoncangan dalam neraca keseimbangan dalam masyarakat dan

---

<sup>25</sup>Munir Fuady, *Perbuatan Melawan Hukum Pendekatan Kontemporer*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2002), hal.3.

kegoncangan itu tidak hanya terdapat apabila peraturan-peraturan hukum dalam masyarakat dilanggar akan tetapi juga apabila peraturan mengenai kesusilaan, keagamaan, dan kesopanan dalam masyarakat dilanggar.<sup>26</sup> Tujuan ganti rugi dalam perbuatan melawan hukum adalah untuk menempatkan posisi penggugat kepada keadaan semula sebelum terjadinya perbuatan melawan hukum. Sehingga ganti rugi yang diberikan adalah kerugian yang nyata atau *reliance loss*.<sup>27</sup> Perbuatan melawan hukum juga diatur dalam Pasal 1366 KUHPerdata, namun perbuatan melawan hukum dengan unsur kelalaian tidak ada niat dalam hati dari pihak pelaku untuk menimbulkan kerugian, bahkan mungkin ada keinginannya untuk mencegah terjadinya kerugian tersebut.<sup>28</sup>

## **2. Kelalaian**

Kelalaian menurut Kamus Hukum berarti alpa, lengah, tidak mengindahkan.<sup>29</sup> Kesalahan dalam perbuatan melawan hukum mempunyai arti luas, yang terdiri dari kesengajaan dan kealpaan atau kelalaian. Kelalaian termasuk dalam kesalahan

---

<sup>26</sup>R. Wirjono Prodjodikoro, *Perbuatan Melawan Hukum*, Cet.5, (Bandung: Sumur Bandung, 1967), hal.7.

<sup>27</sup>Suharnoko, *Hukum Perjanjian Teori dan Analisa Kasus*, Cet.2, (Jakarta: Prenada Media, 2004), hal.116.

<sup>28</sup>Fuady, *Op.Cit.*, hal.73.

<sup>29</sup>R. Subekti dan Tjitrosoedibio, *Kamus Hukum*, Cet.16, (Jakarta: Pradnya Paramita, 2005), hal.70.

dalam arti sempit. Kealpaan atau kelalaian adalah seseorang tidak melakukan suatu perbuatan, tetapi dengan bersikap demikian pada hakekatnya ia telah melawan hukum, sebab semestinya ia harus berbuat atau melakukan suatu perbuatan.<sup>30</sup> Pengaturan tentang kelalaian didalam perbuatan melawan hukum terdapat dalam Pasal 1366 KUHPerduta.

### **3. Pembuktian**

Pembuktian adalah penyajian alat-alat bukti yang sah menurut hukum oleh pihak berperkara kepada hakim dalam persidangan dengan tujuan untuk memperkuat kebenaran dalil tentang fakta hukum yang menjadi pokok sengketa, sehingga hakim memperoleh kepastian untuk dijadikan dasar putusannya.<sup>31</sup> Pembuktian diatur dalam Pasal 1865-1945 KUHPerduta dan Pasal 163-180 HIR.

### **E. METODE PENELITIAN**

Penelitian merupakan suatu sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan. Hal ini disebabkan oleh karena penelitian bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran

---

<sup>30</sup>P.N.H. Simanjuntak, *Pokok-Pokok Hukum Perdata Indonesia*, (Jakarta: Djambatan, 1999), hal.354.

<sup>31</sup>Bahtiar Effendi, et.al., *Surat Gugat dan Hukum Pembuktian dalam Perkara Perdata*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1991), hal.50.



secara sistimatis, metodologis, dan konsisten<sup>32</sup>. Pada penelitian ini, jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif atau penelitian kepustakaan yaitu penelitian dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder.

Adapun Tipe penelitian yang digunakan dalam penelitian ini bersifat deskriptif, yang dimaksudkan untuk memberikan data yang selektif tentang keadaan atau gejala yang diteliti. Jenis data yang digunakan adalah data sekunder yang meliputi bahan pustaka hukum:

- a. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat.
- b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer.
- c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer atau sekunder.

Dalam penulisan, penulis memperoleh data yang dibutuhkan dengan melakukan studi dokumen pada bahan-bahan

---

<sup>32</sup>Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2006), hal.1.

yang terkait dengan penelitian ini. Kemudian untuk metode analisis data, Penulis menggunakan metode kualitatif dalam menganalisis data yang diperoleh, yaitu dengan cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif analisis dengan meneliti dan mempelajari objek penelitian.

## **F. KEGUNAAN TEORITIS DAN PRAKTIS**

### **1. Kegunaan Teoritis**

Kegunaan teoritis penulisan skripsi ini yaitu agar dapat memberikan sumbangan pemikiran yang bermanfaat dari aspek ilmu hukum tentang pembuktian perbuatan melawan hukum dalam gugatan *Citizen Lawsuit*.

### **2. Kegunaan Praktis**

Penelitian ini diharapkan dapat menambah referensi dan pengetahuan tentang konsep *Citizen Lawsuit*, proses beracara dan penerapannya dikemudian hari bagi para pihak yang telah, sedang, atau akan menggunakan hak gugatnya sebagai warga negara, akademisi perguruan tinggi dan para praktisi hukum.

## G. SISTEMATIKA PENULISAN

Skripsi ini terdiri dari lima bab yang pembahasannya dimulai dari bagian-bagian yang bersifat umum menuju kepada bagian-bagian yang bersifat khusus. Adapun sistematika penulisannya adalah sebagai berikut:

### BAB I Pendahuluan

Bab ini terdiri dari latar belakang permasalahan berkaitan dengan kasus Nunukan sebagai kasus pertama yang memakai gugatan *Citizen Lawsuit*, pokok permasalahan, tujuan penelitian, kerangka konsep, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

### Bab II *Citizen Lawsuit*

Bab ini akan menjabarkan mengenai gambaran umum dari gugatan model *Citizen Lawsuit*. Didalamnya akan dibahas mengenai penerapan gugatan *Citizen Lawsuit*, yang terdiri dari pengertian dan Pengaturan *Citizen Lawsuit*, Unsur-unsur perbuatan *Citizen Lawsuit*, pengertian dan unsur-Unsur Kelalaian, Perbuatan Melawan Hukum Pemerintah, dan Tuntutan-tuntutan dalam Perkara Kelalaian Menurut KUHPerdara

### Bab III Pembuktian Menurut Hukum Acara Perdata

Bab ini akan menjabarkan mengenai pembuktian perbuatan melawan hukum yaitu Asas-Asas Hukum Acara Perdata, Tahapan Umum Acara Perdata di Pengadilan, Prinsip Umum Pembuktian, Alat-Alat Bukti, Beban Pembuktian, dan Batas Minimal Alat Bukti dalam Pembuktian.

### Bab IV Pembuktian Kelalaian dalam Gugatan *Citizen Lawsuit* (Studi Kasus Putusan Nomor 28/Pdt.G/2003/PN.Jkt.Pst)

Bab ini akan menguraikan analisis Pembuktian Kelalaian Pemerintah dalam Putusan Pengadilan Nomor 28/PDT.G/2003/PN.JKT.PST. Kasus Gugatan *Citizen Lawsuit* korban Buruh Migran di Nunukan.

### Bab V Kesimpulan

Bab ini berisi jawaban dari analisis permasalahan dalam bab-bab sebelumnya dan saran yang dapat diberikan penulis berkaitan dengan masalah yang diangkat dalam penelitian dan penulisan skripsi ini.

## BAB II

### *CITIZEN LAWSUIT*

#### **A. Pengertian *Citizen Lawsuit***

Banyak terdapat pengertian *citizen lawsuit* yang berkembang, diantaranya pendapat para sarjana, yaitu:

1. Gugatan yang dapat diajukan ke pengadilan oleh setiap warga Negara, tanpa pandang bulu, dengan pengaturan oleh negara;<sup>33</sup>
2. Akses orang perorangan warga negara untuk kepentingan keseluruhan warga negara, atau kepentingan publik, termasuk kepentingan lingkungan (dalam hal ini hukum lingkungan), untuk mengajukan gugatan di pengadilan guna menuntut agar pemerintah melakukan penegakan hukum yang diwajibkan kepadanya, atau untuk memulihkan kerugian masyarakat atau publik yang telah terjadi;<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup>Paulus Effendi Lotulung, *Penegakkan Hukum Lingkungan oleh Hakim Perdata*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1993), hal.57.

<sup>34</sup>Indro Sugianto, "*Kasus Nunukan: Hak Gugat Warga Negara (Citizen Lawsuit) Terhadap Negara*", *Jurnal Kajian Putusan Pengadilan Dictum*, Edisi 2 (2004), hal.35.

3. Hak gugat warga negara untuk menggugat pihak tertentu (*privat*) yang melanggar undang-undang atau yang gagal memenuhi kewajibannya.<sup>35</sup>
  
4. *Citizen Lawsuit* yang berasal dari sistem *Common law*, merupakan gugatan dengan mengatasnamakan kepentingan umum yang diajukan oleh warga negara atau sekelompok warga negara, dimana dalam bentuk gugatan ini warga negara yang mengajukan gugatan tidak perlu membuktikan bahwa dirinya adalah pihak yang mengalami kerugian secara langsung (*riil*).<sup>36</sup>
  
5. *Citizen Lawsuit* atau *Citizen Standing* atau *Privat Standing*, yang berarti hak gugat warga Negara. *Citizen Lawsuit* ini berbeda dengan *Personal Suit* atau *Personal Standing* yang berarti hak gugat secara pribadi untuk kepentingan pribadi. *Citizen lawsuit* adalah hak gugat yang diberikan bagi setiap warga negara berkenaan dengan kebijakan pembuat keputusan yang merugikan kepentingan umum, sedangkan *personal suit* adalah hak gugat yang dimiliki seseorang karena memiliki kepentingan tertentu berkenaan dengan hal-hal berupa kepemilikan (*proprietary*), atau karena mengalami kerugian langsung (*riil*). Dalam *Personal Suit* kedudukan orang tersebut benar-benar sebagai korban (*aggrieved party*), sedangkan dalam *Citizen Lawsuit* orang yang menggugat tidak berkedudukan sebagai korban yang mengalami langsung (*riil*).<sup>37</sup>

---

<sup>35</sup>Diungkapkan oleh Michel D. Axline dalam bukunya *Environmental Citizen Suit*, seperti yang dikutip oleh Indro Sugianto dalam tulisannya yang berjudul "Kasus Nunukan: Hak Gugat Warga Negara (*Citizen Lawsuit*) terhadap Negara", hal.35.

<sup>36</sup>Andriani Nurdin, "Gugatan *Citizen Lawsuit*", (Makalah disampaikan pada Seminar Sehari Penegakkan Hukum Lingkungan Melalui Instrumen Gugatan *Citizen Lawsuit*, Malang, 4 April 2005).

<sup>37</sup>N.H.T. Siahaan, *Hukum Lingkungan*, (Jakarta: Pancuran Alam, 2006), hal.236-237.

*Citizen lawsuit* dapat ditemui pada beberapa undang-undang dalam hukum lingkungan di Amerika seperti *Clean Water Act (Article 505)*, *Comprehensive Environmental Response Compensation and Liability Act (Article 310)*, *Resource Conservation and Recovery Act (Article 702)*. Didalam undang-undang tersebut diatur bahwa gugatan dapat dilakukan oleh setiap warga negara demi perlindungan lingkungan, terlepas apakah warga negara tersebut mengalami langsung pencemarannya atau tidak.<sup>38</sup>

Dari beberapa pengertian yang telah disebutkan, maka pihak yang dapat digugat dalam bentuk gugatan *Citizen Lawsuit* adalah orang-perorangan, perusahaan, maupun pemerintah yang telah merugikan kepentingan umum. Pihak yang dapat menggugat adalah warga negara secara umum walaupun tidak mengalami kerugian langsung.

## **B. Pengaturan *Citizen Lawsuit* di Indonesia**

Ketentuan *Class Action*, *Legal Standing* dan gugatan perdata biasa yang telah dikenal dalam praktik di

---

<sup>38</sup>Mas Achmad Santosa dan Sulaiman N. Sembiring, *Hak Gugat Organisasi Lingkungan (Environmental Legal Standing)*, (Jakarta: ICEL, 1997), hal.20.

pengadilan, dianggap telah cukup mengakomodir kepentingan masyarakat. Terdapat cara pengajuan gugatan lainnya yang sesuai dengan asas sederhana, cepat, dan tidak memakan biaya besar serta dapat diajukan warga negara tanpa perlu membuktikan bahwa dirinya sebagai pihak yang mengalami kerugian secara langsung (riil) asalkan dapat dibuktikan perbuatannya merugikan kepentingan umum.

Mekanisme gugatan tersebut sesuai dengan gugatan *Citizen Lawsuit*. Mekanisme *Citizen Lawsuit* dapat dipakai di Indonesia karena hak setiap warga negara dihadapan hukum telah dijamin dalam konstitusi negara Republik Indonesia yaitu:

1. Undang-Undang Dasar 1945<sup>39</sup>

- Pasal 28 D Ayat (1) : "Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum"
  
- Pasal 28 I ayat (4) : "Perlindungan, pemajuan, penegakkan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggungjawab negara, terutama pemerintah"

---

<sup>39</sup>Indonesia (a), *Undang-Undang Dasar 1945*, Pasal 28 D Ayat (1) dan Pasal 28 I Ayat (4).



## 2. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia<sup>40</sup>

- Pasal 7 ayat (1): "Setiap orang berhak untuk menggunakan semua upaya hukum nasional [...] atas semua pelanggaran hak asasi manusia yang telah diterima negara Republik Indonesia"
- Pasal 17 : "Setiap orang, tanpa diskriminasi, berhak untuk memperoleh keadilan dengan mengajukan permohonan, pengaduan, dan gugatan baik dalam perkara pidana, perdata, maupun administrasi serta diadili melalui proses peradilan yang bebas dan tidak memihak sesuai dengan hukum acara yang menjamin pemeriksaan yang objektif oleh hakim yang jujur dan adil untuk memperoleh putusan yang adil dan benar"
- Pasal 71 : "Pemerintah wajib dan bertanggungjawab menghormati, melindungi, menegakkan dan memajukan hak asasi manusia yang diatur dalam Undang-Undang ini, peraturan perundang-undangan, dan hukum internasional tentang hak asasi manusia yang diterima oleh Negara Republik Indonesia"
- Pasal 72 : "Kewajiban dan tanggungjawab Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 meliputi langkah implementasi yang efektif dalam bidang hukum, politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan keamanan negara, dan bidang lain"

---

<sup>40</sup>Indonesia (b), *Undang-Undang Tentang Hak Asasi Manusia*, UU No.39, LN No.165 Tahun 1999, TLN No.3886, Pasal 7, Pasal 17, Pasal 71, Pasal 72, dan Pasal 100.

- Pasal 100 : "Setiap orang, kelompok, organisasi politik, organisasi masyarakat, lembaga swadaya masyarakat, atau lembaga kemasyarakatan lainnya, berhak berpartisipasi dalam perlindungan, penegakkan, dan pemajuan hak asasi manusia"

### 3. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 Tentang Kekuasaan Kehakiman<sup>41</sup>

- Pasal 4 ayat (2): "Peradilan dilakukan dengan sederhana, cepat, dan biaya ringan"
- Pasal 5 ayat (2): "pengadilan membantu para pencari keadilan dan berusaha sekeras-kerasnya mengatasi segala hambatan dan rintangan untuk tercapainya peradilan yang sederhana, cepat, dan biaya ringan"
- Pasal 16 ayat (1): "Pengadilan tidak boleh menolak untuk memeriksa, mengadili, dan memutus sesuatu perkara yang diajukan dengan dalih bahwa tidak ada atau kurang jelas, melainkan wajib untuk memeriksa dan mengadilinya"
- Pasal 28: "Hakim sebagai wajib menggali, mengikuti dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup didalam masyarakat".

Dasar hukum yang telah disebutkan diatas menunjukkan bahwa warga negara Republik Indonesia juga memiliki

---

<sup>41</sup>Indonesia (c), *Undang-Undang Tentang Kekuasaan Kehakiman*, UU No.4, LN No.8 Tahun 2004, TLN No.4358, Pasal 4 ayat (2), Pasal 5 ayat (2), Pasal 16 ayat (1), dan Pasal 28.

kepentingan dan kedudukan hukum dalam memperjuangkan perlindungan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia. Seorang hakim, kadang-kadang juga dihadapkan pada suatu keadaan dimana tidak ada peraturan sama sekali dalam mengatur masalah yang dihadapinya. Dalam situasi demikian itu ia tidak dapat menolak mengadili dengan alasan tiada peraturan hukum yang mengaturnya. Ia dituntut untuk melakukan penemuan hukum.<sup>42</sup> Dalam hukum acara perdata di Indonesia, lembaga peradilan telah beberapa kali melakukan penemuan hukum, diantaranya:

1. Mekanisme *Legal Standing* dalam putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor 820/PDT.G/1989/PN.JKT.PST tanggal 7 Agustus 1989. Dalam putusan tersebut, Majelis Hakim telah menerima mekanisme *Legal Standing* dimana mengakui keberadaan organisasi lingkungan hidup WALHI sebagai pihak yang memiliki kedudukan dan kepentingan hukum untuk mengajukan gugatan tentang dana reboasasi terhadap pemerintah.

Hal ini merupakan terobosan di bidang hukum acara karena saat putusan ini dinyatakan, tidak ada ketentuan

---

<sup>42</sup>Setiawan, *Aneka Masalah Hukum dan Hukum Acara Perdata*, ((Bandung: Alumni, 1992), hal.458.

hukum tertulis yang mengatur hak gugat organisasi non pemerintah (ornop) untuk kepentingan umum. Keberadaan putusan tersebut menjadi yurisprudensi bagi hakim lain dalam perkara serupa yang melibatkan hak gugat ornop yang kemudian mendorong para pembentuk undang-undang memasukkan pengaturan *Legal Standing* dan *Class Action* dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup.

2. Mekanisme *Class Action* untuk pertama kali diajukan ke Pengadilan dan diputus di Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor 50/PDT.G./2000/PN.JKT.PST tanggal 31 Juli 2000. Majelis hakim mengakui keberadaan 139 orang wakil kelas sebagai wakil dari 5000 tukang becak lainnya di Jakarta dalam gugatan perbuatan melawan hukum terhadap Pemerintah dalam kasus pelarangan becak beroperasi di seluruh DKI Jakarta.

Hal ini merupakan terobosan baru mengingat mekanisme *class action* dalam gugatan perbuatan melawan hukum yang berkenaan dengan kebijakan Pemerintah belum ada tata cara aturan tertulisnya.

### C. Unsur-Unsur *Citizen Lawsuit*

Dari beberapa pengertian *Citizen Lawsuit* yang ada, dapat ditarik unsur-unsur yang terdapat didalamnya yaitu:

#### 1. Setiap orang atau setiap warga negara

Pada dasarnya setiap orang yang merasa mempunyai hak dan ingin menuntutnya atau ingin mempertahankan atau membelanya, berwenang untuk bertindak selaku pihak, baik selaku penggugat maupun tergugat. Dan biasanya orang yang langsung berkepentingan sendirilah yang aktif bertindak sebagai pihak di muka pengadilan. Akan tetapi, seseorang dapat pula bertindak sebagai penggugat atau tergugat di muka pengadilan tanpa memiliki kepentingan langsung dalam perkara yang bersangkutan. Seorang wali atau pengampu bertindak sebagai pihak di muka pengadilan atas namanya sendiri, tetapi untuk kepentingan orang lain yang diwakilinya (Pasal 383, Pasal 446, Pasal 452, Pasal 403-405 KUHPerdata).<sup>43</sup>

Dalam gugatan *Citizen Lawsuit* setiap warga Negara memiliki *standing* untuk mengajukan gugatan, tanpa mensyaratkan adanya kerugian yang bersifat nyata dan langsung pada dirinya. Dengan demikian setiap warga negara

---

<sup>43</sup>Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty, 2002), hal.64 dan 65.

dapat tampil sebagai penggugat dalam *Citizen Lawsuit*, akan tetapi lebih baik apabila warga negara yang tampil ke pengadilan untuk mengatasnamakan kepentingan umum adalah warga negara yang memiliki pengetahuan dan kepedulian tentang kepentingan yang dibelanya, mengetahui fakta-fakta yang kongkrit mengenai gugatan yang diajukan, serta memiliki bukti-bukti yang memadai dan kuat untuk membuktikan dalil gugatannya.<sup>44</sup>

## 2. Kepentingan Umum

*Citizen Lawsuit* dapat diajukan oleh setiap orang atau setiap warga negara, namun mereka harus memiliki dasar kepentingan yang tepat, dalam hal ini adalah kepentingan umum. Oleh karena itu, unsur kepentingan umum ini merupakan salah satu unsur utama yang harus dibuktikan penggugat bahwa kepentingan yang menjadi dasar gugatannya dalam pengajuan *citizen lawsuit* adalah kepentingan umum.<sup>45</sup> Menurut Kamus Istilah Aneka Hukum, kepentingan umum yaitu:

---

<sup>44</sup>Retno Kusumo Astuti, Tinjauan Terhadap Pengajuan Gugatan Mengatasnamakan Kepentingan Umum (*Citizen Lawsuit*) Menurut Hukum Acara Perdata, (Depok: Skripsi Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2001), hal.62.

<sup>45</sup>Marion Elisabeth, Karakteristik Tuntutan dalam Gugatan Warga Negara Atas Nama Kepentingan Umum (*Citizen Lawsuit*) Atas Perbuatan Melawan Hukum Pemerintah, (Depok: Skripsi Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2007), hal.95.

"Kepentingan hukum dari tiap badan dan peraturan perundangan negara serta kepentingan hukum tiap-tiap manusia (jiwa, raga, tubuh), kemerdekaan, kehormatan, hak milik, atau harta benda"<sup>46</sup>

Sedangkan, menurut Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

"Kepentingan umum adalah kepentingan sebagian besar lapisan masyarakat"<sup>47</sup>

#### **D. Pengertian dan Unsur-Unsur Kelalaian**

Diberbagai perkara yang memakai model gugatan *citizen lawsuit*, para penggugat mempersoalkan sikap dan tindakan para tergugat yang dikwalifisir sebagai perbuatan melawan hukum. Unsur-Unsur Perbuatan Melawan Hukum merujuk pada Pasal 1365 KUHPerduta. Pasal 1365 KUHPerduta berbunyi:

"Tiap-tiap perbuatan melawan hukum yang membawa kerugian kepada orang lain, mewajibkan orang yang

---

<sup>46</sup>C.S.T. kansil, *Kamus Istilah Aneka Hukum*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2002), hal.227.

<sup>47</sup>Indonesia (d), Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Lembaran Lepas 2005, Pasal 1 angka 5.

karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut”<sup>48</sup>

Pasal 1365 KUHPer merupakan ketentuan *all catches* atau dalam bahasa sarkastis disebut sebagai pasal “keranjang sampah”. Pasal 1365 KUHPer justru merupakan stimulan untuk terjadinya penemuan hukum (*rechtsvinding*) secara terus menerus. *Rechtsvinding*<sup>49</sup> yang terjadi diberbagai tempat yang secara langsung dan tidak langsung dapat mempengaruhi pembentukan norma hukum baru. Dalam sistem *Civil Law*, produk dari pengadilan berupa putusan-putusan yang sama untuk fakta-fakta yang sama kelak diantaranya akan menjadi yurisprudensi tetap maka ia telah menjadi sumber hukum sekalipun daya mengikatnya tidak persis sama dengan Negara-negara *Common Law*.<sup>50</sup>

---

<sup>48</sup>Subekti dan Tjitrosudibio, *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata*, (Jakarta: Pradnya Paramita, 2006),

<sup>49</sup>*Rechtsvinding* atau penemuan hukum lazimnya diartikan sebagai proses pembentukan hukum oleh hakim. Hasil penemuan hukum oleh hakim merupakan hukum dan mempunyai kekuatan mengikat sebagai hukum karena dituangkan dalam bentuk putusan. Lihat Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, (Yogyakarta: Liberty, 2003), hal.37-38.

<sup>50</sup>Putusan pengadilan mempunyai kedudukan yang berbeda di setiap sistem hukum yang ada. Dalam sistem hukum *Common Law*, hakim terikat atau tidak boleh menyimpang dari putusan hakim terdahulu untuk perkara yang sama. Dalam sistem hukum *Civil Law*, putusan hakim tidak terikat dengan putusan hakim sebelumnya. Lihat Purnadi Pubacaraka dan Soerjono Soekanto, *Perundang-undangan dan Yurisprudensi*, (Bandung: Citra aditya Bakti, 1989), hal.55 dan 57.



Terdapat 3 kategori perbuatan melawan hukum, yaitu perbuatan melawan hukum karena kesalahan, perbuatan melawan hukum tanpa kesalahan dan perbuatan melawan hukum karena kelalaian. Dalam sejarah hukum mula-mula perbuatan kelalaian tidak diterima sebagai suatu bidang perbuatan melawan hukum yang berdiri sendiri. Kemudian setelah tahun 1919 (setelah kasus *Lindenbaum v. Cohen*), perbuatan kelalaian (ketidakhati-hatian) yang berupa pelanggaran terhadap kebiasaan dan kepatutan dalam masyarakat, diterima sebagai suatu bagian dari perbuatan melawan hukum.

Perbuatan melawan hukum dengan unsur kelalaian tidak ada niat dalam hati dari pihak pelaku untuk menimbulkan kerugian, bahkan mungkin ada keinginannya untuk mencegah terjadinya kerugian tersebut. Dengan demikian, dalam perbuatan melawan hukum karena kelalaian yang penting adalah sikap lahiriah dan perbuatan yang dilakukan, tanpa terlalu mempertimbangkan apa yang ada dalam pikirannya.<sup>51</sup>

Sehingga, persyaratan (unsur) pokok terhadap kelalaian yang terdapat dalam Pasal 1366 KUHPerdara tersebut sejalan dengan persyaratan yang diberikan oleh Pasal 1365 KUHPerdara untuk suatu perbuatan melawan hukum. Dalam ilmu

---

<sup>51</sup>Fuady, *Op.Cit.*, hal.73.

hukum suatu perbuatan dianggap sebagai kelalaian apabila memenuhi unsur-unsur sebagai berikut:

- a. Adanya suatu perbuatan atau mengabaikan sesuatu yang mestinya dilakukan;
- b. Adanya suatu kewajiban kehati-hatian (*duty of care*);
- c. Tidak dijalankannya kewajiban kehati-hatian tersebut;
- d. Adanya kerugian bagi orang lain;
- e. Adanya hubungan sebab akibat antara perbuatan atau tidak melakukan perbuatan dengan kerugian yang timbul.<sup>52</sup>

Dari ketentuan Pasal 1366 KUHPerdara dapat diketahui unsur-unsur Kelalaian, yakni sebagai berikut:

#### **1. Adanya perbuatan**

Perbuatan dalam arti perbuatan melawan hukum yakni meliputi perbuatan positif dan perbuatan negatif. Perbuatan positif dalam Bahasa Belanda "*daad*" yang berarti kesengajaan, sedangkan perbuatan negatif "*nalatigheid*" yang berarti kelalaian atau kurang hati-hati.<sup>53</sup>

---

<sup>52</sup>*Ibid.*, hal.73.

<sup>53</sup>Miriam Darus Badrulzaman, *KUHPerdara-Buku III, Hukum Perikatan Dengan Penjelasan*, (Bandung: Alumni, 1993), hal.146.

Perbuatan positif dirumuskan dalam Pasal 1365 KUHPperdata, sedangkan perbuatan negatif dirumuskan dalam Pasal 1366 KUHPperdata yang berbunyi:

"Setiap orang bertanggungjawab tidak saja untuk kerugian yang disebabkan perbuatannya, tetapi juga untuk kerugian yang disebabkan kelalaian atau kurang hati-hatian."<sup>54</sup>

Hal tersebut merupakan perkembangan dimana sebelum 1919, Hoge Raad menafsirkan pada Arrest tanggal 18 Februari 1853 dengan pertimbangan:

"Menimbang, bahwa dari hubungan satu dengan lainnya dan ketentuan-ketentuan dalam Pasal 1365 dan 1366 KUHPperdata masing-masing kiranya dapat ditarik kesimpulan bahwa sesuatu perbuatan dapat berupa perbuatan yang *rechtmatig* dan dibolehkan dan si Pencipta sekalipun demikian karenanya harus bertanggungjawab, bilamana ia dalam hal itu telah berbuat tidak berhati-hati".<sup>55</sup>

Sebelum adanya Arrest Hoge Raad pada tahun 1919, perbuatan melawan hukum ditafsirkan dalam arti sempit sebagai pengaruh ajaran legisme, yakni perbuatan yang

---

<sup>54</sup>Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgelijk Wetboek*), diterjemahkan oleh R. Subekti dan R. Tjitrosudibio, cet.19, (Jakarta: Pradnya Paramita, 1985), Pasal.1366.

<sup>55</sup>Djojodirdjo, *Op.Cit.*, hal.28.

bertentangan dengan hak dan kewajiban menurut undang-undang. Dengan perkataan lain, perbuatan melawan hukum sama dengan perbuatan melawan undang-undang. Pandangan legisme kemudian berubah pada tahun 1919 dengan adanya putusan Hoge Raad dalam perkara ini Cohen sebagai pengusaha percetakan telah membujuk karyawan percetakan Lindenbaum untuk memberikan copy-copy pesanan dari langganannya. Cohen memanfaatkan informasi ini, sehingga para langganan Lindenbaum beralih ke perusahaan Cohen, dan Lindenbaum mengalami kerugian.

Selanjutnya Lindenbaum menggugat Cohen membayar ganti rugi kepadanya. Hoge Raad dalam pertimbangannya memandang bahwa bahwa sekalipun undang-undang tidak melarang secara tegas memanfaatkan informasi adalah melawan hukum, akan tetapi perbuatan melawan hukum tidak bisa dipandang sempit yaitu perbuatan secara langsung dilarang oleh undang-undang. Perbuatan-perbuatan yang bertentangan dengan keharusan dan kepatutan (*beiligheid*) yang diwajibkan dalam pergaulan masyarakat pun dapat dipandang perbuatan melawan hukum.<sup>56</sup> Keputusan *Hoge Raad* dalam perluasan penafsiran perbuatan melawan hukum telah menjadi yurisprudensi tetap

---

<sup>56</sup>Agustina, *Op.Cit.*, hal.5

di Indonesia berdasarkan asas konkordansi<sup>57</sup>. Menurut Munir Fuady, unsur melawan hukum harus diartikan dalam arti yang seluas-luasnya, yaitu meliputi hal-hal berikut:

- a. Suatu perbuatan yang melanggar undang-undang yang berlaku;
- b. Melanggar hak orang lain yang dijamin oleh hukum (hak subjektif), hal ini dikarenakan setiap orang memiliki:
  - i. hak pribadi, contohnya hak atas kehormatan.
  - ii. hak kebendaan, contohnya hak milik atau hak sewa.
  - iii. hak-hak khusus yang diatur oleh hukum, contohnya hak yang melekat pada jabatan publik.
- c. Perbuatan yang bertentangan dengan kewajiban hukum pelaku perbuatan melawan hukum;
- d. Perbuatan yang bertentangan dengan kesusilaan (*goede zeden*);
- e. Perbuatan yang bertentangan dengan sikap yang baik dalam bermasyarakat untuk memperhatikan kepentingan orang lain.<sup>58</sup>

---

<sup>57</sup>Asas konkordansi adalah prinsip-prinsip yang dimuat dalam Pasal 131 *Indische Staatsregeling* bahwa hukum perdata dan hukum dagang di sini [Indonesia] harus sama dengan hukum di negeri Belanda. Lihat R. Subekti dan Tjitrosoedibio, *Kamus Hukum*, (Jakarta: Pradnya Paramita, 2005), hal.68.

<sup>58</sup>Fuady, *Op.Cit.*, hal.11

## 2. Perbuatan merupakan Kelalaian atau kurang hati-hati

Kelalaian atau kurang hati-hati merupakan bagian dari unsur kesalahan dalam Pasal 1365 KUHPerdara. Menurut ilmu hukum, kesalahan dibagi dua yaitu kesalahan yang mengandung unsur kesengajaan dan kesalahan yang mengandung unsur kelalaian atau ketidak-hati-hatian.<sup>59</sup> Menurut Moegni Djojodirdjo, *schuld* (kesalahan) mencakup kealpaan dan kesengajaan. Biasanya kealpaan disebut dengan kesalahan. Dengan demikian pengertian kesalahan mencakup dua pengertian, yakni kesalahan dalam arti luas dan kesalahan dalam arti sempit. Kesalahan dalam arti luas terdiri dari kealpaan (kesalahan dalam arti sempit) dan kesengajaan.<sup>60</sup>

Unsur kurang hati-hati ini diakibatkan karena tidak dijalankannya suatu kewajiban kehati-hatian (*duty of care*). Sikap seperti itu merupakan sikap di bawah standar yang diciptakan oleh hukum untuk melindungi masyarakat dari bahaya dan resiko yang tidak layak. Agar terdapat unsur tidak terlaksananya kewajiban kehati-hatian (*due care*) sehingga terjadi suatu kelalaian, mesti ditunjukkan bahwa perbuatan (atau pengabaian) oleh pelaku tersebut menerbitkan unsur resiko berbahaya yang tidak layak

---

<sup>59</sup>*Ibid*, hal.46.

<sup>60</sup>Djojodirdjo, *Op.Cit.*, hal.66.

(*unreasonable risk of harm*) bagi pihak korban, tanpa suatu manfaat yang jelas dari tindakannya tersebut. Salah satu metode untuk mengukur perbuatan kelalaian, maka dalam ilmu hukum disebut dengan kriteria keseimbangan yang terdiri dari:

- a) Sejauh mana perbuatan tersebut bermanfaat
- b) Seberapa besar resiko yang ditimbulkan
- c) Sejauhmana resiko dapat dielakkan
- d) Sejauhmana resiko telah diusahakan untuk dielakkan
- e) Sejauh mana tersedia alternatif lain yang lebih aman.<sup>61</sup>

### **3. Harus ada kerugian yang ditimbulkan bagi orang lain**

Kerugian yang terdapat dalam Pasal 1366 KUHPerdara menyandarkan unsur kerugian dalam Pasal 1365 KUHPerdara. Kerugian yang dimaksud dapat berupa kerugian materil maupun kerugian immateril.<sup>62</sup> Dalam rumusan Perbuatan Melawan Hukum, kerugian dapat berupa:

- a. Kerugian harta kekayaan yang disebut kerugian materiil, yaitu kerugian berupa uang yang terdiri dari

---

<sup>61</sup>Fuady, *Op.Cit.*, hal.13.

<sup>62</sup>Agustina, *Op.Cit.*, hal.41.

kerugian yang diderita penderita dan keuntungan yang diharapkan akan diterimanya.

- b. Kerugian yang bersifat idiil atau yang disebut dengan kerugian immateriil, yaitu kerugian yang tidak berupa uang dan yang tidak dapat diukur dengan uang, yakni rasa takut, rasa terkejut, sakit, dan kehilangan kesenangan hidup.<sup>63</sup>

Pasal 1365 KUHPerduta memang menentukan kewajiban pelaku perbuatan melawan hukum untuk membayar ganti rugi, namun dalam KUHPerduta tidak ada pengaturan lebih lanjut mengenai ganti rugi tersebut. Dengan demikian, dalam hukum perdata ganti rugi berdasarkan perbuatan melawan hukum secara analogis menggunakan pengaturan gantirugi akibat wanprestasi dalam Pasal 1243-Pasal 1252 KUHPerduta.<sup>64</sup>

#### **4. Adanya hubungan kausalitas antara perbuatan dan kerugian**

Ajaran kausalitas penting dalam hukum perdata untuk meneliti adakah hubungan kausal antara perbuatan melawan hukum dan kerugian yang ditimbulkan, sehingga si pelaku

---

<sup>63</sup>Wirjono Prodjodikoro, *Op.Cit.*, hal.22.

<sup>64</sup>Badrulzaman, *Op.Cit.*, hal.148.



harus bertanggungjawab.<sup>65</sup> Terdapat dua teori mengenai hubungan sebab akibat antara perbuatan dan kerugian, yaitu:

- a. Teori *conditio sine qua non* atau teori hubungan faktual yaitu teori yang melihat bahwa tiap-tiap masalah merupakan syarat timbulnya suatu akibat adalah menjadi sebab dari akibat. Berdasarkan rumusan tersebut dapat ditarik dua kesimpulan. Pertama, tiap-tiap perbuatan atau masalah yang merupakan syarat daripada suatu akibat yang terjadi harus dianggap sebagai sebab dari akibat tersebut. Kedua, syarat daripada akibat adalah bilamana perbuatan atau masalah itu tidak dapat ditiadakan sehingga tidak timbul suatu akibat.<sup>66</sup>

Contoh. Apabila A menyuruh untuk membeli sesuatu diseberang jalan, namun pada saat menyebrang jalan B tertabrak mobil yang dikemudikan oleh C. Maka menurut teori ini kesalahan dapat ditimpakan kepada semua pihak yang mengakibatkan kerugian, yaitu A yang menyuruh B untuk membeli sesuatu dan juga C yang menabrak B.

---

<sup>65</sup>M.A. Moegni Djodirjo, *Perbuatan Melawan Hukum*, (Jakarta: Pardnya Paramita, 1982), hal.83.

<sup>66</sup>*Ibid.*, hal.

b. Teori *adequate* atau *adequate veroorzaking* yaitu perbuatan yang harus dianggap sebagai sebab dari akibat yang timbul adalah perbuatan yang seimbang dengan akibat, sedangkan dasar untuk menentukan perbuatan yang seimbang adalah perhitungan yang layak, yaitu menurut akal sehat patut diduga bahwa perbuatan tersebut dapat menimbulkan akibat tertentu.<sup>67</sup> Dalam KUHPerdata dianut ajaran *adequate veroorzaking*.<sup>68</sup>

Contoh. Apabila A menyuruh B untuk membeli sesuatu disebrang jalan, namun pada saat menyebrang jalan B tertabrak mobil yang dikemudikan oleh C. Maka menurut teori ini, perbuatan yang dapat dianggap sebab dari terlukanya B adalah C yang merupakan pihak yang menabrak B.

Unsur-unsur tersebut adalah unsur-unsur yang bersifat esensial dan mutlak, dimana dalam suatu perkara unsur tersebut mutlak harus dibuktikan karena apabila satu unsur saja tidak dapat dibuktikan maka akan dapat menimbulkan akibat hakim akan menolak gugatan yang diajukan oleh penggugat.

---

<sup>67</sup>Agustina, *Op.Cit.*, hal.67.

<sup>68</sup>Moegni Djojodirjo, *Op.Cit.*, hal.88

## **E. Perbuatan Melawan Hukum Pemerintah**

Badan hukum terdiri dari badan hukum privat dan badan hukum publik yang bertanggungjawab atas perbuatan-perbuatan organnya. Tugas badan hukum publik bersifat dua. Dapat terletak dalam bidang hukum publik dan hukum perdata. Dalam hal terakhir tidak menjadi persoalan karena mereka turut serta dalam lalu lintas masyarakat seperti badan hukum perdata dan untuk itu berlaku juga ketentuan-ketentuan yang sama.<sup>69</sup> Tugas badan-badan Pemerintah disertai kekuasaan. perbuatan individu didorong oleh kepentingannya sendiri, sedangkan perbuatan pemerintah untuk mengabdikan pada kepentingan umum. Jadi, hakim yang harus memutuskan dan memperhitungkan apakah penguasa melakukan perbuatan melawan hukum atau tidak.<sup>70</sup>

Sebagaimana diketahui sebelum diberlakukannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, semua gugatan terhadap penguasa baik yang mengandung aspek hukum publik maupun yang murni perselisihan hubungan hukum perdata hanya bisa diajukan kepada hakim perdata dan dianggap sebagai perkara perdata.

---

<sup>69</sup>R. Setiawan, *Tinjauan Elementer Perbuatan Melawan Hukum*, (Bandung: Bina Cipta, 1991), hal.58.

<sup>70</sup>*Ibid.*, hal.61.

Setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, maka tidak semua perbuatan pemerintah dapat digugat di muka hakim perdata. Dalam hal yang menjadi pokok sengketa adalah suatu penetapan tertulis yang berisi kebijakan pemerintah, maka hakim tata usaha negara memang diberi wewenang untuk menetapkan suatu ganti rugi terhadap tergugat (instansi pemerintah). Namun pembuat undang-undang masih tidak dengan tegas menghapus kewenangan hakim dalam peradilan umum sebagai hakim yang memutuskan tentang tuntutan ganti rugi. Jadi, apabila yang disengketakan bukan suatu penetapan tertulis, maka setiap tuntutan ganti rugi terhadap penguasa masih secara langsung menjadi wewenang hakim dalam peradilan umum.<sup>71</sup>

Perbuatan melawan hukum yang tercantum dalam Pasal 1365 dan Pasal 1366 KUHPperdata tidaklah membedakan apakah suatu perbuatan dilakukan oleh penguasa maupun oleh orang biasa.<sup>72</sup> Tindakan pemerintah tersebut dapat berupa perbuatan material maupun suatu tindakan hukum Tata Usaha Negara. Kedua macam perbuatan tersebut menurut yurisprudensi masuk ke dalam pengertian "perbuatan" sebagaimana dalam Pasal 1365 dan Pasal 1366 KUHPperdata, yang karena perbuatan

---

<sup>71</sup>Agustina, *Op.Cit.*, hal.208-209.

<sup>72</sup>Moegni Djodirdjo, *Op.Cit.*, hal.190.

material maupun perbuatan Tata Usaha Negara dapat dianggap sebagai suatu<sup>73</sup>:

1) Perbuatan yang bersifat melawan hukum menurut pengertian Pasal 1365 KUHPerdara dan karenanya dapat menjadi sebab terjadinya tuntutan ganti rugi atas dasar pasal tersebut.

2) Perbuatan yang tidak bersifat melawan hukum menurut pengertian Pasal 1365 KUHPerdara dan karena itu hanya dapat menjadi dasar untuk menuntut ganti rugi kalau ada peraturan khusus yang memberikan kemungkinan tuntutan semacam itu.

Perbuatan melawan hukum oleh penguasa (*onrechsmatige overheids daad*) dalam praktek, khususnya mengenai perbuatan lembaga eksekutif atau alat-alat pemerintahan atau administrasi. Hal ini terjadi sebagai konsekuensi kekuasaan eksekutif yang sedemikian besar dan kerap kali berbenturan dengan hak-hak pribadi para warga negara. Dalam negara hukum, warga negara harus dilindungi dari hal-hal:<sup>74</sup>

a) Salah penerapan Undang-Undang;

---

<sup>73</sup>Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta: Sinar Harapan, 2004), hal.247.

<sup>74</sup>Darwan Prints, *Strategi Menyusun dan Menangani Gugatan Perdata*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1996), hal.106.

- b) Pelampauan kewenangan (*overschrijding van bevoegdheid*);
- c) Penyalahgunaan kekuasaan (*misbruik van macht* atau *detournement de pouvoir*);
- d) Kesewenang-wenangan (*willekeur*) oleh penguasa.

Adapun perbuatan hukum oleh penguasa dapat dirinci sebagai berikut:

1. Melanggar hak subjektif orang lain

Tindakan/perbuatan penguasa yang dikualifikasi sebagai melanggar hak subjektif orang lain, adalah tindakan/perbuatan-perbuatan:

- a) Tidak/kurang mengindahkan hak milik orang lain. Misalnya tindakan membongkar bangunan tanpa prosedur hukum, dan lain sebagainya
- b) Melanggar norma kepantasan dalam pemerintahan. Tindakan yang dianggap melanggar norma kepantasan dalam pemerintahan. Misalnya membiarkan pencemaran lingkungan yang dapat membahayakan keselamatan penduduk, dan lain sebagainya.
- c) Menyebabkan orang lain mati/cidera ketika menjalankan tugas secara kurang hati-hati. Misalnya karena kurang hati-hati dalam menjalankan tugas sehingga orang lain

menderita cedera atau mati. Akibatnya timbul kerugian bagi orang tersebut atau keluarganya.

d) Memberi ganti rugi yang lebih rendah dari harga sepantasnya. Tindakan penguasa yang memberikan ganti rugi atas harta benda warganya lebih rendah dari harga yang pantas jelas merupakan perbuatan melawan hukum. Baik itu misalnya pembebasan yang dilakukan untuk kepentingan umum atau pemerintah ataupun untuk kepentingan pihak swasta yang membutuhkannya.

## 2. Lalai melaksanakan kewajiban

Penguasa lalai melaksanakan kewajibannya, apabila:

- a) Lalai mengerjakan, memelihara, menyelenggarakan apa yang menjadi kewajibannya. Misalnya kewajiban menjaga dan memelihara sarana-sarana umum.
- b) Tidak melakukan pengamanan/ tidak memberi tanda-tanda bahaya pada tempat-tempat umum yang dapat menimbulkan bahaya bagi orang atau barang, seperti lubang di tengah jalan.
- c) Berbuat bertentangan dengan kewajiban hukumnya.<sup>75</sup>

## 3. Bertindak sewenang-wenang

Penguasa (pejabat) dikualifikasi bertindak sewenang-wenang apabila dalam tindakannya itu anasir-anasir

---

<sup>75</sup>*Ibid*, hal.112.

kepentingan negara tidak cukup. Tindakan-tindakan demikian misalnya:

- a) Bertindak melampaui batas kekuasaan, misalnya mengambil alih sesuatu milik warganya tanpa prosedur hukum, seperti tidak mengganti rugi, memaksa warga menyerahkan hartanya, dan sebagainya.
- b) Melanggar hak pengusaan orang lain, misalnya tindakan pejabat yang semena-mena memisahkan seseorang warga dari harta bendanya selama ini dikuasainya tanpa melalui prosedur hukum yang benar.
- c) Menyerahkan milik seseorang warga kepada orang lain tanpa persetujuan pemiliknya.
- d) Membuat peraturan yang bukan menjadi wewenangnya.
- e) Melakukan tindakan-tindakan yang tidak cukup anasir-anasir kepentingan negara, misalnya tindakan-tindakan penggusuran dan pembebasan tanah.
- f) Melakukan pembongkaran bangunan-bangunan tanpa prosedur hukum.<sup>76</sup>

#### 4. Melanggar undang-undang

Penguasa bertindak bertentangan dengan undang-undang apabila tindakan itu melanggar:

---

<sup>76</sup>*Ibid*, hal.117.



a) Hukum privat, baik hukum formal maupun hukum materilnya;

b) Hukum publik, baik hukum formal maupun hukum materilnya.<sup>77</sup>

Hoge Raad berpendapat bahwa jika penguasa tidak memenuhi kewajiban hukumnya baik kewajiban hukum itu bersumber pada hukum publik maupun hukum perdata maka penguasa melakukan perbuatan melawan hukum dan wajib bertanggungjawab atas kerugian yang timbul dari perbuatannya.<sup>78</sup> Pendapat Hoge Raad dalam kasus Osterman menyatakan bahwa siapapun yang melanggar suatu perundang-undangan dianggap telah melakukan perbuatan melawan hukum, tanpa menghiraukan apakah perbuatan itu bersifat hukum perdata atau hukum publik. Pada dasarnya kasus Ostermann adalah mengenai tidak terpenuhinya suatu kewajiban publik, maka baru dapat dikatakan bahwa perbuatan melawan hukum yang tercantum dalam Pasal 1365 KUHPperdata jika dengan tidak terpenuhinya suatu kewajiban itu ada pelanggaran terhadap hak perdata dari pihak yang dirugikan.

---

<sup>77</sup>*Ibid*, hal.128.

<sup>78</sup>J. Satrio, *Hukum Perikatan, Perikatan yang Lahir dari Undang-Undang Bagian 1*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1993), hal.246.

## 5. Bertentangan dengan asas kepatutan

Suatu perbuatan yang bertentangan dengan "*zorgvuldigheid*" yakni bertentangan dengan asas kepatutan, ketelitian serta sikap hati-hati yang seharusnya dimiliki oleh seseorang dalam pergaulannya dengan sesama warga masyarakat atau terhadap harta benda orang lain, disingkat sebagai (asas kepatutan) merupakan perbuatan melawan hukum. Kriteria kepatutan merupakan kriteria perbuatan melawan hukum yang paling luas.<sup>79</sup> Kepatutan dimaksudkan apabila orang dalam menyelenggarakan kepentingannya demikian mengabaikan kepentingan orang lain terlanggar begitu saja, maka orang itu berperilaku tidak patut (*ontbetamelijk*) dan karenanya *onrechtmatig*.<sup>80</sup>

Di negeri Belanda sejak tahun 1915 peradilan umum bersikap lebih terbuka terhadap gugatan yang ditujukan terhadap penguasa, yang kemudian terkenal dengan nama *arrest noordwijkerhout/Guldemon*. Demikian *Hoge Raad* tidak bermaksud untuk mengadakan pembedaan yang kaku antara sengketa berdasarkan hukum perdata dan sengketa berdasarkan hukum publik. Kewenangan itu ditentukan oleh hak yang dimintakan perlindungannya oleh si pengganti. Maka

---

<sup>79</sup>Setiawan, *Op.Cit.*, hal.313.

<sup>80</sup>J. Satrio, *Op.Cit.*, hal.189.

peradilan umum (hakim perdata) berwenang memeriksa dan mengadilinya apabila pokok gugatannya dirumuskan sebagai perbuatan melawan hukum oleh penguasa. Dengan demikian, Pengadilan Negeri berwenang mengadili suatu gugatan menuntut suatu hak perdata pribadi (*subjectief privaatrecht*) walaupun hak itu bersumber pada suatu peraturan yang bersifat hukum publik.<sup>81</sup>

#### **F. Tuntutan-Tuntutan dalam Perkara Kelalaian Menurut KUHPerdata**

Tema sentral perbuatan melawan hukum yang diatur dalam Pasal 1365 dan Pasal 1366 KUHPerdata adalah masalah ganti rugi. Namun, seperti halnya tentang perbuatan melanggar hukum itu sendiri, pasal-pasal tersebut tidak memberikan definisi tentang kerugian. Dalam hukum perdata dapat dipersoalkan mengenai perbedaan pengertian antara kerugian sebagai akibat suatu perbuatan melawan hukum dan kerugian sebagai akibat dari wanprestasi. Pasal 1365 KUHPerdata menamakan kerugian akibat perbuatan melawan hukum sebagai "*schade*" (rugi) saja, sedangkan kerugian akibat wanprestasi oleh Pasal 1246 KUHPer dinamakan "*kosten, schaden, en*

---

<sup>81</sup>Setiawan, *Op.Cit.*, hal.333-334.

*interessen*" (biaya, kerugian, dan bunga).<sup>82</sup> Maksud dari kewajiban memberikan ganti rugi adalah untuk membawa si penderita sedapat mungkin pada keadaan sekiranya tidak terjadi perbuatan melawan hukum.<sup>83</sup>

Si penderita yang mengajukan gugatan untuk menuntut ganti kerugian harus membuktikan adanya kerugian yang dialami dan besarnya kerugian yang telah dideritanya. Kerugian yang ditimbulkan oleh perbuatan melawan hukum dapat berupa kerugian materiil yaitu kerugian yang nyata diderita dan kehilangan keuntungan yang diharapkan dan kerugian immateriil yaitu kerugian yang tidak nyata (immateril) meliputi rasa ketakutan, keterkejutan, sakit, kehilangan kesenangan hidup, ketenangan, dan sebagainya.<sup>84</sup>

Kerugian immateril pada hakekatnya tidak dapat dinilai dengan uang akan tetapi dalam prakteknya ganti rugi immateril diberikan dengan sejumlah uang yang jumlahnya tidak dapat diperhitungkan secara matematis, sehingga besarnya jumlah ganti rugi immateriil lebih merupakan kebijaksanaan hakim asalkan dengan jumlah yang wajar.

---

<sup>82</sup>Pasal 1246 KUHPerdara berbunyi "Biaya, rugi, dan bunga yang oleh si berutang boleh dituntut akan penggantiannya, terdirilah pada umumnya atas rugi yang telah dideritanya dan untung yang sedianya harus dapat dinikmatinya..."

<sup>83</sup>Agustina, *Op.Cit.*, hal.57.

<sup>84</sup>*Ibid.*, hal.55

Disamping itu, ganti rugi immateriil ini hanya dapat dibebankan terhadap kerugian karena perbuatan melawan hukum dan tidak layak diterapkan atas kerugian akibat wanprestasi.<sup>85</sup>

Ganti kerugian yang berupa penggantian benda dimungkinkan untuk dituntut jika melihat pada ketentuan Pasal 19 ayat (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen, yang berbunyi:

"Ganti rugi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berupa pengembalian uang atau penggantian barang dan/atau jasa yang sejenis atau setara nilainya, atau perawatan kesehatan dan/atau pemberian santunan yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku."<sup>86</sup>

Ganti kerugian berupa pemulihan keadaan semula dengan melakukan tindakan tertentu ini adalah ganti kerugian yang utama yang biasanya terdapat dalam gugatan organisasi lingkungan (*Legal Standing*), karena ganti kerugian yang bersifat materi dibatasi hanya sejumlah materi yang riil yang telah dikeluarkan organisasi tersebut dalam mengajukan gugatan.

---

<sup>85</sup>Fuady, *Op.Cit.*, hal.143

<sup>86</sup>Indonesia (e), *Undang-Undang Tentang Perlindungan Konsumen*, UU Nomor 8, LN No.42 Tahun 1999, TLN No. 3821.

Pengaturan mengenai jenis tuntutan rugi diatur dalam Pasal 38 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup yang berbunyi:

"Hak mengajukan gugatan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) terbatas pada tuntutan untuk hak melakukan tindakan tertentu tanpa adanya tuntutan ganti rugi, kecuali biaya atau pengeluaran riil."<sup>87</sup>

Dapat disimpulkan, terdapat tiga macam bentuk penggantian kerugian dalam perbuatan melawan hukum yaitu:

i. Penggantian kerugian dalam bentuk *natura*

Penggantian kerugian dalam bentuk *natura* adalah mengganti kerugian dengan wujud benda semula. Misalnya A merusakkan sebuah benda yang dititipkan kepadanya oleh B, maka A dapat dituntut ganti rugi dalam bentuk mereparasi benda itu, sehingga kembali ke keadaan semula.

ii. Penggantian dalam bentuk *surrogate*

Penggantian dalam bentuk *surrogate* adalah mengganti kerugian kepada orang lain dengan cara mengembalikan kepada keadaan semula sebelum terjadinya perbuatan melawan hukum. Bentuk ganti rugi berupa pemulihan keadaan semula dan larangan untuk mengulangi ini jika tidak ditepati dapat

---

<sup>87</sup>Indonesia (f), *Undang-Undang Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup*, UU Nomor 23, LN No.68 Tahun 1997, TLN No. 3899.

dikenai uang pemaksa (*dwangsom*). Jadi uang pemaksa ini bukan merupakan bentuk ganti rugi.

iii. Penggantian kerugian dalam bentuk uang

penggantian kerugian dalam bentuk uang adalah bahwa segala kerugian yang dialami orang lain karena perbuatan melawan hukum dibayar dengan nilai uang.<sup>88</sup>

Namun, secara luas, jenis-jenis tuntutan yang dapat diajukan karena perbuatan melawan hukum ialah:

- a. Ganti rugi dalam bentuk uang atas kerugian yang ditimbulkan
- b. Ganti rugi dalam bentuk *natura* atau pengembalian keadaan pada keadaan semula.
- c. Pemulihan dalam keadaan semula (dapat dengan uang pemaksa).
- d. Pernyataan pengadilan bahwa perbuatan yang dilakukan adalah perbuatan melawan hukum.
- e. Larangan untuk melakukan perbuatan tertentu (dapat dengan uang pemaksa)<sup>89</sup>

Pasal 1365 dan Pasal 1366 KUHperdata memang tidak mengatur lebih lanjut mengenai ganti kerugian. Akan tetapi, Pasal 1371 ayat (2) dinyatakan:

---

<sup>88</sup>Badrulzaman, *Op.Cit.*, hal.30.

<sup>89</sup>Agustina, *Op.Cit.*, hal.12.

"Juga penggantian kerugian ini dinilai menurut kedudukan dan kemampuan kedua belah pihak"<sup>90</sup>

Korban perbuatan melawan hukum berwenang untuk mengajukan tuntutan perdata lainnya seperti menuntut agar pengadilan menyatakan bahwa perbuatan yang dipersalahkan pada pelaku merupakan perbuatan melawan hukum. Dalam hal ini korban perbuatan melawan hukum mengajukan tuntutan kepada pengadilan agar memberikan keputusan *declaratoir*<sup>91</sup> tanpa menuntut pembayaran ganti kerugian. Demikian pula korban dapat menuntut agar pengadilan menjatuhkan putusan dengan melarang pelaku melakukan perbuatan melawan hukum lagi dimasa yang akan datang.

Tuntutan diatas diajukan secara kumulatif beberapa tuntutan sekaligus dengan syarat bahwa pembayaran ganti kerugian tidak dapat berupa dua jenis ganti kerugian sekaligus yaitu ganti kerugian dalam bentuk uang secara

---

<sup>90</sup>Kitab *Undang-Undang Hukum Perdata [Burgerlijk Wetboek]*, diterjemahkan oleh R. Soebekti dan R. Tjitrosudibio, (Jakarta: Pradnya Paramita, 1976), ps.1371 ayat (2).

<sup>91</sup>Keputusan *Declaratoir* adalah berisi pernyataan atau penegasan tentang suatu keadaan atau kedudukan hukum semata-mata. Pernyataan itu tercantum dalam amar putusan. Dengan adanya pernyataan itu, putusan telah menentukan dengan pasti siapa yang berhak atau siapa yang mempunyai kedudukan atas permasalahan yang disengketakan.



bersama-sama dengan ganti kerugian dengan mengembalikan kepada keadaan semula.<sup>92</sup>

Penggugat sekali-kali tidaklah dapat mengharap, bahwa besarnya kerugian akan ditentukan oleh undang-undang telah menjadi yurisprudensi tetap. Dalam putusan Mahkamah Agung Indonesia No.610K/Sip/1968 tanggal 23 Mei 1970, memuat pertimbangan sebagai berikut:

"Meskipun tuntutan ganti kerugian jumlahnya dianggap tidak pantas, sedang penggugat mutlak menuntut sejumlah itu, hakim berwenang untuk menetapkan berapa sepantasnya harus dibayar, hal ini tidak melanggar Pasal 178 (3) HIR (*ex aequo et bono*)"<sup>93</sup>

Bahwa hakim berwenang untuk memutuskan berapa sepantasnya harus dibayar ganti kerugian, sekalipun penggugat menuntut ganti kerugian dalam jumlah yang tidak pantas. Besarnya kerugian ditetapkan dengan penaksiran namun tidak mudah, sebagai ketentuan umum digunakan kenyataan bahwa maksud dari kewajiban memberikan ganti kerugian adalah untuk membawa penderita kerugian sebanyak

---

<sup>92</sup>Wirjono Prodjodikoro, *Azas-Azas Hukum Acara Perdata*, (Bandung: Sumur Bandung, 1979), hal.43.

<sup>93</sup>Chidir Ali, *Op.Cit.*, hal.21.

mungkin pada keadaan sebelum terjadinya perbuatan melawan hukum.<sup>94</sup>

Dalam menentukan ganti kerugian immateriil ditemukan kesulitan dalam penilaian jumlah ganti kerugiannya jika hendak diberikan dalam bentuk uang. Karenanya akan lebih mudah apabila ganti rugi immateriil diberikan dalam bentuk natura atau pengembalian pada keadaan semula, pernyataan bahwa perbuatan yang dilakukan bersifat melawan hukum, larangan untuk melakukan suatu perbuatan, ataupun meniadakan sesuatu yang diadakan secara melawan hukum.

Dalam perkara tentang perbuatan melawan hukum oleh penguasa, maka hakim perdata dapat menjatuhkan putusan untuk menghukum penguasa agar membayar ganti rugi. Namun, hakim perdata tidak berwenang membatalkan keputusan penguasa. Putusan Pengadilan Negeri yang menyatakan batal surat izin perusahaan yang diberikan oleh Gubernur harus dibatalkan, karena hal tersebut termasuk wewenang peradilan tata usaha negara.<sup>95</sup>

Dalam berbagai perkara yang menggunakan gugatan *citizen lawsuit*, penggugat melakukan gugatan atas dasar

---

<sup>94</sup>Agustina, *Op.Cit.*, hal.57.

<sup>95</sup>Dalam Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara Pasal 113, dasar ganti rugi di pengadilan memakai putusan PTUN. Lihat Setiawan, *Op.Cit.*, hal.337-338.

perbuatan melawan hukum pemerintah. Terkait dengan dasar gugatan tersebut, ganti kerugian yang diminta bukanlah ganti rugi materiil berupa uang tapi berupa tindakan tertentu yang dapat memperbaiki keadaan. Hal ini karena penggugat harus membuktikan kepentingan umum yang dirugikan.

*Citizen Lawsuit* dimaksudkan untuk menuntut pemerintah agar melakukan penegakkan hukum dan pemulihan atas kerugian yang ditimbulkan.<sup>96</sup> Beberapa jenis tuntutan dalam *Citizen Lawsuit* yaitu menyatakan bersalah telah lalai, menyatakan bersalah telah mengakibatkan kerugian materiil dan immaterial, agar tergugat segera membuat undang-undang, revisi undang-undang, mengeluarkan peraturan tambahan, dan melakukan tindakan tertentu lainnya.

---

<sup>96</sup>S.n., *Panduan Bantuan Hukum di Indonesia: Pedoman Memahami dan Menyelesaikan Masalah Hukum*, (Jakarta: YLBHI dan PSHK, 2000), hal.382.

### **BAB III**

#### **PEMBUKTIAN MENURUT HUKUM ACARA PERDATA**

##### **A. Asas-Asas Hukum Acara Perdata**

###### **1. Pengadilan Bersifat Pasif dan Menunggu**

Pengadilan hanya terbatas menerima dan memeriksa sepanjang mengenai hal-hal itu diajukan oleh penggugat dan tergugat. Dalam Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 Tentang Kekuasaan Kehakiman disebutkan bahwa Pengadilan (dalam hal ini adalah Hakim) membantu para pencari keadilan dan berusaha mengatasi segala hambatan dan rintangan untuk dapat tercapainya peradilan yang sederhana, cepat, dan biaya ringan. Dengan demikian, kepasifan hakim hanya dalam hal penentuan luas lingkup perkara, sedangkan hakim tetap harus bersikap aktif untuk memimpin sidang dan melancarkan jalannya persidangan. Selain itu, hakim tidak

boleh melanggar asas *ultra petitum partium*, hakim dilarang memberi lebih banyak dari yang diminta.<sup>97</sup>

Pengadilan bersifat menunggu memiliki makna bahwa inisiatif untuk mengajukan tuntutan hak diserahkan sepenuhnya kepada pihak-pihak yang berkepentingan, sedangkan hakim hanya bersikap menunggu datangnya tuntutan hak yang diajukan kepada Pengadilan. Bahkan dalam Pasal 16 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 Tentang Kekuasaan Kehakiman disebutkan:

"Pengadilan tidak boleh 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"<sup>98</sup>

Ketentuan tersebut dapatlah dimaknai bahwa terdapat kewajiban hakim untuk menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum yang terdapat dalam masyarakat sebagaimana diatur dalam Pasal 28 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 Tentang Kekuasaan Kehakiman. Asas ini bertitik tolak pada anggapan bahwa hakim mengetahui akan hukumnya

---

<sup>97</sup>Yahya Harahap, *Op.Cit.*, hal.499.

<sup>98</sup>Indonesia (c), *Op.Cit.*, Pasal 16.

(*ius curia novit*). Pengaturan ini juga terdapat dalam Pasal 118 HIR dan Pasal 142 RBg.

## 2. Persidangan Terbuka untuk Umum

Sidang pemeriksaan perkara di Pengadilan pada dasarnya adalah terbuka untuk umum yang berarti bahwa setiap orang diperbolehkan hadir dan mendengarkan pemeriksaan di persidangan. Asas ini bertujuan untuk memberikan perlindungan hak-hak asasi manusia dalam bidang peradilan serta untuk lebih menjamin obyektifitas peradilan dengan mempertanggungjawabkan pemeriksaan yang *fair*, tidak memihak. Asas ini diatur dalam Pasal 19 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 Tentang Kekuasaan Kehakiman. Penyimpangan terhadap asas ini menyebabkan putusan batal demi hukum.

## 3. Mendengar Kedua Belah Pihak

Asas ini menghendaki kesetaraan, perlakuan yang sama dan tidak memihak pada salah satu pihak yang sedang bersengketa. Dalam memeriksa perkara hakim harus mendengarkan pendapat yang disampaikan oleh para pihak (*audi alteram partem*). Hal ini berarti majelis hakim tidak boleh menerima keterangan dari salah satu pihak benar bila

pihak lawannya tidak didengar atau atau tidak diberi kesempatan untuk mengeluarkan pendapatnya. Hal ini berarti pula bahwa pengajuan alat bukti harus dilakukan dimuka sidang yang dihadiri oleh kedua belah pihak sebagaimana diatur dalam Pasal 132a<sup>99</sup>, Pasal 121 ayat (2) HIR, Pasal 145 ayat (2) dan Pasal 157 RBg. Pengaturan asas ini juga terdapat dalam Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 Tentang Kekuasaan Kehakiman, yang menentukan bahwa pengadilan mengadili menurut hukum dan tidak membedakan kedudukan para pihak.<sup>100</sup>

#### 4. Putusan Berdasarkan Fakta dan Disertai Alasan-alasan

Hakim tidak diperkenankan mengambil putusan tanpa pembuktian, putusan harus berdasarkan pembuktian yang bersumber dari fakta-fakta yang diajukan para pihak.<sup>101</sup> Selain itu, semua putusan pengadilan harus memuat alasan-alasan yang dijadikan dasar untuk mengadili. Asas ini

---

<sup>99</sup>Asas ini memungkinkan adanya gugat balik (gugat rekonvensi), yaitu gugatan yang diajukan oleh tergugat terhadap penggugat dalam sengketa yang sedang berjalan antara mereka. Lihat, Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty, 2002), hal.120.

<sup>100</sup>Riduan Syahrani, *Hukum Acara Perdata di Lingkungan Peradilan Umum*, (Jakarta: Pustaka Kartini, 1988), hal.18.

<sup>101</sup>Yahya Harahap, *Op.Cit*, hal. 500.

diatur dalam Pasal 25 ayat (1) Undang-Undang Tentang Kekuasaan Kehakiman:

"Segala putusan pengadilan selain harus memuat alasan dan dasar putusan tersebut, memuat pula pasal tertentu dari peraturan perundang-undangan yang dijadikan dasar untuk mengadili"<sup>102</sup>

Selain itu, asas ini tercermin dalam ketentuan yang terdapat pada Pasal 184 ayat (1) HIR, yang berbunyi:

"Keputusan harus berisi keterangan ringkas, tetapi yang jelas isi gugatan dan jawaban, serta dasar alasan-alasan keputusan itu: begitu juga keterangan, yang dimaksud pada ayat keempat Pasal 7 Reglemen tentang Aturan Hakim dan Mahkamah serta kebijaksanaan Kehakiman di Indonesia..."<sup>103</sup>

Asas ini dimaksudkan sebagai pertanggungjawaban hakim atas putusannya terhadap masyarakat, para pihak, pengadilan yang lebih tinggi dan ilmu pengetahuan, dan oleh karenanya dimaksudkan pula untuk menjaga obyektivitas putusan.

---

<sup>102</sup>Indonesia (c), *Op.Cit.*, Pasal 25 ayat (1).

<sup>103</sup>M. Kariadi, *RIB(HIR)*, (Bogor: Politeia, 1992), hal.48.



## 5. Beracara Dikenakan Biaya

Untuk beracara pada dasarnya dikenakan biaya, hal ini sesuai dengan Pasal 121 ayat (4), Pasal 182, dan Pasal 183 HIR. Biaya perkara ini meliputi biaya kepaniteraan dan biaya untuk panggilan, pemberitahuan para pihak serta biaya meterai. Bagi mereka yang tidak mampu untuk membayar biaya perkara, dapat mengajukan perkara secara cuma-cuma (*prodeo*), dengan mengajukan surat keterangan tidak mampu yang dibuat oleh kepala polisi (Pasal 237 HIR). Namun, dalam praktek cukup dibuat oleh camat di daerah tempat yang berkepentingan.<sup>104</sup>

## 6. Tidak Ada Keharusan Mewakilkkan

HIR tidak mewajibkan para pihak untuk mewakilkan kepada orang lain, sehingga pemeriksaan di persidangan terjadi secara langsung terhadap pihak yang langsung berkepentingan. Akan tetapi, para pihak dapat dibantu, diwakili oleh kuasanya kalau dikehendaki. Untuk bertindak sebagai kuasa atau wakil dari penggugat maupun tergugat, seseorang harus memenuhi syarat (Pasal 123 ayat (1) HIR/ Pasal 147 ayat (1) RBg) sebagai berikut<sup>105</sup>:

---

<sup>104</sup>Sudikno Mertokusumo, *Op.Cit.*, hal.17.

<sup>105</sup>*Ibid.*, hal.69.

- a) Harus memenuhi surat kuasa khusus<sup>106</sup>.
- b) Ditunjuk sebagai kuasa atau wakil dalam surat gugatan.
- c) Ditunjuk sebagai kuasa atau wakil dalam catatan gugatan, apabila gugatan diajukan secara lisan.
- d) Ditunjuk oleh penggugat sebagai kuasa atau wakil di dalam persidangan.
- e) Telah terdaftar sebagai advocaat.

Sedangkan yang bertindak sebagai kuasa atau wakil dari Negara atau Pemerintah sesuai Pasal 123 ayat (2) HIR/ Pasal 147 ayat (2) RBg, yaitu:

- a) Pengacara Negara yang diangkat oleh Pemerintah.
- b) Jaksa.

Orang-orang tertentu atau pejabat-pejabat yang diangkat atau ditunjuk.<sup>107</sup>

---

<sup>106</sup>Surat kuasa khusus dapat dibuat dengan akta dibawah tangan atau dengan akta otentik dihadapan seorang notaris. Dalam praktek, surat kuasa yang dilimpahkan, pada bagian akhirnya memuat hak substitusi yang artinya menggantikan orang yang semula diberi kuasa. Lihat, Retnowulan Sutantio dan Iskandar Oeripkartawinata, *Hukum Acara Perdata dalam Teori dan Praktek*, (Bandung: Mandar Maju, 2005), hal. 20.

<sup>107</sup>*Ibid.*, hal.69-70.

## B. Tahapan Umum Acara Perdata di Pengadilan

Proses berperkara perdata pada intinya meliputi dua segi, yakni segi administratif dan segi judicial. Segi administratif merupakan masa pra sidang dimuka hakim untuk memenuhi kelaziman administratif. Segi ini dimulai dengan memajukan atau mendaftarkan surat gugatan ke panitera pengadilan, membayar biaya panjar perkara, menerima tanda pembayaran dan nomor register perkara, lalu Ketua Pengadilan menetapkan majelis hakim, Ketua Majelis Hakim menetapkan hari sidang untuk selanjutnya dilakukan pemanggilan para pihak berperkara minimal tenggang waktu pemanggilan 3 hari kerja sebelum sidang hari pertama.<sup>108</sup> Pada segi judicial, tahap-tahap yang dilakukan meliputi:

### 1. Tahap Sidang Hari Pertama

Tahap ini selalu diawali dengan pernyataan terbuka untuk umum oleh hakim dan melakukan pemeriksaan identitas para pihak berikut kuasanya (*checking*).<sup>109</sup> Pada tahap ini,

---

<sup>108</sup>Lilik Mulyadi, *Hukum Acara Perdata Menurut Teori dan Praktik Peradilan Indonesia*, (Jakarta: Djambatan, 2005), hal.90-94.

<sup>109</sup>R. Soeroso, *Praktik Hukum Acara Perdata, Tata Cara dan Proses Persidangan*, (Jakarta: Sinar Grafika, 1996), hal. 42.

terdapat empat kemungkinan terhadap kehadiran para pihak di persidangan, yaitu:

- a. Penggugat dan tergugat hadir, maka terdapat acara penyelesaian kelanjutannya yaitu perdamaian (Pasal 130 HIR/Pasal 154 ayat (2) RBg) atau pembacaan surat gugatan (Pasal 131 HIR/Pasal 155 RBg).
- b. Penggugat tidak hadir<sup>110</sup>, sedangkan tergugat hadir, maka gugatan gugur dan dihukum untuk membayar biaya perkara (Pasal 124 HIR/Pasal 148 RBg).
- c. Penggugat hadir, sedangkan tergugat tidak hadir meskipun telah dipanggil dengan sah dan patut, maka perkara tersebut akan diputus dengan *verstek* (Pasal 125 ayat (1) HIR/Pasal 149 ayat (1) RBg).
- d. Penggugat dan tergugat tidak hadir, maka akan dipanggil lagi secara sah dan patut. Jika penggugat dan tergugat tidak hadir lagi, maka gugatan dianggap gugur.

---

<sup>110</sup>Pemanggilan dilakukan oleh juru sita dengan menyerahkan surat panggilan dan salinan surat gugat kepada tergugat pribadi di tempat tinggalnya. Jika tergugat tidak dapat diketemukan, diserahkan kepada Kepala desanya. Jika tergugat sudah meninggal diserahkan pada ahli warisnya. (Pasal 390 ayat (1) HIR/Pasal 718 ayat (1) RBg). Tenggang waktu pemanggilan dengan penetapan hari sidang minimal 3 hari kerja. Lihat, Lilik Mulyadi, *Op.Cit.*, hal 94.

## 2. Tahap Jawab-menjawab

Tahap ini diawali dengan tangkisan tergugat terhadap surat gugatan mengenai pokok perkara (*verweer ten principale*), baik mengenai dalil-dalil fakta kejadian atau hukumnya, yang disampaikan dalam jawaban tergugat. Umum pula terjadi dalam jawabannya tergugat menyertakan serangkaian tangkisan (eksepsi) ataupun melakukan gugatan balik (rekonvensi). Selanjutnya penggugat dapat menjawab jawaban tergugat dalam replik, begitu pula tergugat dalam duplik.

## 3. Tahap Pembuktian

Pada tahap ini penggugat dan tergugat mengajukan alat bukti untuk meneguhkan dalil-dalilnya. Dalam tahap ini hakim juga memimpin pembuktian dan tanya jawab argumentasi sehubungan dengan bukti yang diajukan oleh para pihak.

## 4. Tahap Kesimpulan

Pada tahap ini masing-masing pihak membuat kesimpulan yang berisi fakta-fakta kejadian dan hukum yang mendukung dalil-dalilnya dan/atau membantah dalil pihak lawan, dengan diperkuat oleh alat bukti yang diajukan dalam proses pembuktian.

## 5. Tahap Putusan Akhir

Prof. Sudikno memberi batasan tentang putusan akhir bahwa putusan akhir adalah suatu pernyataan yang oleh hakim, sebagai pejabat yang diberi wewenang itu, diucapkan di persidangan dan bertujuan mengakhiri atau menyelesaikan suatu perkara atau sengketa para pihak.<sup>111</sup> Adapun yang menjadi asas putusan diatur dalam Pasal 178 HIR/Pasal 189 RBg dan Pasal 19 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 Tentang Kekuasaan Kehakiman yaitu:

- a) Memuat dasar alasan yang jelas dan rinci;
- b) Wajib mengadili seluruh bagian gugatan;
- c) Tidak boleh mengabulkan melebihi tuntutan;
- d) Diucapkan didalam sidang.

## 6. Tahap Pelaksanaan Putusan

Suatu putusan pengadilan tidak ada artinya jika tidak dapat dilaksanakan. Oleh karena itu putusan hakim mempunyai kekuatan eksekutorial<sup>112</sup>, yaitu kekuatan untuk dilaksanakan apa yang ditetapkan dalam putusan itu secara paksa oleh

---

<sup>111</sup>Sudikno Mertokusumo, *Op. Cit.*, hal. 174.

<sup>112</sup>Yang memberi kekuatan eksekutorial pada putusan hakim ialah kepala putusan yang berbunyi "Demi Keadilan berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa". Lihat, *Ibid*, hal.239.

alat-alat negara. Namun, hanya putusan *condemnatoir*<sup>113</sup> saja yang dapat dilaksanakan, sedangkan putusan *declaratoir* dan *constitutif*<sup>114</sup> tidaklah memerlukan sarana memaksa untuk melaksanakannya.

### C. Prinsip Umum Pembuktian

Bagian terpenting dalam proses penyelesaian perkara perdata dalam persidangan di pengadilan adalah tahap pembuktian. Pembuktian berkaitan dengan kemampuan merekonstruksikan kejadian atau peristiwa masa lalu sebagai suatu kebenaran. Kebenaran yang dicari dan diwujudkan dalam proses peradilan perdata, bukan kebenaran yang bersifat absolut, tapi cukup dengan kebenaran yang bersifat relatif atau bahkan bersifat kemungkinan.<sup>115</sup> Oleh karena itu, diperlukan prinsip-prinsip umum dalam proses pembuktian disidang pengadilan.

Prinsip umum pembuktian adalah landasan penerapan pembuktian, yang harus ditaati oleh semua pihak termasuk

---

<sup>113</sup>Putusan *Condemnatoir* adalah putusan berisi penghukuman. Misalnya, dimana pihak tergugat dihukum untuk menyerahkan sebidang tanah. Lihat, Retnowulan Sutantio dan Iskandar Oeripkartawinata, *Op.Cit.*, hal.109.

<sup>114</sup>Putusan *Constitutif* adalah putusan yang meniadakan suatu keadaan hukum atau menimbulkan suatu keadaan hukum baru. Misalnya, putusan perceraian. Lihat, *Ibid.* hal.109.

<sup>115</sup>Yahya Harahap, *Hukum Acara Perdata Tentang Gugatan, Persidangan, Penyitaan, Pembuktian, dan Putusan Pengadilan*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2005), hal.496.

hakim. Disamping itu, masih terdapat prinsip lain dalam proses pembuktian yang berlaku khusus untuk setiap jenis alat bukti.<sup>116</sup> Prinsip-Prinsip Umum Pembuktian, yaitu:

1. Pembuktian mencari dan mewujudkan kebenaran formil

Kebenaran yang dicari dan diwujudkan hakim dalam perkara perdata adalah kebenaran formil. Hakim tidak dituntut untuk memiliki keyakinan. Para pihak dapat mengajukan pembuktian berdasarkan kebohongan dan kepalsuan, namun fakta yang demikian secara teoritis harus diterima hakim untuk melindungi hak perorangan pihak yang bersangkutan.<sup>117</sup> Oleh karena itu, jika tergugat mengakui dalil penggugat, walaupun hal itu bohong dan palsu, hakim harus menerima kebenaran itu dengan kesimpulan bahwa berdasarkan pengakuan itu dianggap telah melepaskan hak keperdataannya atas hal yang telah diperkarakan.<sup>118</sup>

2. Pengakuan mengakhiri pemeriksaan perkara

Pada prinsipnya, pemeriksaan perkara sudah berakhir apabila salah satu pihak memberikan pengakuan yang bersifat menyeluruh terhadap materi pokok perkara. Meskipun hakim mengetahui dan yakin pengakuan itu bohong atau berlawanan

---

<sup>116</sup>*Ibid*, hal. 497.

<sup>117</sup>Yahya Harahap, *Op.Cit.*, hal.498.

<sup>118</sup>Subekti, *Hukum Acara Perdata*, (Jakarta: Bina Cipta, 1977), hal.107.



dengan kebenaran, Hakim harus menerima pengakuan itu sebagai fakta dan kebenaran. Berbeda jika salah satu pihak berdiam diri, sikap itu tidak boleh dikonstruksi pengakuan murni dan bulat karena kategori pengakuan murni harus dinyatakan dengan tegas. Menyangkal tanpa alasan yang cukup dapat dikonstruksi sebagai pengakuan murni. Oleh karena itu, membebaskan pihak lawan untuk membuktikan fakta materi pokok.<sup>119</sup>

### 3. Pembuktian tidak bersifat logis

Baik dalam perkara pidana maupun perdata, pembuktian suatu perkara tidak bersifat logis.

- i. Hukum pembuktian dalam perkara tidak selogis pembuktian ilmu pasti. Dalam bidang ilmu pasti, setiap dalilnya dapat dibuktikan secara mutlak. Namun, pembuktian perkara tidaklah seperti itu, walaupun ada alat bukti yang sah memenuhi batas minimal pembuktian, tidak pernah dihasilkan pembuktian yang sempurna dan logis apalagi pasti dan pembuktian perkara pada prinsipnya selalu mengandung ketidakpastian relatif.<sup>120</sup>

---

<sup>119</sup>Yahya Harahap, *Op.Cit*, hal. 505-506.

<sup>120</sup>*Ibid*, hal.507.

ii. Kebenaran yang diajukan bersifat kemasyarakatan. Bukti-bukti yang harus diajukan bukan berisi fakta yang logis, absolut dan pasti, tetapi cukup fakta yang mengandung kebenaran yang diterima akal sehat yang selaras dengan kebenaran menurut keadaan masyarakat.

#### 4. Fakta-fakta yang tidak perlu dibuktikan

Tidak semua fakta mesti dibuktikan. Fokus pembuktian ditujukan pada kejadian atas peristiwa yang berhubungan dengan pokok persengketaan yang didalilkan atau fundamentum petendi gugatan pada satu segi dan apa yang disangkal pihak lawan disisi lain.

##### i. Hukum positif tidak perlu dibuktikan

Hal ini bertitik tolak dari doktrin *curia novit jus* yaitu hakim dianggap mengetahui segala hukum positif. Pihak yang berperkara tidak perlu menyebut hukum mana yang dilanggar dan diterapkan, karena hal itu dianggap sudah diketahui oleh hakim.

##### ii. Fakta yang diketahui umum tidak perlu dibuktikan

Dalam acara perdata hal yang tidak diatur secara tegas, tapi telah diterima secara luas sebagai doktrin

hukum pembuktian yang dikenal dengan *terminus notoir feiten* atau fakta notoir.<sup>121</sup>

iii. Fakta yang tidak dibantah, tidak perlu dibuktikan

Sesuai dengan prinsip pembuktian, yang wajib dibuktikan ialah hal atau fakta yang disangkal atau dibantah pihak lawan.

iv. Fakta yang ditemukan selama proses persidangan tidak perlu dibuktikan. Fakta yang diketahui, dialami, dilihat atau didengar hakim selama proses pemeriksaan persidangan berlangsung, tidak perlu dibuktikan.<sup>122</sup>

#### **D. Alat-Alat Bukti**

Pengaturan mengenai alat bukti diatur dalam Pasal 164 HIR/Pasal 284 RBg dan Pasal 1866 KUHPerdara berdasarkan pengaturan itu maka di Indonesia dikenal lima alat-alat bukti dalam hukum acara perdata, yaitu:

- 1) alat bukti surat (tertulis);
- 2) alat bukti saksi;
- 3) alat bukti persangkaan;
- 4) alat bukti pengakuan;

---

<sup>121</sup>*Ibid*, hal.510.

<sup>122</sup>Retnowulan, *Op.Cit*, hal.59.

5) alat bukti sumpah;<sup>123</sup>

Terdapat alat bukti lain yang dapat dipergunakan untuk memperoleh kepastian mengenai kebenaran suatu peristiwa yang menjadi sengketa diluar lima alat bukti yang terdapat didalam Pasal 164 HIR, yaitu:

- 1) Pemeriksaan setempat (*descente*);
- 2) Keterangan ahli.<sup>124</sup>

### **1. Alat Bukti Surat**

Alat bukti surat dalam praktik lazim juga disebut dengan istilah 'alat bukti tulisan'.<sup>125</sup> Berdasarkan ketentuan Pasal 164 HIR/Pasal 284 RBg atau Pasal 1866 KUHPerdara alat bukti surat merupakan alat bukti yang pertama dan utama. Alat bukti surat disebutkan terlebih dulu atau pertama kali dibandingkan alat bukti lainnya, kekuatan pembuktiannya merupakan yang paling tinggi dibandingkan dengan alat bukti lainnya, hal inilah yang menjadi dasar penyebutan alat bukti surat sebagai alat bukti pertama.

---

<sup>123</sup>R. Soesilo, *RIB/HIR dengan Penjelasan*, (Bogor: Politea, 1995), hal. 121.

<sup>124</sup>Sudikno Mertokusumo, *Op.Cit.*, hal.186 dan 188.

<sup>125</sup>Mulyadi, *Op.Cit.*, hal.160.

Dalam hukum acara perdata alat bukti surat dapat digolongkan menjadi tiga macam, yaitu:

1) Surat Biasa

Surat ini tidak dengan sengaja dibuat sebagai alat bukti. Apabila kemudian surat ini dijadikan bukti, hal itu merupakan kebetulan saja.<sup>126</sup> Contohnya terhadap surat-surat cinta, buku catatan penggunaan uang, dan sebagainya.<sup>127</sup>

2) Akta Otentik

Akta otentik<sup>128</sup> adalah akta (tertulis) yang dibuat sesuai dengan ketentuan yang telah ditentukan oleh undang-undang (tertentu), dibuat dihadapan pejabat atau seorang pegawai umum (hakim, notaris, jurusita, pegawai catatan sipil, camat, dan lainnya) yang berwenang untuk membuat akta. Akta otentik dibuat memang untuk pembuktian suatu peristiwa hukum atau suatu hak. Akta otentik dibedakan menjadi dua macam, yaitu:

- a. Akta yang dibuat oleh pejabat yang berwenang disebut sebagai akta pejabat, bentuknya sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Kekuatan pembuktian yang

---

<sup>126</sup>Retnowulan Sutantio dan Iskandar Oeripkartawinata, *Op.Cit.*, hal. 64.

<sup>127</sup> Lilik Mulyadi, *Op.Cit.*, hal.160.

<sup>128</sup>Otentik menurut kamus bahasa Indonesia yaitu autentik yang berarti asli; sah; dapat dipercaya. Lihat, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1990), hal.57.

dimiliki oleh akta otentik bersifat sempurna<sup>129</sup> dan mengikat karena akta tersebut cukup membuktikan tentang peristiwa hukum atau hak yang harus dibuktikan sehingga tidak perlu alat bukti lagi. Disebut mengikat karena apa yang ditulis dalam akta tersebut harus dipercaya hakim sebagai sesuatu yang benar selama hal itu tidak bisa dibuktikan sebaliknya.

b. Akta yang dibuat dihadapan pegawai umum, disebut akta *partai* karena dalam pembuatannya adalah inisiatif para pihak dan pegawai umum hanya mendengar, menyaksikan, dan dikukuhkan dengan menandatangani akta. Kekuatan pembuktian akta *partai* bersifat alat bukti bebas yang artinya penilaiannya diserahkan kepada pertimbangan, rasa keadilan dan kebijaksanaan Hakim.<sup>130</sup>

### 3) Akta Bawah Tangan

Merupakan akta yang tidak dibuat oleh dan tidak dibuat dihadapan pegawai umum yang berwenang membuatnya. Didalam

---

<sup>129</sup>Kekuatan pembuktian sempurna berarti isi akta tersebut oleh hakim dianggap benar kecuali apabila diajukan bukti lawan yang kuat, hal mana berarti hakim harus mempercayai apa yang tertulis dalam akta tersebut, selama ketidakbenarannya tidak dibuktikan. Lihat, Retnowulan Sutantio dan Iskandar Oeripkartawinata, *Op.Cit.*, hal. 66.

<sup>130</sup>Kekuatan pembuktian akta otentik terdapat dalam Pasal 165 HIR/Pasal 285 RBg, Pasal 1870 KUHPerdara. Lihat, Lilik Mulyadi, *Op.cit.*, hal.161-62.

Pasal 1874 KUHPerdara akta bawah tangan merupakan akta yang dibuat sendiri tanpa bantuan pegawai umum. Kebenaran suatu hal apabila disangkal maka pihak yang mendalilkan sangkalannya harus mengajukan alat bukti lain untuk membuktikan kebenaran dalam akta bawah tangan tersebut. Sebagaimana ketentuan dalam Pasal 288 RBg dan Pasal 1875 KUHPerdara, pengakuan tentang kebenaran isi dan tandatangan didalamnya menjadikan akta bawah tangan sebagai alat bukti sempurna sebagaimana kekuatan pembuktian akta otentik.

Dari segi hukum pembuktian, agar suatu tulisan bernilai sebagai akta bawah tangan, diperlukan persyaratan pokok:

1. Surat atau tulisan itu ditandatangani;
2. Isi yang diterangkan di dalamnya menyangkut perbuatan hukum atau hubungan hukum;
3. Sengaja dibuat untuk dijadikan bukti dari perbuatan hukum yang disebut didalamnya.<sup>131</sup>

## **2. Alat Bukti Saksi**

Alat bukti saksi merupakan kesaksian yang berisi keterangan dari pihak ketiga yang mengalami peristiwa yang

---

<sup>131</sup>R. Soepomo, *Hukum Acara Perdata Pengadilan Negeri*, (Jakarta: Pradnya Paramita, 1993), hal. 78.

berhubungan dengan sengketa. Keterangan saksi yang diberikan oleh saksi dalam persidangan harus benar-benar mengenai hal-hal atau peristiwa-peristiwa yang dilihat dan atau ia alami sendiri dan juga harus disertai dengan alasannya.<sup>132</sup>

Menurut Prof. Soedikno, kesaksian adalah kepastian yang diberikan kepada hakim di persidangan tentang peristiwa yang tentang disengketakan dengan jalan pemberitahuan secara lisan dan pribadi oleh orang yang bukan salah satu pihak dalam perkara, yang dipanggil di persidangan.<sup>133</sup> Keterangan saksi yang bernilai sebagai alat bukti hanya terbatas pada keterangan yang saling beresuaian antara satu dengan yang lainnya. Hal ini tidak boleh ditafsirkan secara sempit dalam arti semua keterangan yang diberikan para saksi harus sama. Maksudnya adalah antara satu keterangan dengan keterangan lainnya terdapat kecocokan (Pasal 172 HIR), sehingga mampu memberi dan membentuk suatu kesimpulan yang utuh tentang peristiwa atau fakta yang dipersengketakan.<sup>134</sup>

---

<sup>132</sup>R. Subekti, *Op. Cit.*, hal.38

<sup>133</sup>Sudikno, *Op.Cit.*, hal.112.

<sup>134</sup>*Ibid.*, hal.655.



Keterangan saksi harus diberikan secara lisan dan pribadi di persidangan, jadi harus diberitahukan sendiri dan tidak diwakilkan, selain itu saksi wajib memberi kesaksian apabila diminta. Sehingga, seseorang yang tidak memenuhi kewajibannya diancam sanksi menurut undang-undang.<sup>135</sup> Pengaturan mengenai siapa saja orang yang tidak dapat didengar keterangannya sebagai saksi dan orang-orang yang dapat dibebaskan atau dapat menolak sebagai saksi diatur menurut ketentuan Pasal 145-Pasal 146 HIR, Pasal 172-174 RBg dan Pasal 1909-1910 KUHPer, sebagai berikut:

a. Orang-orang yang tidak dapat didengar keterangannya sebagai saksi (Pasal 145 HIR), yaitu:

- Keturunan lurus yang terikat dalam hubungan keluarga sedarah atau semenda dengan salah satu pihak berperkara.
- Suami dari salah satu pihak berperkara walaupun telah bercerai
- Anak-anak yang tidak diketahui dengan pasti apakah mereka telah berusia genap lima belas tahun

---

<sup>135</sup>Sanksi terhadap saksi berupa pembayaran biaya-biaya yang telah dikeluarkan untuk memanggilnya, dilakukan pemanggilan saksi secara paksa ke muka pengadilan, dan dilakukan 'penyanderaan' atau 'gijzelling', terdapat dalam Pasal 140 ayat (1) dan Pasal 148 HIR. Lihat, Lilik Mulyadi, *Op.Cit.*, hal.168.

- Orang-orang sakit gila walaupun mereka sekali-kali dapat berpikir secara waras.
- b. Orang yang dapat minta dibebaskan atau dapat menolak sebagai saksi (Pasal 146 ayat (1) HIR), yaitu:
  - Saudara laki-laki dan perempuan, ipar laki-laki dan perempuan dari salah satu pihak berperkara;
  - Keluarga keturunan lurus serta saudara laki-laki dan perempuan dari suami atau istri salah satu pihak yang berperkara.
  - Semua orang yang berdasarkan kedudukannya, usahanya, atau jabatannya yang sah berkewajiban untuk memegang rahasia yang karena kedudukan, usaha, atau jabatannya telah dipercayakan kepada mereka.<sup>136</sup>

Keterangan seorang saksi saja tanpa alat bukti lainnya tidak dianggap sebagai pembuktian yang cukup karena seorang saksi bukan saksi (*unus testis nullus testis*).<sup>137</sup> Oleh karena itu, kekuatan pembuktian dari kesaksian seorang saksi saja tidak boleh dianggap sempurna oleh hakim, diperlukan alat bukti lain agar menjadi alat bukti

---

<sup>136</sup>Kitab Undang-Undang Hukum Perdata [*Burgerlijk Wetboek*], diterjemahkan oleh R. Soebekti dan R. Tjitrosudibio, (Jakarta: Pradnya Paramita, 1976), Pasal 1909-1910 KUHPerduta.

<sup>137</sup>Hakim terikat pada pembatasan yang diatur dalam Pasal 169 HIR dan Pasal 1905 KUHPerduta yang berbunyi: "Keterangan seorang saksi saja, tanpa suatu alat bukti lain, dimuka pengadilan tidak boleh dipercaya"

sempurna, misalnya dengan persangkaan atau pengakuan tergugat.<sup>138</sup>

### 3. Alat Bukti Persangkaan

Menurut Prof. Wirjono Prodjodikoro, persangkaan adalah kesimpulan belaka, maka dalam hal ini dipakai sebagai alat bukti sebetulnya bukan persangkaan itu, melainkan alat-alat bukti lain, yaitu misalnya kesaksian atau surat-surat atau pengakuan dari salah satu pihak, yang membuktikan bahwa suatu peristiwa adalah terang ternyata.<sup>139</sup> Pengertian alat bukti persangkaan, lebih jelas dirumuskan dalam Pasal 1915 KUHPerdara yang berbunyi:

"Persangkaan adalah kesimpulan yang oleh undang-undang atau oleh hakim ditarik dari suatu peristiwa yang diketahui umum kearah suatu peristiwa yang tidak diketahui umum"<sup>140</sup>

Pasal 1915 KUHPerdara mengatur klasifikasi bentuk dan jenis persangkaan<sup>141</sup>, yaitu:

---

<sup>138</sup>Mertokusumo, *Op.Cit.*, hal.163.

<sup>139</sup>Wirjono Prodjodikoro, *Hukum Acara Perdata di Indonesia*, cet.6, (Bandung: Sumur, 1975), hal.116.

<sup>140</sup>*Kitab Undang-Undang Hukum Perdata [Burgerlijk Wetboek]*, diterjemahkan oleh R. Soebekti dan R. Tjitrosudibio, (Jakarta: Pradnya Paramita, 1976), Pasal 1915.

<sup>141</sup>Mulyadi, *Op. Cit.*, hal.176.

## 1. Persangkaan menurut undang-undang

Menurut ketentuan Pasal 1916 KUHPerdara, persangkaan undang-undang adalah persangkaan yang berdasarkan suatu ketentuan khusus undang-undang, dihubungkan dengan perbuatan-perbuatan tertentu. Persangkaan ini antara lain:

1. Perbuatan yang oleh undang-undang dinyatakan batal, karena semata-mata demi sifat dan wujudnya dianggap telah dilakukan untuk menyelundupi ketentuan undang-undang;
2. Perbuatan yang oleh undang-undang diterangkan bahwa hak milik atau pembebasan utang disimpulkan dari keadaan tertentu;
3. Kekuatan yang oleh undang-undang diberikan kepada suatu putusan hakim yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap (*res judicata*);
4. Kekuatan yang oleh undang-undang diberikan kepada pengakuan atau sumpah salah satu pihak.<sup>142</sup>

## 2. Persangkaan hakim

Merujuk pada ketentuan Pasal 173 HIR dan Pasal 1922 KUHPerdara, persangkaan hakim adalah persangkaan yang dilakukan oleh hakim karena undang-undang memberi kewenangan kepadanya berdasarkan kenyataan atau fakta yang

---

<sup>142</sup>Yahya Harahap, *Op.Cit.*, hal.689.

terbukti dalam persidangan. Nilai kekuatan pembuktian persangkaan adalah bebas.<sup>143</sup>

#### 4. Alat Bukti Pengakuan

Pengakuan diatur dalam Pasal 174 HIR/Pasal 312-313 RBg dan Pasal 1923-1928 KUHPerduta. Pada dasarnya pengakuan merupakan suatu pernyataan dengan bentuk tertulis atau lisan dari salah satu pihak berperkara dimana isinya membenarkan dalil lawan baik sebagian atau seluruhnya.<sup>144</sup>

Menurut doktrin pengakuan (Pasal 1923 KUHPerduta) dapat dibagi menjadi dua jenis<sup>145</sup>, yaitu:

- a. Pengakuan dimuka hakim di persidangan mempunyai kekuatan pembuktian sempurna dan mengikat yang bersangkutan, atau dengan perantaraan seorang yang khusus diberi kuasa untuk itu. Maka hakim harus menganggap dalil-dalil yang diakui sebagai benar dan mengabulkan gugatan didasarkan atas dalil-dalil tersebut (Pasal 174 HIR/Pasal 311 RBg, Pasal 1925 KUHPerduta).

---

<sup>143</sup>*Ibid.*, hal.696 dan 701.

<sup>144</sup>Lilik Mulyadi, *Op.Cit.*, hal.180.

<sup>145</sup>Yahya Harahap, *Op.Cit.*, hal.732-733.

Pengakuan dalam persidangan dapat diberikan secara tegas sehingga memberikan kepastian kepada hakim dan dapat pula diberikan secara diam-diam sehingga terhadap hal ini hakim bebas menilainya. Pengakuan yang dilakukan didepan persidangan tidak boleh dicabut atau ditarik kembali, kecuali apabila dapat dibuktikan bahwa pengakuan itu menimbulkan adanya elemen kekeliruan terhadap kenyataan peristiwa. Kekeliruan hukum tidak dapat dianggap sebagai alasan untuk mencabut pengakuan (Pasal 1926 ayat (2) KUHPerdara).

b. Pengakuan diluar sidang dapat dilakukan baik dalam bentuk tertulis atau lisan dan diatur dalam Pasal 175 HIR, Pasal 312 RBg dan Pasal 1927-1928 KUHPerdara. Terhadap pengakuan lisan yang dilakukan diluar sidang pengadilan tidak dapat dipakai dalam hal pembuktian dengan saksi diizinkan sehingga kekuatan pembuktiannya tergantung penilaian hakim dan sifatnya tidak mengikat akan tetapi hanya merupakan bukti biasa. Sedangkan, mengenai pengakuan diluar sidang yang dilakukan secara tertulis kekuatan pembuktian merupakan bukti bebas.<sup>146</sup>

---

<sup>146</sup>Lilik Mulyadi, *Op.Cit.*, hal.182.

Dalam Hukum Acara Perdata dikenal pula beberapa macam pengakuan, yaitu:

- Pengakuan murni artinya salah satu pihak mengakui seluruh dalil yang dikemukakan oleh pihak lain.
- Pengakuan berkualifikasi merupakan pengakuan-pengakuan disertai penyangkalan sebagian dari dalil lawan.
- Pengakuan berklausul merupakan pengakuan dengan menambahkan penjelasan mengenai sesuatu hal dalam pengakuan itu.<sup>147</sup>

#### **5. Alat Bukti Sumpah**

Sumpah merupakan suatu keterangan atau pernyataan yang dikuatkan atas nama TUHAN dengan tujuan agar orang yang memberikan sumpah itu merasa takut dan gentar akan murka Tuhan. Alat bukti sumpah diatur dalam ketentuan-ketentuan berikut: (Pasal 155-158 HIR, Pasal 182-185 dan Pasal 314 RBg, Buku empat BAB keenam tentang sumpah dimuka hakim dan Pasal 1929-1945 KUHPer). Sumpah dapat dibedakan menjadi tiga jenis yaitu<sup>148</sup>:

---

<sup>147</sup>Subekti, *Op. Cit.*, hal.56.

<sup>148</sup>*Ibid*, hal.59-64.

### 1. Sumpah pemutus (*decisoir*)

Sumpah ini diatur dalam Pasal 156 HIR/Pasal 183 RBg, Pasal 1930 KUHPerdara. Sifat sumpah pemutus untuk memutus perkara, dibebankan oleh hakim kepada salah satu pihak atas dasar permintaan lawannya karena tidak adanya alat bukti lain. Sumpah pemutus dapat diperintahkan hakim terhadap setiap tingkat pemeriksaan *yudex facti* (Pasal 1930 KUHPerdara) baik di tingkat pengadilan Negeri dan Pengadilan Tinggi.

### 2. Sumpah pelengkap (*Supletoir*)

Sumpah pelengkap adalah sumpah yang diperintahkan oleh hakim kepada salah satu pihak untuk melengkapi pembuktian peristiwa yang menjadi sengketa sebagai dasar putusannya. Sumpah ini mempunyai fungsi menyelesaikan perkara, maka mempunyai kekuatan pembuktian sempurna, yang masih memungkinkan adanya bukti lawan.<sup>149</sup>

### 3. Sumpah penaksir (*aestimatoire eed*)

Pasal 155 HIR/Pasal 182 RBg dan Pasal 1940 KUHPerdara mengatur mengenai sumpah penaksiran, yaitu sumpah yang diperintahkan oleh hakim karena jabatannya kepada penggugat

---

<sup>149</sup>Sumpah pelengkap diatur dalam Pasal 155 HIR/182 RBg, Pasal 1940 KUHPerdara. Lihat, Mertokusumo, *Op.Cit.*, hal.180.



untuk menentukan jumlah ganti rugi.<sup>150</sup> Sumpah penaksir ini baru dapat dibebankan oleh hakim kepada penggugat apabila penggugat telah dapat membuktikan haknya atas ganti kerugian itu serta jumlahnya belum pasti dan tidak ada cara lain untuk menentukannya kecuali dengan taksiran. Kekuatan pembuktian bersifat sempurna dan memungkinkan pembuktian lawan.<sup>151</sup>

#### **6. Pemeriksaan Setempat (*descente*)**

Pengaturan pemeriksaan setempat yaitu Pasal 153 HIR/Pasal 180 RBg, Pasal 211-214 Rv.

"Pemeriksaan setempat adalah proses pemeriksaan persidangan yang semestinya dilakukan di ruang sidang pengadilan, dipindahkan atau dilakukan di tempat letak objek barang terperkara dan yang melakukan persidangan di tempat itu, bisa salah satu atau dua orang anggota majelis hakim dibantu seorang panitera"<sup>152</sup>

Tujuan pemeriksaan setempat untuk mengetahui dengan jelas dan pasti letak, luas, batas, serta kuantitas atau

---

<sup>150</sup>Lilik Mulyadi, *Op.Cit.*, hal.188

<sup>151</sup>Pihak lawan boleh membuktikan bahwa sumpah itu palsu apabila putusan yang didasarkan atas sumpah penaksir telah mempunyai kekuatan hukum yang pasti. Lihat, Sudikno Mertokusumo, *Op.Cit.*, hal.182.

<sup>152</sup>*Ibid.*, hal.187.

kualitas objek terperkara.<sup>153</sup> Meskipun pemeriksaan setempat tidak dimuat dalam Pasal 164 HIR sebagai alat bukti, tetapi oleh karena tujuan pemeriksaan setempat ialah agar hakim memperoleh kepastian tentang peristiwa yang menjadi sengketa, maka fungsi pemeriksaan setempat pada hakekatnya adalah sebagai alat bukti. Kekuatan pembuktiannya diserahkan kepada pertimbangan hakim.<sup>154</sup>

#### **7. Keterangan Ahli**

Keterangan ahli diatur dalam Pasal 154 HIR/Pasal 181 RBg, Pasal 215 Rv, bahwa apabila pengadilan berpendapat perkaranya dapat dijelaskan oleh seorang ahli, maka atas permintaan salah satu pihak atau karena jabatannya pengadilan dapat mengangkat seorang ahli. Ahli itu diangkat oleh hakim untuk diminta pendapatnya. Pengangkatan itu berlaku selama pemeriksaan berlangsung.<sup>155</sup> Pengangkatan seorang ahli di persidangan didasarkan pada keahliannya di bidang perkara yang disengketakan karena masih terdapat hal-hal yang belum jelas sehingga dapat membantu hakim

---

<sup>153</sup>Yahya Harahap, *Op.Cit.*, hal.781.

<sup>154</sup>Sudikno mertokusumo, *Op.Cit.*, hal.187-188.

<sup>155</sup>*Ibid.*, hal.188.

dalam pemeriksaan guna menambah pengetahuan hakim.<sup>156</sup> Keterangan seorang ahli yang telah diangkat dapat diberikan baik secara lisan maupun tertulis, yang diteguhkan dengan sumpah. Keterangan ahli bentuk lisan paling umum diterapkan, dimana ahli hadir dalam persidangan dan pemeriksaan melalui proses tanya jawab. Sedangkan, bentuk tertulis dalam Pasal 154 ayat (2) HIR berarti laporan tertulis yang diserahkan dan dibacakan di persidangan.<sup>157</sup> Fungsi sumpah untuk menjamin obyektivitas keterangannya.<sup>158</sup>

#### **E. Beban Pembuktian**

Beban pembuktian merupakan salah satu topik terpenting dalam hukum pembuktian perkara perdata. Ini karena penerapannya termasuk dalam lingkup masalah yuridis, sehingga dapat diperjuangkan sampai tingkat kasasi.<sup>159</sup> Pembuktian adalah masalah yang dapat menentukan hasil perkara, yang pembuktiannya itu harus dilakukan oleh para pihak (bukan hakim) dengan jalan mengajukan alat bukti dan hakimlah (berdasarkan pertimbangan dengan melihat situasi

---

<sup>156</sup>Yahya Harahap, *Op.Cit.*, hal.792

<sup>157</sup>*Ibid.*, hal.792 dan 793.

<sup>158</sup>Sudikno Mertokusumo, *Op.Cit.*, hal.189.

<sup>159</sup>Subekti, *Op.Cit.*, hal.15.

dan kondisi dari perkara/dilihat kasus demi kasus) yang akan menentukan pihak mana yang harus membuktikan, dan yang kebenarannya itu dijadikan salah satu dasar untuk mengambil putusan akhir.<sup>160</sup>

Tanggung jawab dalam hukum dibagi ke dalam asas tanggung jawab berdasar kesalahan (*liability based on fault*) dan tanggung jawab tanpa kesalahan (*liability without fault*). Pada tanggung jawab berdasar kesalahan pihak yang menuntut ganti rugi (penggugat) diharuskan untuk membuktikan bahwa kerugian yang dialaminya disebabkan oleh perbuatan dan kesalahan dari pihak yang ia tuntut untuk membayar ganti rugi tersebut (tergugat), sedang pada asas tanggung jawab tanpa kesalahan, seseorang bertanggung jawab begitu kerugian terjadi, terlepas dari ada atau tidaknya kesalahan pada dirinya.<sup>161</sup>

Teori beban pembuktian menentukan kepada pihak mana dipikulkan beban pembuktian dalam suatu perkara. Hakim dalam memikulkan beban pembuktian haruslah bersikap adil dan tidak berat sebelah.

---

<sup>160</sup>Teguh Samudera, *Hukum Pembuktian dalam Acara Perdata*, (Bandung:PT. Alumni, 2004), hal.22.

<sup>161</sup>Agustina, *Op.Cit.*, hal. 230-231.

"Setiap orang yang mendalil bahwa ia mempunyai sesuatu hak, atau guna menegakkan haknya sendiri maupun membantah sesuatu hak orang lain, menunjuk pada suatu peristiwa, diwajibkan membuktikan adanya hak atau peristiwa tersebut"<sup>162</sup>

Walaupun ketentuan dalam Pasal 1865 KUHPerdara dan Pasal 163 HIR dijadikan pedoman bagi para Hakim dalam menentukan beban pembuktian, namun begitu apabila hakim secara mutlak mengikuti aturan tersebut yaitu yang mendalilkanlah yang dibebani pembuktian maka akan menimbulkan beban pembuktian berat sebelah. Masalah beban pembuktian bergantung pada situasi dan kondisi masing-masing perkara yang dihadapi oleh hakim di depan sidang pengadilan. Dasar pokok dari pembagian beban pembuktian adalah keseimbangan kepentingan para pihak berperkara demi ketentraman masyarakat.<sup>163</sup>

Berikut ini adalah pedoman pembagian beban pembuktian:

a. Pedoman umum berdasarkan undang-undang

Beban pembuktian diatur dalam Pasal 163 HIR/Pasal 283 RBg atau Pasal 1865 KUHPerdara. Isi pokok dari pasal diatas dapat disimpulkan sebagai berikut:

---

<sup>162</sup>Kitab *Undang-Undang Hukum Perdata [Burgerlijk Wetboek]*, diterjemahkan oleh R. Soebekti dan R. Tjitrosudibio, (Jakarta: Pradnya Paramita, 1976), Pasal 1865.

<sup>163</sup>Samudera, *Op.Cit.*, hal.23.

1. Siapa yang mengatakan mempunyai hak atau mengemukakan suatu peristiwa untuk menguatkan hak tersebut kepadanya dibebankan wajib bukti untuk membuktikan hak tersebut.

2. Sebaliknya, siapa yang membantah hak orang lain, maka kepadanya dibebankan wajib bukti untuk membuktikan bantahan tersebut.

Itulah pedoman pembebanan pembuktian yang digariskan undang-undang, yang merupakan landasan ketentuan umum dalam menerapkan pembagian beban pembuktian dalam perkara perdata, yakni siapa yang mengemukakan sesuatu wajib membuktikannya.<sup>164</sup>

b. Beban pembuktian berdasarkan teori hak

Menurut teori hak ada dua faktor yang dijadikan pedoman penerapan pembagian beban pembuktian. Pembebanan bertitik tolak dari mempertahankan hak. Menurut teori hak wajib dibuktikan fakta khusus suatu perkara, sedangkan fakta umum baru wajib dibuktikan apabila pihak lawan menyangkalnya.<sup>165</sup>

1) Siapa yang mengemukakan hak, wajib membuktikan hak itu

---

<sup>164</sup>Yahya Harahap, *Op.Cit.*, hal. 523, 524.

<sup>165</sup>Fakta umum yaitu ketentuan hukum yang melekat pada diri personal para pihak untuk melakukan tindakan hukum. Misalnya, ketentuan Pasal 1320 KUHPerdataber tentang kehendak bebas, kesepakatan. Fakta khusus yaitu hal yang menimbulkan, menghalangi, dan menghapuskan hak. Lihat, Yahya Harahap, *Op.Cit.*, hal.526.

2) Berarti yang lebih dulu memikul wajib bukti, dibebankan pada pihak penggugat, karena dia yang mengajukan lebih dulu mengenai haknya dalam perkara yang bersangkutan.

c. Beban pembuktian berdasarkan teori hukum

Melaksanakan hukum sama artinya menjalankan peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, setiap terjadi sengketa hakim harus menjalankan undang-undang dengan membuktikan fakta yang merujuk pada syarat yang ditentukan oleh undang-undang. Misalnya, mengenai perbuatan melawan hukum berdasarkan Pasal 1365 KUHPerdata. Pasal tersebut telah mengatur sendiri unsur-unsur yang memenuhi syarat. Tetapi, muncul kritik bahwa tidak semua masalah hukum diatur dalam peraturan perundang-undangan, juga terlampau banyak corak ragam dan perubahan peraturan perundang-undangan.

d. Beban pembuktian berdasarkan kepatutan

Terkadang pengertian kepatutan dapat digunakan untuk menambah atau memperkuat ketentuan hukum, namun kepatutan yang diterapkan terkadang menyingkirkan ketentuan undang-undang yang berlaku, jika ketentuannya bertentangan dengan rasa keadilan. Oleh karena itu, pembagian beban pembuktian berdasarkan teori kepatutan ini lebih fleksibel. Menurut

teori ini, hakim harus menyampingkan aturan berdasar pada Pasal 1865 KUHPerdara atau Pasal 163 HIR apabila penerapan ketentuan itu dalam keadaan kongkrit menimbulkan ketidakadilan atau ketidakpatutan. Hakim harus membagi beban pembuktian sedemikian rupa agar betul-betul seimbang.<sup>166</sup>

#### **E.1. Beban Pembuktian dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen**

Sebelum adanya Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK), digunakan Pasal 1365 KUHPerdara dalam menggugat pelaku usaha yang menyebabkan kerugian pada konsumen. Untuk dapat meminta pertanggungjawaban pelaku usaha, pihak konsumen harus dapat membuktikan terlebih dulu bahwa kesalahan ada di pihak pelaku usaha. Padahal untuk dapat membuktikan kesalahan yang dilakukan oleh pelaku usaha tidaklah mudah, karena yang mengetahui seluk beluk proses produksi adalah pelaku usaha, bukan konsumen. Oleh karena itu, UUPK menerapkan prinsip *strict liability*, dimana beban pembuktian dibalikkan sehingga menjadi kewajiban dasar

---

<sup>166</sup>Yahya Harahap, *Op.Cit.*, hal.528.



pelaku usaha untuk membuktikan bahwa ia tidak bersalah.<sup>167</sup>

Pasal 19 ayat (1) berbunyi:

"Pelaku usaha bertanggung jawab memberikan ganti rugi atas kerusakan, pencemaran, dan/atau kerugian konsumen akibat mengkonsumsi barang dan/atau jasa yang dihasilkan atau diperdagangkan"<sup>168</sup>

Sedangkan, ketentuan mengenai *strict liability* telah diatur dalam Pasal 28, yang berbunyi:

"Pembuktian terhadap ada tidaknya unsur kesalahan dalam gugatan ganti rugi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19, Pasal 22, dan Pasal 23 merupakan beban dan tanggung jawab pelaku usaha"<sup>169</sup>

Konstruksi hukum *strict liability* digunakan karena dalam penyelesaian kasus-kasus pertanggung jawaban produk, upaya-upaya hukum yang tersedia seperti hukum perjanjian maupun hukum tentang perbuatan melawan hukum didalam KUHPerdara ternyata belum memuaskan konsumen. Ketidakpuasan disebabkan karena upaya hukum yang dapat dijadikan sebagai

---

<sup>167</sup>Agustina, *Op.Cit.*, hal.233-234.

<sup>168</sup>Indonesia (e), *Op.Cit.*, Pasal 19 ayat (1).

<sup>169</sup>*Ibid.*, Pasal 28.

dasar gugatan masih belum efektif dan efisien untuk memperoleh ganti rugi.<sup>170</sup>

## **E.2. Beban Pembuktian dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup**

Undang-undang Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPH) telah mengatur secara khusus mengenai Perbuatan Melawan Hukum di bidang lingkungan melalui Pasal 34 dan Pasal 35. Pasal 34 ayat (1) berbunyi:

"Setiap perbuatan melanggar hukum berupa pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup yang menimbulkan kerugian pada orang lain atau lingkungan hidup, mewajibkan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan untuk membayar ganti rugi dan/atau melakukan tindakan tertentu."<sup>171</sup>

Ketentuan dalam Pasal 35 ayat (1) UUPH menjelaskan tentang beban pembuktian secara lebih terang dimana unsur kesalahan justru dibuktikan oleh tergugat. Pasal 35 ayat (1) berbunyi:

"Penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang usaha dan kegiatannya menimbulkan dampak besar dan penting terhadap lingkungan hidup, yang menggunakan bahan

---

<sup>170</sup>Agustina, *Op.Cit.*, hal.231

<sup>171</sup>Indonesia (f),*Op.Cit.*, Pasal 3 ayat (1).

berbahaya dan beracun, dan/atau menghasilkan limbah bahan berbahaya dan beracun, bertanggung jawab secara mutlak atas kerugian yang ditimbulkan, dengan kewajiban membayar ganti rugi secara langsung dan seketika pada saat terjadinya pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup"<sup>172</sup>

Didalam penjelasan Pasal 35 ayat (1) menyatakan:

"Bertanggung jawab secara mutlak atau *strict liability*, yakni unsur kesalahan tidak perlu dibuktikan oleh pihak penggugat sebagai dasar pembayaran ganti kerugian. Ketentuan ayat ini merupakan *lex specialis* dalam gugatan tentang perbuatan melanggar hukum pada umumnya. Besarnya nilai ganti rugi yang dapat dibebankan terhadap pencemaran atau merusak lingkungan hidup menurut Pasal ini dapat diterapkan sampai batas tertentu, adalah jika menurut penetapan peraturan perundang-undangan yang berlaku, ditentukan keharusan asuransi bagi usaha dan/atau kegiatan yang bersangkutan atau telah tersedia dana lingkungan hidup"<sup>173</sup>

Dengan diaturnya secara khusus tentang prinsip ganti rugi dalam perkara lingkungan maka sebenarnya penerapan Pasal 1365 KUHPerdara yang menganut prinsip 'tanggung jawab atas dasar kesalahan' dimana beban pembuktian ada pada korban menjadi tidak relevan lagi.<sup>174</sup>

---

<sup>172</sup>*Ibid.*, Pasal 35 ayat (1).

<sup>173</sup>*Ibid.*, Penjelasan Pasal 35 ayat (1).

<sup>174</sup>Agustina, *Op.Cit.*, hal.220.

## **F. Batas Minimal Alat Bukti dalam Pembuktian**

Dalam acara perdata, setiap alat bukti memiliki batas minimal pembuktian yang berbeda antara yang satu dan yang lain. Agar suatu alat bukti yang diajukan di persidangan sah dan bernilai sebagai alat bukti yang mempunyai kekuatan pembuktian, harus mencapai batas minimal.<sup>175</sup> Secara sederhana batas minimal dapat diartikan:

1. Suatu alat bukti yang sah yang paling sedikit harus terpenuhi agar alat bukti itu mempunyai nilai kekuatan pembuktian untuk mendukung kebenaran yang didalilkan;
2. Apabila alat bukti yang diajukan di persidangan tidak mencapai batas minimal, alat bukti itu tidak mempunyai nilai kekuatan pembuktian yang cukup untuk membuktikan kebenaran dalil atau peristiwa maupun pernyataan yang dikemukakan.<sup>176</sup>

Jadi, untuk memenuhi batas minimal pembuktian tidak digantungkan pada faktor kuantitas karena jumlah alat bukti yang banyak belum tentu memenuhi batas minimal pembuktian.<sup>177</sup>

---

<sup>175</sup>Yahya Harahap, *Op.Cit.*, hal.539.

<sup>176</sup>*Ibid.*, hal.540.

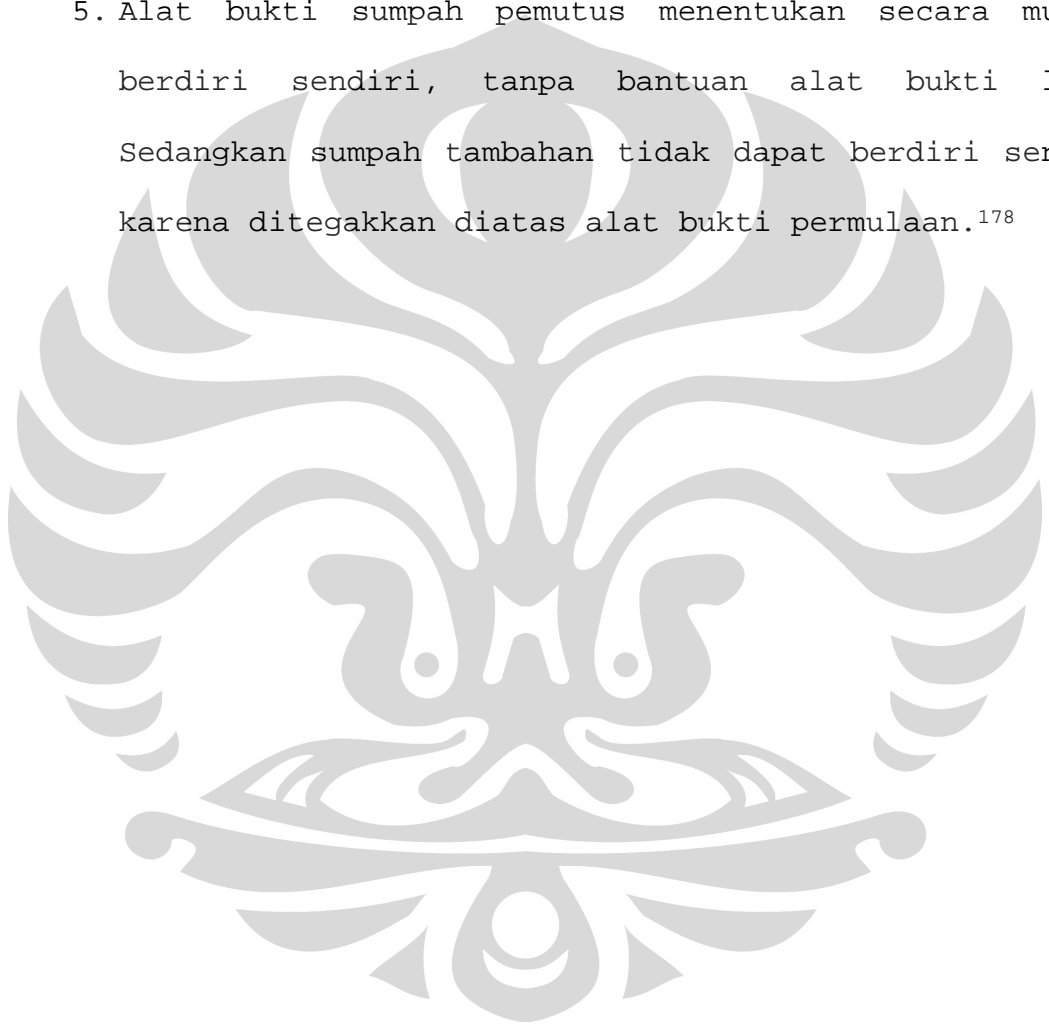
<sup>177</sup>*Ibid.*, hal.542.

Berikut ini batas minimal pembuktian pada setiap alat bukti:

1. Akta otentik dengan sendirinya telah mencapai batas minimal pembuktian, namun dapat berubah menjadi bukti permulaan tulisan jika diajukan bukti lawan yang setara dan sempurna. Sedangkan alat bukti akta bawah tangan mampu berdiri sendiri, namun dapat berubah jika diajukan bukti lawan dan terhadap isi atau tanda tangan tidak diakui pihak lawan.
2. Alat bukti saksi yaitu *unus testis nullus testis* berarti seorang saksi bukan kesaksian, jadi harus diajukan paling sedikit dua orang saksi yang memenuhi syarat sesuai Pasal 145-Pasal 146 HIR atau jika hanya mendatangkan satu orang saksi, harus ditambah dengan alat bukti yang lain.
3. Alat bukti pengakuan murni mampu berdiri sendiri tanpa bantuan alat bukti lain. Hal ini karena pengakuan murni mempunyai kekuatan pembuktian yang sempurna dan mengikat. Sedangkan, pengakuan berklausul tidak mampu berdiri sendiri sehingga harus dibantu dengan alat bukti lain, karena kualitas kekuatan pembuktiannya hanya sebagai alat bukti permulaan.

4. Alat bukti persangkaan tidak bisa berdiri sendiri dan masih membutuhkan alat bukti lain karena mempunyai kekuatan pembuktiannya diserahkan kepada pertimbangan hakim.

5. Alat bukti sumpah pemutus menentukan secara mutlak berdiri sendiri, tanpa bantuan alat bukti lain. Sedangkan sumpah tambahan tidak dapat berdiri sendiri karena ditegakkan diatas alat bukti permulaan.<sup>178</sup>



---

<sup>178</sup>*Ibid.*, hal.545-555.

## BAB IV

### PEMBUKTIAN KELALAIAN PEMERINTAH DALAM GUGATAN *CITIZEN*

#### *LAWSUIT* (STUDI KASUS PUTUSAN NO.28/PDT.G/2003/PN.JKT.PST)

#### A. Kasus

##### 1. Para pihak

Para pihak dalam kasus ini yaitu para penggugat terdiri dari 53 orang yang mengatasnamakan warga negara diantaranya mantan buruh migran Indonesia, Pengurus Jaringan Nasional Buruh Migran Indonesia (Jarnas BMI), Dewan pengurus KONTRAS, mahasiswi, pegawai swasta, dan ibu rumah tangga. Para penggugat diwakili oleh para kuasa hukum yang tergabung dalam Tim Advokasi Tragedi Kemanusiaan Deportasi Buruh Migran Indonesia di Nunukan. Para tergugat terdiri dari:

1. Megawati Soekarno Putri selaku Kepala Negara RI sebagai tergugat I,
2. Hamzah Haz selaku Wakil Kepala Negara RI sebagai tergugat II,
3. Jusuf Kalla selaku Menteri Koordinator Kesejahteraan Rakyat RI sebagai tergugat III,

4. Hassan Wirayudha selaku Menteri Luar Negeri sebagai tergugat IV,
5. Bachtiar Chamsah selaku Menteri Sosial RI sebagai tergugat V,
6. Jacob Nuwa Wea selaku Menteri Tenaga Kerja RI sebagai tergugat VI,
7. Achmad Sujudi selaku Menteri Kesehatan RI sebagai tergugat VII,
8. Hadi Wayarabi Al Hadar selaku Duta Besar RI untuk Malaysia sebagai tergugat VIII,
9. M. Iman Santoso selaku Direktur Jenderal Imigrasi sebagai tergugat IX.

## **2. Kasus Posisi**

Latar belakang munculnya permasalahan diawali dengan peningkatan jumlah buruh migran Indonesia (Tenaga Kerja Indonesia/ TKI) yang bekerja di Malaysia seiring dengan semakin sempitnya lapangan pekerjaan di Indonesia pasca krisis ekonomi akhir tahun 1997. terbukanya lapangan pekerjaan bagi buruh migran Indonesia di Malaysia didasarkan pada kesepakatan yang tertuang pada pertukaran



Nota Diplomatik antara pemerintah Indonesia dan Pemerintah Malaysia yang berlaku sejak tanggal 1 Agustus 1998.<sup>179</sup>

Dalam nota tersebut antara lain disebutkan bahwa para majikan berkewajiban menyimpan dokumen milik pekerja dan mengembalikannya pada saat pekerja tersebut ingin kembali ke tanah air. Pekerja yang *illegal* karena tidak memiliki dokumen semakin bertambah dengan adanya ketentuan tersebut, karena menyebabkan banyaknya pekerja yang tidak menerima dokumennya kembali pada saat yang bersangkutan berganti majikan atau bekerja ditempat lain. Ketiadaan dokumen-dokumen tersebut menyebabkan buruh migran menjadi pekerja *illegal* yang terkena sanksi oleh Pemerintah Malaysia.

Pada tanggal 20 Mei 2002 Malaysia mensahkan Undang-Undang Imigrasi Nomor A 1154 Tahun 2002. Pada pelaksanaannya, Undang-Undang Imigrasi Malaysia tersebut seolah-olah melegitimasi berbagai bentuk kekerasan terhadap buruh migran Indonesia yang tidak berdokumen. Akibat kebijakan Pemerintah Malaysia tersebut, maka terjadi arus deportasi buruh migran Indonesia secara besar-besaran menuju titik-titik pemulangan antara lain Belawan, Batam,

---

<sup>179</sup> "Pemerintah Digugat Soal Buruh Migran Nunukan", <[www.sinarharapan.co.id/berita/0301/25/nas02.html](http://www.sinarharapan.co.id/berita/0301/25/nas02.html)>, diunduh pada 10 Juni 2008.

Dumai, Tanjung Pinang, Tanjung Balai, Kuala tungkal, Entikong, Nunukan, dan Pare-Pare.

Sebagian buruh migran Indonesia yang dideportasi ke Nunukan jumlahnya mencapai hampir 200.000 jiwa. Kondisi para buruh migran di pengungsian sangat memprihatinkan. Hal ini dapat dilihat dari lokasi penampungan yang tidak memadai, ketersediaan bahan pangan dan air minum yang sangat kurang, fasilitas MCK yang sangat tidak memadai serta minimnya pelayanan kesehatan. Kondisi kehidupan para buruh migran yang buruk menyebabkan timbulnya berbagai penyakit hingga tercatat 81 orang meninggal dunia. Selain itu, beberapa buruh migran yang masih terkatung-katung nasibnya terpaksa menjual anak-anak mereka guna mencukupi kebutuhan keuangannya.

Para penggugat beranggapan bahwa Pemerintah RI sebagai pelayan publik bagi seluruh warga negara Indonesia, telah melakukan kelalaian dalam melaksanakan kewajibannya untuk memberikan perlindungan kepada buruh migran. Kelalaian pemerintah untuk mengantisipasi permasalahan yang berkaitan dengan pendeportasian buruh migran tercemin dari lambannya pemerintah merespon kebutuhan serta tidak serius untuk mengkoordinasikan penanganan buruh migran di lokasi penampungan.

#### 4. Gugatan Penggugat

Adapun dalil-dalil yang disebutkan oleh penggugat untuk menyatakan sifat perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh para tergugat adalah sebagai berikut:

Penggugat menilai bahwa tergugat I sampai XI telah melakukan perbuatan melawan hukum. Dalam gugatannya Para Penggugat mendalilkan pada pokok perkaranya bahwa:

**I. Para Tergugat telah lalai dalam menyediakan perlindungan untuk buruh migran Indonesia tidak mempunyai dokumen dan keluarganya yang terancam deportasi dari Malaysia.**

- 1) Bahwa **Para Tergugat** sebagai pejabat yang berwenang dalam memberikan perlindungan kepada buruh migran Indonesia dan keluarganya di luar negeri telah lalai dalam menjalankan kewajibannya.
- 2) Bahwa berdasarkan Pasal 3 Keppres No 29 tahun 1999 tentang Badan Koordinasi Penempatan Tenaga Kerja Indonesia (BKPTKI), **Tergugat IV** dan **Tergugat VI** selaku Ketua dan Anggota BKPTKI berkewajiban untuk meningkatkan kualitas perlindungan untuk buruh migran Indonesia di Malaysia.
- 3) Bahwa sebenarnya kemungkinan terjadinya arus deportasi besar-besaran dari Malaysia bagi WNI yang berstatus

sebagai buruh migran Indonesia dan anggota keluarganya sudah dapat dilihat sejak tanggal 20 Mei 2002 Pemerintah Malaysia mengumumkan akan memberlakukan UU Imigrasi No. A1154 tahun 2002. Seharusnya pengumuman resmi tersebut dianggap sebagai peringatan dini agar Para Tergugat segera dapat mengambil tindakan responsif terhadap kemungkinan terburuk yang dapat terjadi pada buruh migran Indonesia dan keluarganya yang berada di Malaysia.

4) Bahwa ternyata **Para Tergugat** tidak serius dalam mensikapi persoalan buruh migran Indonesia tak berdokumen dan keluarganya yang berada di Malaysia yang dapat dilihat dalam bentuk:

a. Buruknya sistem pengawasan dan monitoring terhadap situasi dan kondisi buruh migran Indonesia di Malaysia. Bahwa **Para Tergugat**, khususnya **Tergugat I, Tergugat IV, Tergugat VI** dan **Tergugat VIII** tidak melakukan tindakan apa pun untuk mencegah, menghentikan, atau pun mengkoreksi terjadinya praktek-praktek perbudakan terhadap buruh migran Indonesia yang bekerja di sektor perkebunan.

b. Tidak adanya usaha **Para Tergugat** untuk melakukan pendataan jumlah buruh migran Indonesia -terutama yang tidak berdokumen- dan anggota keluarganya yang potensial menjadi sasaran pemberlakuan UU Imigrasi Malaysia tersebut.

Bahwa sampai saat terjadinya deportasi massal berlangsung, **Para Tergugat**, khususnya **Tergugat VI** dan **Tergugat VIII** tidak memiliki data valid tentang jumlah buruh migran Indonesia dan anggota keluarganya yang berada di Malaysia. Hal ini menimbulkan kesulitan untuk menentukan mana buruh migran Indonesia yang tak berdokumen dan mana buruh migran Indonesia yang berdokumen sehingga antisipasi proses pemulangan dan penanganan pasca pemulangan menjadi lebih sulit dilakukan.

c. Tidak ada usaha untuk memberikan bantuan hukum kepada buruh migran Indonesia yang menghadapi ancaman deportasi.

Bahwa **Para Tergugat**, khususnya **Tergugat I**, **Tergugat IV**, **Tergugat VI**, dan **Tergugat VIII** tidak melakukan langkah-langkah konkrit terhadap buruh migran Indonesia dan anggota keluarganya yang terancam deportasi massal, setidaknya dalam menyediakan informasi tentang apa yang sedang terjadi dan apa yang harus dilakukan yang bersangkutan dalam menghadapi situasi tersebut.

d. Tidak ada upaya diplomatik yang serius untuk mencarikan solusi bagi deportasi massal Pemerintah Malaysia terhadap buruh migran Indonesia dan keluarganya.

Bahwa **Para Tergugat**, khususnya **Tergugat I** tidak responsif untuk segera mengambil langkah-langkah menangani persoalan deportasi massal ini. Sebenarnya ada beberapa kesempatan untuk melakukan langkah-langkah diplomatik untuk menangani persoalan ini. Tanggal 3 September 2002, **Tergugat I** bertemu khusus dengan Deputi Perdana Menteri Malaysia Abdullah Badawi, di Johannesburg Afrika Selatan. Namun **Tergugat I** sama sekali tidak membicarakan guna penyelesaian persoalan buruh migran Indonesia dari Malaysia dan hanya membicarakan soal asap yang berasal dari kebakaran hutan.

e. Buruknya koordinasi kerja untuk menangani persoalan deportasi massal buruh migran Indonesia dan keluarganya dari Malaysia.

Bahwa **Para Tergugat** melalaikan tugas tanggung jawabnya sebagai penanggung jawab Pemerintahan. Hal ini terbukti dari buruknya koordinasi penanganan kasus deportasi massal buruh migran Indonesia dan keluarganya dari Malaysia.

Di tengah tragedi deportasi massal tersebut, **Tergugat I** justru bepergian ke beberapa negara di Afrika dan Eropa dan menyatakan bahwa koordinasi penanganan deportasi buruh migran Indonesia dari Malaysia sudah diserahkan kepada **Tergugat II** dan terkesan melemparkan tanggung jawabnya dengan mengeluarkan pernyataan bahwa

penanganan para deportan dari Malaysia adalah tanggung jawab dari Pemerintah daerah asal buruh migran yang bersangkutan. **Tergugat II** kemudian menyatakan juga sudah melimpahkan tugas tersebut kepada **Tergugat III**.

## **II. Para Tergugat lamban dalam merespons situasi darurat kemanusiaan dalam peristiwa deportasi buruh migran Indonesia dan keluarganya dari Malaysia.**

1) Kelambanan dalam merespon situasi darurat kemanusiaan tersebut setidaknya terlihat dalam bentuk:

a. Beberapa daerah menolak menerima deportan sehingga terpaksa terkonsentrasi di Nunukan

**Para Tergugat** amat lamban untuk merespon situasi menyiapkan tempat-tempat penampungan di daerah-daerah kepulauan para buruh migran Indonesia dan keluarganya yang dideportasi dari Malaysia. Akibatnya beberapa daerah jelas-jelas menolak menerima deportan dari Malaysia sehingga terpaksa sebagian besar diarahkan di Nunukan. Konsentrasi besar-besaran para deportan yang terjadi di Nunukan tentu saja Pemda Nunukan kewalahan untuk menangani permasalahan dan pada akhirnya merugikan para deportan.

b. Minimnya bantuan kemanusiaan dan distribusinya yang buruk

**Para Tergugat**, khususnya **Tergugat III dan Tergugat V** juga tidak tanggap dalam menyediakan bantuan kebutuhan sehari-hari seperti tempat penampungan, makanan, minuman, dan fasilitas kesehatan. Bantuan kebutuhan sehari-hari yang disediakan jumlahnya tidak mencukupi kebutuhan para deportan. Akibatnya, para deportan harus mengeluarkan dana ekstra untuk kebutuhan hidup sehari-hari.

c. Buruknya koordinasi angkutan pulang ke daerah asal

Bahwa **Para Tergugat** tidak bertanggung jawab dalam melakukan koordinasi penyediaan alat transportasi untuk mengangkut para buruh migran Indonesia dan keluarganya dari Nunukan ke daerah asal seperti yang dijanjikan. Hal ini mengakibatkan para deportan terlunta-lunta di Nunukan.

d. Buruknya koordinasi untuk keberangkatan lagi ke Malaysia

Bahwa **Para Tergugat**, khususnya **Tergugat I, Tergugat IV, Tergugat VI, dan Tergugat IX** tidak memenuhi janjinya untuk melakukan pengurusan dokumen paspor secara cepat dan murah sehingga memungkinkan para deportan dapat kembali bekerja di Malaysia dengan kelengkapan dokumen. Diketahui bahwa terdapat banyak deportan yang harus menunggu satu bulan dan membayar biaya sampai Rp 2.000.000,- (dua juta rupiah) agar dapat memiliki paspor.



2) Bahwa dengan demikian jelaslah **Para Tergugat** telah melakukan perbuatan melawan hukum.

3) Bahwa **Tergugat I** selaku Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan telah melakukan perbuatan melawan hukum karena melanggar kewajiban hukumnya berdasarkan:

a. Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar 1945 Perubahan keempat

- Pasal 28I ayat (4): "Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, **terutama Pemerintah.**"

- Pasal 34 ayat (2): "Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan."

- Pasal 34 ayat (3): "Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak."

b. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia

- Pasal 71: "Pemerintah wajib dan bertanggung jawab menghormati, melindungi, menegakkan, dan memajukan hak asasi manusia yang diatur dalam undang-undang ini dan hukum internasional tentang hak asasi manusia yang diterima oleh negara Republik Indonesia."

- Pasal 72: "Kewajiban dan tanggung jawab Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam pasal 71, meliputi langkah implementasi yang efektif dalam bidang hukum, politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan keamanan negara, dan bidang lain."

4) Bahwa **Para Tergugat** melakukan perbuatan melawan hukum melanggar hak asasi buruh migran Indonesia yang dideportasi paksa dari Malaysia ke Nunukan atas pekerjaan dan hak asasi selama bekerja di Malaysia berdasarkan:

a. Undang-Undang Dasar 1945

- Pasal 27 ayat (1): "Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan."
- Pasal 28D ayat (2): "Setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja."

b. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia

- Pasal 38 (2): "Setiap orang berhak dengan bebas memilih pekerjaan yang sukainya dan berhak pula atas syarat-syarat ketenagakerjaan yang adil."

5) Bahwa **Para Tergugat**, khususnya **Tergugat I, Tergugat II, Tergugat IV, dan Tergugat VIII** melakukan perbuatan melawan hukum melanggar hak asasi buruh migran Indonesia dan keluarganya yang dideportasi paksa dari Malaysia ke Nunukan atas jaminan perlindungan hukum selama proses deportasi berdasarkan:

a. Undang-Undang Dasar 1945

- Pasal 28D ayat (1): "Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum."

b. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

- Pasal 30: "Setiap orang berhak atas rasa aman dan tenteram serta perlindungan terhadap ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu."

6) Bahwa **Para Tergugat, khususnya Tergugat I, Tergugat III, Tergugat V, Tergugat VI, dan Tergugat VII** melakukan perbuatan melawan hukum melanggar hak asasi buruh migran Indonesia dan keluarganya yang dideportasi paksa dari Malaysia ke Nunukan atas hidup dan lingkungan hidup yang baik dan sehat berdasarkan:

a. Undang-Undang Dasar 1945

- Pasal 28 A: "Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya."
- Pasal 28H ayat (1): "Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan."
- Pasal 28H ayat (2): "Setiap orang berhak mendapatkan kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan."

b. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia

- Pasal 9 ayat (3): "Setiap orang berhak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat."

- Pasal 29 ayat (1): "Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan hak miliknya."
- Pasal 40: "Setiap orang berhak untuk bertempat tinggal serta berkehidupan yang layak."
- Pasal 41 (1): "Setiap warga negara berhak atas jaminan sosial yang dibutuhkan untuk hidup layak serta untuk perkembangan pribadinya."

c. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1992 Tentang Kesehatan

- Pasal 4: "Setiap orang mempunyai hak yang sama dalam memperoleh derajat kesehatan yang optimal."

7) Bahwa **Para Tergugat**, khususnya **Tergugat I, Tergugat IV, dan Tergugat VIII** telah melakukan perbuatan melawan hukum melanggar hak warga negara Indonesia atas bantuan hukum semasa berada di luar wilayah hukum Indonesia berdasarkan ketentuan:

a. Undang-undang Nomor 37 Tahun 1999 Tentang Hubungan Luar Negeri

- Pasal 19: "Perwakilan Republik Indonesia berkewajiban (b) memberikan pengayoman, perlindungan, dan bantuan hukum bagi warga negara dan badan hukum Indonesia di luar negeri, sesuai dengan peraturan perundang-undangan nasional serta hukum dan kebiasaan internasional."
- Pasal 21: "Dalam hal warga negara Indonesia terancam bahaya nyata, Perwakilan Republik Indonesia berkewajiban memberikan perlindungan, membantu, dan menghimpun mereka di wilayah yang aman, serta mengusahakan untuk memulangkan mereka ke Indonesia atas biaya negara."

9.) Bahwa dengan demikian perbuatan **Para Tergugat** telah melanggar Pasal 1365 KUHPerdara

*''Tiap perbuatan melanggar hukum, yang membawa kerugian kepada pihak lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian tersebut, mengganti kerugian tersebut.''*

Berdasarkan hal-hal tersebut, penggugat dalam petitumnya menggugat hal-hal berikut:

Primair:

1. Menerima gugatan ini untuk seluruhnya.
2. Menyatakan para tergugat bersalah telah lalai dalam memberikan perlindungan terhadap warga negaranya yang menjadi buruh migran di luar negeri.
3. Menyatakan para tergugat bersalah telah mengakibatkan kerugian materiil dan immateriil warga negara yang bekerja sebagai buruh migran di Malaysia dan dipulangkan dari Malaysia.
4. Menghukum para tergugat untuk:
  - a) Segera membentuk undang-undang yang memberikan perlindungan bagi buruh migran Indonesia dan anggota keluarganya, serta menjamin tersosialisasi dengan baik undang-undang tersebut ke seluruh Indonesia.
  - b) Segera meratifikasi Konvensi Internasional PBB tahun 1990 tentang Perlindungan hak buruh migran

dan semua anggota keluarganya (*UN Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families 1990*).

c) Segera membuat perjanjian bilateral dengan pemerintah Malaysia (*Bilateral Agreement*) mengenai penempatan buruh migran Indonesia di Malaysia yang menjamin perlindungan hak asasi manusia bagi buruh migran Indonesia dan anggota keluarganya.

d) Segera melakukan investigasi dan inventarisasi atas kerugian materiil dan immaterial yang dialami oleh buruh migran Indonesia yang bekerja di Malaysia yang dipemulangkan akibat diberlakukannya UU Imigrasi Malaysia No. A1154 tahun 2002.

e) Segera mengajukan tuntutan kompensasi kepada pemerintah Malaysia atas kerugian yang dialami oleh buruh migran Indonesia dan anggota keluarganya yang bekerja di Malaysia yang mengalami deportasi massal paksa akibat diberlakukannya UU Imigrasi Malaysia No. A1154 tahun 2002 melalui saluran diplomatik maupun organisasi PBB dan kemudian menjamin kompensasi yang diperoleh tersebut terdistribusi kepada yang berhak tanpa kecuali.

f) Segera melakukan langkah-langkah konkrit membenah dan pengawasan mekanisme kerja dan koordinasi antara **Para Tergugat** mengenai pengaturan dan pengurusan buruh migran Indonesia dan anggota keluarganya.

g) Segera melakukan langkah-langkah konkrit membenahi sistem sanksi terhadap aparat di bawah **Para Tergugat** yang bertanggung jawab terhadap buruknya mekanisme perlindungan buruh migran Indonesia dan keluarganya.

#### **4. Jawaban Tergugat**

Terhadap dalil-dalil penggugat, para tergugat membantahnya dengan alasan sebagai berikut:

**I. Para Tergugat tidak lalai dalam menyediakan perlindungan untuk buruh migran Indonesia tidak berdokumen dan keluarganya yang terancam deportasi dari Malaysia**

1. **Tergugat IV dan Tergugat VIII**, pemerintah Indonesia telah memberlakukan ketentuan yang jelas mengenai dokumen-dokumen seperti visa kerja dan prosedur pembinaan dan pengiriman tenaga kerja luar negeri, serta perlindungan tenaga kerja dibawah Depnakertrans dan Ditjen Imigrasi, Departemen Kehakiman dan HAM.

2. Masalah buruh migran dapat tertanggulangi jika seluruh prosedur keberangkatan sebagai buruh migran Indonesia dijalankan dan tidak mengabaikan undang-undang yang berlaku di Malaysia. Hal ini menunjukkan bahwa apa yang diderita buruh migran Indonesia tidak disebabkan oleh kesalahan tergugat.

3. **Tergugat I** melalui **Tergugat IV** dan **Tergugat VIII** segera mengambil tindakan responsif terhadap buruh migran dan keluarganya sejak adanya pengumuman akan diberlakukannya UU Imigrasi No.A 1154 tahun 2002 dengan menyerukan kepada buruh migran untuk bersiap pulang ke Indonesia. Seruan tersebut tidak dapat menjangkau lokasi kerja para buruh migran Indonesia yang bekerja di daerah terpencil. Pemerintah pusat memutuskan melalui sidang kabinet terbatas untuk segera menangani pemulangan buruh migran Indonesia dibawah Menko Kesra.

4. **Tergugat I**, **Tergugat IV**, **Tergugat VI** dan **Tergugat VIII** telah melakukan pengawasan dan monitoring terhadap situasi buruh migran. **Tergugat I** yang diwakili **Tergugat IV** dan **Tergugat VIII** telah memberi himbauan, selain itu **Tergugat VI** melakukan kunjungan ke Malaysia



dan menghasilkan kesepakatan dengan Malaysia dalam rangka pemulangan PATI yang ditahan di *camp* tahanan.

5. **Tergugat VI** dan **Tergugat VIII** telah mendata jumlah buruh migran dimana menurut catatan KBRI Kuala Lumpur hingga Maret 2002, terdapat 587.689 buruh migran Indonesia legal dan menurut Jenderal Imigrasi Federal Malaysia terdapat 650 ribu buruh migran dimana 75% adalah WNI. Tergugat juga telah melakukan negosiasi kepada Sekjen Kementerian Dalam Negeri, Ketua Jabatan Imigresen, Ketua Polis Diraja Malaysia.

**II. Para Tergugat tidak lamban dalam merespon situasi darurat kemanusiaan dalam peristiwa deportasi buruh migran.**

1. **Tergugat III** telah menyiapkan tempat penampungan dan melakukan koordinasi dengan pihak pemda yang menjadi daerah tujuan kepulangan buruh migran. Seandainya ada penolakan daerah terhadap kepulangan buruh migran, hal tersebut adalah kebijakan dari pemda setempat. Pemda yang menerima buruh migran diminta untuk sungguh-sungguh memperhatikan kepulangan TKI.

2. Tentang minimnya bantuan kemanusiaan dan buruknya distribusi, **Tergugat III** dan **Tergugat V** telah menyediakan bantuan kebutuhan sehari-hari cukup

memadai, menyerahkan pinjaman bantuan, DEPSOS mengirimkan dana Surat Kuasa Uang sebesar Rp. 1.350.400.000,00 serta bantuan lain seperti beras, barang-barang keperluan pengungsi.

3. Tentang buruknya koordinasi angkutan pulang ke daerah asal, **Para Tergugat** telah melakukan koordinasi dalam penyediaan alat transportasi untuk mengangkut para buruh migran dengan menggunakan kapal TNI angkatan laut maupun kapal Pelni reguler secara gratis dan seluruh biaya ditanggung pemerintah.

4. Tentang buruknya koordinasi untuk keberangkatan langsung ke Malaysia, **Tergugat IX** telah melakukan pengurusan dokumen paspor secara cepat dan murah dengan cara memasang prosedur, persyaratan, dan mekanisme penyelesaian paspor dengan biaya pengurusan Rp.115.000,00. Selain itu dilakukan penambahan peralatan personil dan jam kerja di kantor Imigrasi Nunukan sehingga para deportan dapat cepat kembali bekerja di Malaysia.

## **5. Putusan Pengadilan**

a. Dalam eksepsi:

1) Menolak eksepsi para tergugat

b. Dalam pokok perkara:

- 1) Mengabulkan gugatan para Penggugat sebagian;
- 2) Menyatakan bahwa para Tergugat belum maksimal dalam memberikan perlindungan terhadap warga negaranya yang menjadi buruh migran di luar negeri;
- 3) Menghukum para Tergugat untuk segera melakukan langkah-langkah kongkrit pembenahan dan pengawasan mekanisme kerja dan koordinasi antara para Tergugat mengenai pengaturan dan pengurusan buruh migran Indonesia dan anggota keluarganya;
- 4) Menyatakan bahwa tuntutan-tuntutan selebihnya tidak dapat diterima;
- 5) Menghukum para Tergugat untuk membayar biaya perkara sebesar Rp.629.000,- (enam ratus dua puluh sembilan ribu rupiah).

## **B. Analisa Kasus**

Dalam gugatannya, penggugat telah menuntut bahwa pemerintah telah lalai dalam melindungi para buruh migran yang dideportasi dari Malaysia. Penggugat mempersoalkan sikap dan tindakan para tergugat yang dikategorikan sebagai perbuatan melawan hukum yaitu kelalaian pemerintah. Secara

eksplisit penggugat tidak menjelaskan tiap-tiap unsur kelalaian dalam gugatannya sesuai Pasal 1366 KUHPerdara. Namun, penggugat telah menjelaskan kelalaian para tergugat dalam seluruh dalil-dalilnya pada gugatan sesuai dengan Pasal 1366 KUHPerdara, termasuk menguraikan kerugian materil maupun materil yang timbul karena kelalaian tergugat.

Oleh karena itu, penulis mendasarkan gugatan penggugat yaitu kelalaian sesuai dengan Pasal 1366 KUHPerdara. Dalam menentukan apakah suatu perbuatan tergugat (Pemerintah) dapat dikategorikan sebagai unsur kelalaian dalam perbuatan melawan hukum atau tidak, maka penulis meneliti satu persatu unsur-unsur kelalaian itu dikorelasikan dengan gugatan penggugat.

Unsur-unsur kelalaian sebagaimana yang telah disebutkan dalam bab sebelumnya adalah:

- a. Adanya suatu perbuatan atau mengabaikan sesuatu yang mestinya dilakukan;
- b. Adanya suatu kewajiban kehati-hatian (*duty of care*);
- c. Tidak dijalankannya kewajiban kehati-hatian tersebut;
- d. Adanya kerugian bagi orang lain;
- e. Adanya hubungan sebab akibat antara perbuatan atau tidak melakukan perbuatan dengan kerugian yang timbul.

#### **Ad.a. Adanya Perbuatan yang merupakan kelalaian**

Telah dijelaskan sebelumnya bahwa perbuatan mencakup dua segi yaitu segi positif dan segi negatif. Segi positif adalah kesengajaan dan segi negatif adalah kelalaian. Dihubungkan dengan kasus, tergugat harus dibuktikan telah mengabaikan buruh migran.

1. Tergugat telah mengabaikan perlindungan hak-hak buruh migran di Nunukan yang sudah semestinya dilakukan dimana 81 orang buruh migran yang mengungsi meninggal dunia karena sakit, kurang bahan makanan, buruknya kondisi tempat tinggal, dan minimnya fasilitas dan sarana pelayanan kesehatan. Penggugat dalam hal ini memberikan alat bukti berupa Laporan Investigasi Jaringan Relawan Kemanusiaan untuk Nunukan. Dalam hal kematian 81 buruh migran ini, tergugat tidak memberikan bukti untuk membantah dalil penggugat.

2. Buruknya sistem pengawasan dan monitoring terhadap situasi dan kondisi buruh migran Indonesia di Malaysia.

Penggugat mendalilkan bahwa tergugat tidak melakukan tindakan apa pun untuk mencegah, menghentikan, atau pun mengoreksi terjadinya praktek-praktek perbudakan

terhadap buruh migran Indonesia yang bekerja di sektor perkebunan. Namun, tergugat membantahnya dengan bukti bahwa sudah dilakukan pengawasan dan monitoring dengan melakukan kunjungan ke Malaysia yang menghasilkan kesepakatan dengan Menteri Dalam negeri malaysia dalam menangani pemulangan buruh migran. Alat bukti yang diajukan oleh tergugat adalah Keputusan Menakertrans.

3. Dalam kualifikasi kelalaian, Tergugat lamban dalam merespon situasi darurat kemanusiaan peristiwa deportasi Buruh Migran Indonesia Dan keluarganya dari Malaysia yaitu minimnya bantuan kemanusiaan dan distribusinya yang buruk, buruknya koordinasi angkutan pulang ke daerah asal, buruknya koordinasi untuk keberangkatan lagi ke Malaysia. Alat bukti yang diajukan penggugat yaitu laporan Investigasi Jaringan Relawan Kemanusiaan untuk Nunukan dan media massa. Sedangkan tergugat membantahnya dengan mengajukan alat bukti berupa berita kawat Dalam Negeri dari Badan Urusan Logistik, berita acara serah terima bantuan, tanda terima pengiriman obat dan alat, surat pengantar barang, Keputusan Menkes RI dan Surat Keterangan a.n. Kadis Kesehatan Kasubdin.

**Ad.b. Adanya suatu kewajiban kehati-hatian (*duty of care*) yang tidak dijalankan;**

Unsur kurang hati-hati diakibatkan karena tidak dijalankannya suatu kewajiban kehati-hatian (*duty of care*). Sikap seperti itu merupakan sikap dibawah standar yang diciptakan oleh hukum untuk melindungi masyarakat dari bahaya dan resiko yang tidak layak. Dalam kasus ini, pemerintah telah digugat karena lalai melaksanakan kewajiban. Penguasa lalai melaksanakan kewajibannya, apabila:

- d) Lalai mengerjakan, memelihara, menyelenggarakan apa yang menjadi kewajibannya. Tergugat telah mengabaikan perlindungan hak-hak buruh migran di Nunukan yang sudah semestinya dilakukan dimana 81 orang buruh migran yang mengungsi meninggal dunia karena sakit, kurang bahan makanan, buruknya kondisi tempat tinggal, dan minimnya fasilitas dan sarana pelayanan kesehatan.
- e) Tidak melakukan pengamanan/ tidak memberi tanda-tanda bahaya pada tempat-tempat umum yang dapat menimbulkan bahaya bagi orang atau barang. Penggugat mendalilkan bahwa tergugat tidak memberikan informasi kepada buruh migran yang bekerja di daerah terpencil di Malaysia akan adanya deportasi besar-besaran oleh Pemerintah

Malaysia. Tergugat dengan menggunakan alat bukti pengumuman konsulat jenderal RI telah menginformasikan akan adanya deportasi, namun tidak maksimal dimana tidak menjangkau daerah terpencil.

f) Berbuat bertentangan dengan kewajiban hukumnya. Dalam kasus, penggugat menyatakan bahwa tergugat tidak berusaha untuk memberikan bantuan hukum kepada buruh migran Indonesia yang menghadapi ancaman deportasi. Hingga akhirnya banyak buruh migran yang tertangkap dan ditahanan ribuan buruh migran Indonesia tak berdokumen di kamp-kamp penampungan. **Para Tergugat** amat lamban untuk merespon situasi menyiapkan tempat-tempat penampungan di daerah-daerah kepulauan para buruh migran Indonesia dan keluarganya yang dideportasi dari Malaysia. Tergugat menyanggahnya dengan menyatakan sudah melakukan koordinasi dengan penda setempat, namun jika ada penolakan itu merupakan kebijakan penda setempat. Menurut penulis, jika pemerintah pusat serius menghadapi deportasi besar-besaran buruh migran dari Malaysia, maka dengan kekuasaannya mampu memaksa penda yang menolak untuk menerima buruh migran.

**Ad.c. Adanya kerugian bagi orang lain;**



Perbuatan pengabaian yang dilakukan mengakibatkan kerugian bagi orang lain. Kerugian dapat berupa kerugian materiil dan immateriil. Pada umumnya penderita yang menuntut ganti rugi harus dapat membuktikan besarnya kerugian. Namun, dalam gugatan *citizen lawsuit* ini, penggugat bukanlah penderita yang mengalami kerugian. Penggugat memakai gugatan *citizen lawsuit* karena kualifikasi penggugat memang tidak perlu membuktikan kerugian langsung pada dirinya tapi kerugian bagi kepentingan umum -dalam hal ini buruh migran di Nunukan- Bila dihubungkan dengan kasus diatas, maka kerugian yang dialami oleh buruh migran yaitu berupa kerugian materiil dan immateriil.

Dalam pembuktian perkara, diketahui bahwa banyak buruh migran Indonesia di Nunukan terkatung-katung tak menentu nasibnya, kehabisan uang, bahkan terpaksa menjual anak demi kelangsungan hidupnya (Bukti Media Indonesia, Suara Pembaruan, Kompas bulan September). Bahwa akibat kondisi hidup di tempat penampungan yang serba tidak memadai tersebut, para deportan rentan terhadap berbagai penyakit menular. Akibatnya, sampai pada tanggal 20 Oktober 2002 tercatat 81 orang meninggal dunia karena sakit, kurang bahan makanan, buruknya kondisi tempat tinggal, dan minimnya fasilitas dan sarana pelayanan kesehatan. Misalnya

untuk ditampung di rumah-rumah penduduk harus mengeluarkan Rp 7.000/hari. Untuk menggunakan fasilitas MCK warga setempat untuk mandi, cuci, buang air, para deportan harus mengeluarkan uang Rp 1.000 - Rp 2.500 setiap kali pakai.

Makanan yang dijual juga berlipat kali harganya. Air bersih yang biasanya Rp 50.000/tangki menjadi Rp 80.000 - Rp 100.000/tangki. Tarif angkutan umum yang biasanya Rp 1.500 menjadi Rp 2.500 - Rp 5.000, situasi minimnya bantuan pangan di Nunukan juga merugikan warga setempat karena harga bahan pangan meningkat tajam. Misalnya harga beras Rp 80.000/karung (25 kg) menjadi Rp 85.000/karung, harga sayuran Rp 1.000 menjadi Rp 1.500 - Rp 2.000 (Laporan investigasi Tim Jaringan Relawan untuk Kemanusiaan). Para buruh migran yang tidak memiliki uang sama sekali yang akhirnya terpaksa terlunta-lunta di Nunukan. Bahkan ada yang dengan terpaksa menjual anak kandungnya sendiri demi mendapatkan uang untuk bertahan hidup atau kembali ke daerah asal (Kompas Bulan September). Selain itu, diketahui bahwa terdapat banyak deportan yang harus menunggu satu bulan dan membayar biaya sampai Rp 2.000.000,- (dua juta rupiah) agar dapat memiliki paspor (Suara Pembaruan Bulan Agustus). Kondisi yang memprihatinkan dan menimbulkan kerugian tersebut diperkuat oleh 6 orang saksi yang dihadirkan di persidangan yaitu saksi Teti Kuswandari, Thomas Johannes Dedimus, Arkadius Loho, Najib Abu Yaser, dan Agung Darmawan.

Tergugat menyanggahnya dengan menyatakan bahwa telah disediakan fasilitas MCK yang memenuhi syarat dan telah mengirim tenaga medis berjumlah 275 orang dan medis (obat-obatan, makanan, alat kesehatan, ambulans,dll) serta rumah sakit terapung dan rumah sakit lapangan dari Depkes dan BSP Makasar. Selain itu, sedang dibangun Rumah Sakit Umum Nunukan pada tanggal 2 Oktober 2002 (bukti surat pengantar barang dan tanda terima pengiriman obat dan alat). Tergugat telah memberikan pelayanan seoptimal mungkin kepada para buruh migran. Jika kualitas pelayanan dirasa kurang baik, hal itu bukan karena kelalaian tergugat, melainkan kondisi obyektif banyaknya buruh migran yang dideportasi dari Malaysia di Nunukan.

**Ad.d. Adanya hubungan sebab akibat antara perbuatan atau tidak melakukan perbuatan dengan kerugian yang timbul**

Hubungan sebab-akibat yang dimaksud adalah adanya hubungan antara perbuatan yang dilakukan dengan kerugian yang diakibatkan dari perbuatan tersebut. Tergugat membantah bahwa tragedi Nunukan adalah kesalahan tergugat yang menganggap bahwa kesalahan dikarenakan buruh migran yang mengabaikan ketentuan dan prosedur yang berlaku di Malaysia. Jika ketentuan yang berlaku dijalankan maka

deportasi tidak akan terjadi. Sedangkan, menurut penggugat kerugian yang diderita buruh migran adalah akibat yang ditimbulkan dari kebijakan Pemerintah yang kurang tanggap terhadap pengungsi buruh migran di Nunukan.

Bila dihubungkan dengan kasus, berdasarkan teori "*Adequate Veroorzaking*" pengertian 'menurut perhitungan yang layak' ialah semua yang dapat diduga. Sehingga, tergugat selaku pemerintah lebih mengetahui dan dapat menduga akibat yang menimpa buruh migran yang tidak berdokumen terhadap deportasi besar-besaran dari Malaysia. Para buruh migran tersebut banyak yang kehilangan dokumennya karena *Majikan diwajibkan menyimpan Pasport pekerja* (bukti Pertukaran Nota Diplomatik Juli 1998). Hal ini merupakan pangkal persoalan yang dapat menyebabkan buruh migran Indonesia di Malaysia yang sebenarnya berdokumen menjadi buruh migran Indonesia yang tidak berdokumen, apabila di kemudian hari yang bersangkutan sedang tidak di rumah majikan, atau berpindah majikan, atau kedatangan tidak membawa dokumennya ketika terjadi razia.

Sebenarnya berbagai peristiwa pelanggaran HAM bagi buruh migran Indonesia tidak berdokumen yang bekerja di Malaysia bukanlah baru sekali ini terjadi. Sudah seringkali terjadi berbagai kasus buruh migran Indonesia ditangkap,

ditahan, dihukum, dan dideportasi dengan alasan tidak memiliki dokumen kerja yang lengkap. Namun peristiwa seperti ini terus menerus terjadi sebabnya karena tidak pernah mendapatkan perhatian serius tentang cara penanggulangannya.

Dari alat bukti yang telah dikemukakan oleh para pihak dan berdasar pertimbangan hakim, terlihat bahwa tergugat tidak memenuhi unsur kelalaian. Namun, dinyatakan bahwa fakta yang tertangkap di persidangan memperlihatkan antisipasi dan perlindungan belum maksimal.

"Menimbang, bahwa kendatipun dipersidangan terbukti kalau para tergugat telah melakukan antisipasi dan perlindungan kepada warga negara yang menjadi buruh migran di Malaysia, akan tetapi berdasarkan fakta yang tertangkap di persidangan ternyata antisipasi dan perlindungan dapat dikatakan belum maksimal.."

Menurut penulis, kebijakan tergugat terhadap buruh migran di Malaysia sulit dibuktikan oleh penggugat karena kebijakan pemerintah dibuktikan dengan alat bukti surat. Hal ini terlihat dari alat-alat bukti yang diajukan oleh tergugat berupa akta otentik yang dibuat oleh pejabat yang berwenang (diantaranya Kepmenko Kesra, surat Pejabat Polis Diaraja Malaysia, Surat Konsulat Jenderal RI). Walaupun terdapat enam orang saksi yang telah dihadirkan penggugat

di persidangan, namun kekuatan pembuktian dari kesaksian saksi saja tidak dianggap sempurna oleh hakim; diperlukan alat bukti lain agar gugatannya terbukti secara sempurna, misalnya dengan persangkaan atau pengakuan tergugat.

Sedangkan, kekuatan pembuktian yang dimiliki oleh akta otentik yang dibuat oleh pejabat yang berwenang bersifat sempurna dan mengikat karena akta tersebut cukup membuktikan tentang peristiwa hukum atau hak yang harus dibuktikan sehingga tidak perlu alat bukti lagi. Disebut mengikat karena apa yang ditulis dalam akta tersebut harus dipercaya hakim sebagai sesuatu yang benar selama hal itu tidak bisa dibuktikan sebaliknya.

Alat bukti yang telah dikemukakan dalam persidangan oleh tergugat adalah media massa yang telah dibubuhi materai/*nazegelen*. Alat bukti tersebut bukan merupakan akta otentik, sehingga nilai pembuktiannya bebas. Artinya penilaiannya diserahkan kepada pertimbangan dan kebijaksanaan Hakim. Oleh karena itu, alat bukti tersebut digunakan untuk menimbulkan persangkaan hakim berdasarkan kenyataan atau fakta yang terbukti dalam persidangan.

Sebagaimana telah dijelaskan pada bab sebelumnya, terdapat beberapa undang-undang yang telah mengatur tentang "Pembuktian Terbalik" dimana beban pembuktian dibalikkan

sehingga menjadi kewajiban dasar pelaku untuk membuktikan bahwa ia tidak bersalah. Jadi, unsur kesalahan justru dibuktikan oleh tergugat. Sedangkan, beban pembuktian terhadap perkara ini menyandarkan pada ketentuan dalam Pasal 163 HIR yaitu penggugatlah yang wajib membuktikan.

Menurut analisa penulis, dalam perkara tersebut majelis hakim tidak mempertimbangkan dan memperhatikan kedudukan dan kemampuan kedua belah pihak dalam membuktikan dalilnya. Ada kesulitan yang dihadapi penggugat sebagai warga negara melawan pemerintah dalam pembuktian kelalaiannya, maka hakim harus memperhatikan Teori Kepatutan dimana hakim harus menyampingkan aturan berdasar pada Pasal 163 HIR atau Pasal 1865 KUHPERdata apabila penerapan ketentuan itu dalam keadaan kongkrit menimbulkan ketidakadilan atau ketidakpatutan. Pengaturan mengenai pembuktian terbalik disebabkan karena upaya hukum yang dapat dijadikan sebagai dasar gugatan masih belum efektif memperoleh ganti rugi dan mempunyai dampak besar terhadap kepentingan umum.

Para penggugat telah mengajukan tuntutan sebagaimana tertera dalam surat gugatan. Namun, tidak semua tuntutan penggugat dapat dikabulkan oleh hakim. Terhadap tuntutan penggugat yang menyatakan para tergugat bersalah telah

lalai dalam memberikan perlindungan terhadap warga negaranya yang menjadi buruh migran di luar negeri dan menyatakan para tergugat bersalah telah mengakibatkan kerugian materiil dan immateriil warga negara yang bekerja sebagai buruh migran di Malaysia dan dipulangkan dari Malaysia, tidak dikabulkan oleh hakim. Pertimbangan Hakim:

"Majelis berpendapat bahwa para tergugat di persidangan tidak terbukti kalau dikatakan telah lalai menyediakan perlindungan kepada buruh migran Indonesia tidak berdokumen dan keluarganya di luar negeri, demikian juga tidak terbukti kalau dikatakan pemerintah lamban merespon situasi darurat kemanusiaan dalam peristiwa deportasi .."

"...tuntutan ini tidak dapat dikabulkan karena tidak terbukti menurut hukum, akan tetapi berdasarkan fakta yang terungkap di persidangan maka yang dapat dikabulkan hanya menyatakan bahwa para tergugat belum maksimal dalam memberikan perlindungan...dan seterusnya"

Hal tersebut sejalan dengan pembuktian yang telah dilakukan didalam persidangan dimana tergugat tidak terbukti telah melakukan kelalaian. Mengenai pernyataan kerugian dalam kelalaian sesuai Pasal 1366 KUHPerdara memang tidak memberikan definisi tentang kerugian. Namun,



dalam hukum perdata mewajibkan adanya hubungan sebab akibat secara langsung antara kerugian yang dideritanya betul-betul disebabkan perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh pelaku dan penderita juga harus membuktikan besarnya kerugian yang telah dideritanya.<sup>180</sup>

Majelis Hakim telah menjawab permasalahan dengan berpedoman pada konsep dasar *citizen lawsuit* yang tidak mengajukan tuntutan ganti rugi berupa uang, sehingga tidak perlu menghitung berapa besarnya kerugian secara matematis. Seperti telah dibahas sebelumnya, bahwa orang-perorang warga negara yang menjadi penggugat dalam *citizen lawsuit* tidak perlu membuktikan adanya kerugian langsung yang bersifat *riil* dan *tangible*. Hal ini karena sulit untuk menilai dan menentukan materi dalam jumlah yang wajar untuk mengganti kerugian yang telah dialami masyarakat.<sup>181</sup> Diberbagai perkara dengan pengajuan *citizen lawsuit* dalamuntutannya para penggugat memang tidak pernah meminta ganti rugi berupa uang. Hal ini karena pada dasarnya menyangkut kepentingan umum. Selain itu penggugat juga bukan merupakan penderita langsung, sehingga penggugat tidak dapat menuntut ganti rugi materiil.

---

<sup>180</sup>Agustina, *Op.Cit.*, hal.59.

<sup>181</sup>Sugianto, *loc.cit.*, hal.36.

Tuntutan mengenai penghukuman, menurut majelis hakim tidak bisa dikabulkan karena pengadilan tidak berwenang.

Beberapa tuntutan yang tidak dikabulkan yaitu:

- a. Segera membentuk undang-undang yang memberikan perlindungan bagi buruh migran Indonesia dan anggota keluarganya, serta menjamin tersosialisasi dengan baik undang-undang tersebut ke seluruh Indonesia.
- b. Segera meratifikasi Konvensi Internasional PBB tahun 1990 tentang Perlindungan hak buruh migran dan semua anggota keluarganya (*UN Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families 1990*).
- c. Segera membuat perjanjian bilateral dengan pemerintah Malaysia (*Bilateral Agreement*) mengenai penempatan buruh migran Indonesia di Malaysia yang menjamin perlindungan hak asasi manusia bagi buruh migran Indonesia dan anggota keluarganya.
- d. Segera melakukan investigasi dan inventarisasi atas kerugian materiil dan immaterial yang dialami oleh buruh migran Indonesia yang bekerja di Malaysia yang dipulangkan akibat diberlakukannya UU Imigrasi Malaysia No. A 1154 tahun 2002.
- e. Segera mengajukan tuntutan kompensasi kepada pemerintah Malaysia atas kerugian yang dialami oleh

buruh migran Indonesia dan anggota keluarganya yang bekerja di Malaysia yang mengalami deportasi massal paksa akibat diberlakukannya UU Imigrasi Malaysia No. A1154 tahun 2002 melalui saluran diplomatik maupun organisasi PBB dan kemudian menjamin kompensasi yang diperoleh tersebut terdistribusi kepada yang berhak tanpa kecuali.

g. Segera melakukan langkah-langkah konkrit membenahi sistem sanksi terhadap aparat di bawah **Para Tergugat** yang bertanggung jawab terhadap buruknya mekanisme perlindungan buruh migran Indonesia dan keluarganya.

“Majelis berpendapat tuntutan-tuntutan No.4 a, b, c, d, e, dan g tidak berwenang menghukum para tergugat untuk segera membentuk undang-undang, meratifikasi konvensi internasional PBB tahun 1990, membuat perjanjian bilateral, melakukan investigasi dan mengajukan tuntutan konvensi kepada pemerintah Malaysia kecuali yang dikabulkan adalah No.4 f”

Mengenai ganti rugi dalam perbuatan melawan hukum ditetapkan oleh hakim dengan penaksiran dengan memperhatikan kedudukan dan kemampuan kedua belah pihak. Sehingga, berdasarkan Pasal 20 dan Pasal 11 Undang-Undang Dasar 1945 jelas menentukan bahwa wewenang untuk membentuk

Undang-Undang harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).<sup>182</sup>

Majelis hakim telah mengabulkan tuntutan penggugat untuk melakukan langkah-langkah kongkrit pembenahan dan pengawasan mekanisme dan koordinasi antara para tergugat mengenai pengaturan dan pengurusan buruh migran Indonesia dan keluarganya. Sehingga menurut penulis, Majelis Hakim tetap adil dalam memutus perkara karena tetap melaksanakan hukum acara sesuai ketentuan yang berlaku, tetapi tidak mengabaikan berbagai fakta kerugian yang telah dialami oleh buruh migran. Buruh migran Indonesia bagaimanapun juga merupakan warga negara Indonesia yang wajib dilindungi oleh pemerintah. Dalam hal ini, tuntutan penggugat dikabulkan sebagian dengan diwajibkannya tergugat untuk membenahi penanggulangan dan perlindungan bagi buruh migran Indonesia.

---

<sup>182</sup>Pasal 20 Undang-Undang Dasar 1945 berbunyi:

- (1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang
- (2) Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama.

Pasal 11 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 berbunyi: Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

"Majelis tidak menutup mata mengenai kondisi [buruh migran] yang sangat menyedihkan, akan tetapi kondisi buruk itu tidak sepenuhnya disebabkan oleh faktor kesalahan pemerintah, melainkan masalahnya sangat kompleks seperti kondisi geografis kota Nunukan yang dapat dikatakan 'kurang siap' menerima gelombang arus deportasi besar-besaran."

"Menimbang, bahwa berdasarkan alasan-alasan yang dipertimbangkan, Majelis berpendapat bahwa meskipun para tergugat tidak terbukti melakukan perbuatan melawan hukum, akan tetapi berdasarkan fakta yang terungkap di persidangan ternyata bahwa penanggulangan dan perlindungan para tergugat terhadap warga negara yang menjadi buruh migran Indonesia belum maksimal, artinya masih banyak faktor yang harus dibenahi oleh para tergugat.."

Menurut penulis, pertimbangan hakim ini baik karena majelis hakim memutuskan tidak hanya dengan menilai alat bukti yang telah dikemukakan di muka persidangan, tetapi juga memutuskan berdasar asas keadilan dan kepentingan umum bagi para pencari keadilan. Selain itu juga telah melakukan terobosan hukum sehingga *citizen lawsuit* dapat digunakan dalam kasus ini.

## BAB V

### PENUTUP

#### A. KESIMPULAN

1. Gugatan *Citizen Lawsuit* adalah gugatan dengan mengatasnamakan kepentingan umum yang diajukan oleh setiap atau sekelompok warga negara terhadap pihak tertentu yang melanggar undang-undang atau yang gagal memenuhi kewajibannya, dimana warga negara yang mengajukan gugatan tidak perlu membuktikan bahwa dirinya adalah pihak yang mengalami kerugian secara langsung (riil). Gugatan *Citizen Lawsuit* belum mempunyai pengaturan dalam undang-undang, namun sumber penggunaan gugatan *Citizen Lawsuit* telah ada dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia serta sesuai dengan asas-asas peradilan yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 Tentang Kekuasaan Kehakiman. Sehingga, hakim telah menciptakan hukum

dengan putusannya sebagai yurisprudensi yang menjadi sumber hukum dalam penggunaan *citizen lawsuit*.

2. Pembuktian unsur kelalaian yang dilakukan oleh Pemerintah saat ini dilakukan sesuai dengan hukum acara biasa dimana unsur kelalaian yang harus dibuktikan yaitu:

- a. Adanya suatu perbuatan atau mengabaikan sesuatu yang mestinya dilakukan;
- b. Adanya suatu kewajiban kehati-hatian (*duty of care*);
- c. Tidak dijalankannya kewajiban kehati-hatian tersebut;
- d. Adanya kerugian bagi orang lain;
- e. Adanya hubungan sebab akibat antara perbuatan atau tidak melakukan perbuatan dengan kerugian yang timbul.

Sedangkan, beban pembuktian kelalaian dalam gugatan *citizen lawsuit* sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 1865 KUHPerdara dan Pasal 163 HIR.

3. Secara luas, jenis-jenis tuntutan yang dapat diajukan karena perbuatan melawan hukum berdasarkan Pasal 1365 dan 1366 KUHPerdara ialah:

- f. Ganti rugi dalam bentuk uang atas kerugian yang ditimbulkan
- g. Ganti rugi dalam bentuk *natura* atau pengembalian keadaan pada keadaan semula.
- h. Pemulihan dalam keadaan semula (dapat dengan uang pemaksa).
- i. Pernyataan pengadilan bahwa perbuatan yang dilakukan adalah perbuatan melawan hukum.
- j. Larangan untuk melakukan perbuatan tertentu (dapat dengan uang pemaksa).

Namun, karakteristik gugatan *citizen lawsuit* dilakukan atas kepentingan umum<sup>183</sup> yang dirugikan. Oleh karena itu, tuntutan yang diajukan tidak bersifat materil. Pada gugatan *Citizen Lawsuit* tuntutan yang diajukan yaitu menyatakan bersalah telah lalai, menyatakan bersalah telah mengakibatkan kerugian materiil dan immaterial, agar tergugat segera membuat undang-undang, revisi undang-undang, mengeluarkan peraturan tambahan, dan melakukan tindakan tertentu lainnya.

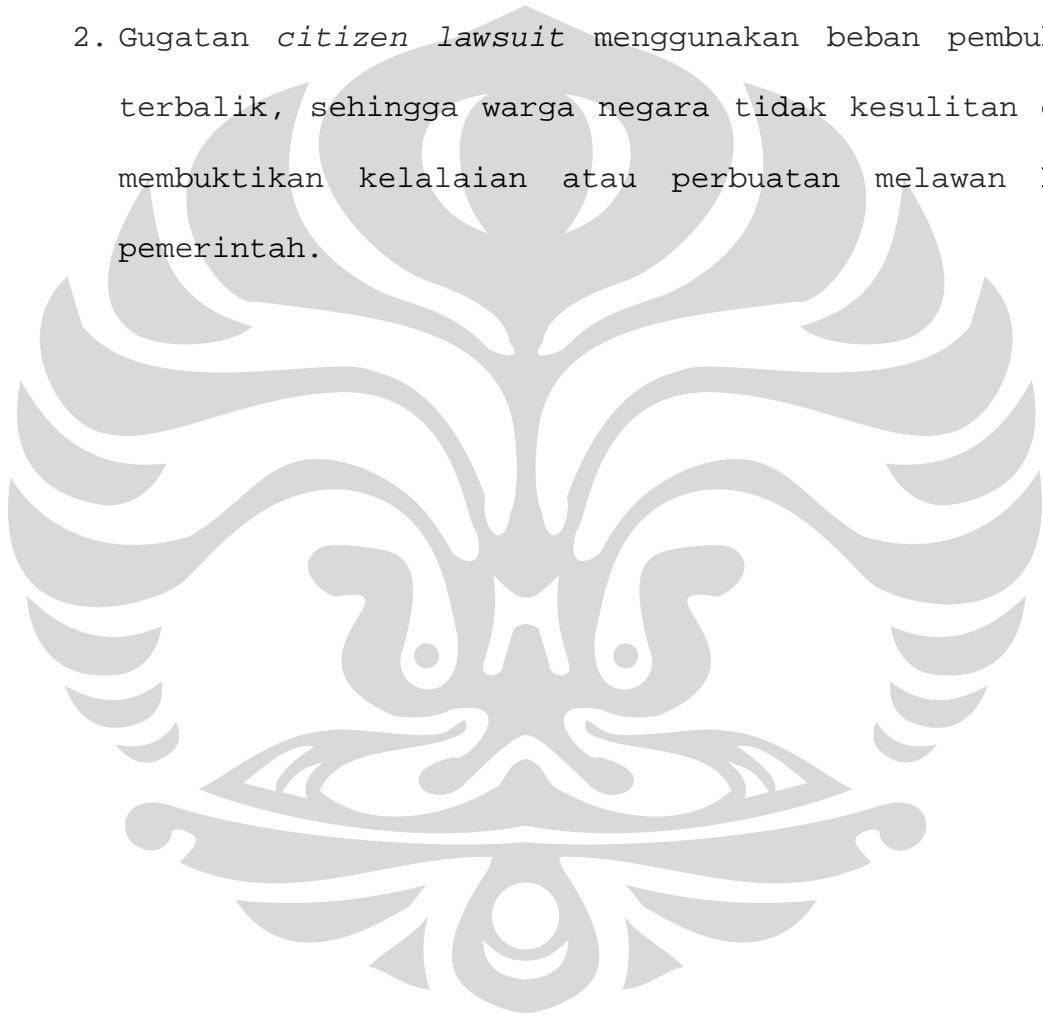
---

<sup>183</sup>Menurut Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, kepentingan umum berarti kepentingan sebagian besar lapisan masyarakat.



## **B. SARAN**

1. Pengaturan mekanisme pengajuan gugatan *citizen lawsuit* dimasukkan kedalam Undang-Undang tentang Hukum Acara perdata yang baru.
2. Gugatan *citizen lawsuit* menggunakan beban pembuktian terbalik, sehingga warga negara tidak kesulitan dalam membuktikan kelalaian atau perbuatan melawan hukum pemerintah.



## DAFTAR PUSTAKA

### Peraturan perundang-undangan

Indonesia (a). *Undang-Undang Dasar 1945*.

Indonesia (b). *Undang-Undang Tentang Hak Asasi Manusia*. UU No.39. LN No.165 Tahun 1999, TLN No.3886.

Indonesia (c). *Undang-Undang Tentang Kekuasaan Kehakiman*. UU Nomor 4. LN No. 8 Tahun 2004. TLN No.4358.

Indonesia (e). *Undang-Undang Tentang Perlindungan Konsumen*. UU Nomor 8. LN No.42 Tahun 1999. TLN No. 3821.

Indonesia (f). *Undang-Undang Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup*. UU Nomor 23. LN No.68 Tahun 1997. TLN No. 3899.

Indonesia (d). *Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*. Lembaran Lepas 2005.

Mahkamah Agung. *Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Tentang Acara Pengajuan Gugatan Kelompok*. Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia No. 1 Tahun 2002.

*Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (Burgelijk Wetboek)*. diterjemahkan oleh R. Subekti dan R. Tjitrosudibio. Cet.19. Jakarta: Pradnya Paramita, 1985.

### Putusan

Gugatan Nomor 28/PDT.G/2003/PN.JKT.PST., tanggal 8 Desember 2003.

Gugatan Nomor 228/PDT.G/2006/PN.JKT.PST., tanggal 18 Oktober 2006

Gugatan Nomor 406/PDT.G/2006/PN.JKT.PST., tanggal 13  
Desember 2006

Gugatan Nomor 308/PTD.G/2007/PN.JKT.PST., tanggal 12  
September 2007

### Buku

Ali, Chidir. *Yurisprudensi Indonesia tentang Perbuatan Melanggar Hukum (Onrechmatige daad)*. Bandung: Bina Cipta, 1977.

Badrulzaman, Miriam Darus. *KUHPerdata-Buku III, Hukum Perikatan Dengan Penjelasan*. Bandung: Alumni, 1993.

Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka, 1990.

Djojodirjo, M.A. Moegni. *Perbuatan Melawan Hukum*. Jakarta: Pradnya Paramita, 1982.

Effendi, Bahtiar. et.al. *Surat Gugat dan Hukum Pembuktian dalam Perkara Perdata*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1991.

Fuady, Munir. *Perbuatan Melawan Hukum Pendekatan Kontemporer*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2002.

Harahap, Yahya. *Hukum Acara Perdata Tentang Gugatan, Persidangan, Penyitaan, Pembuktian, dan Putusan Pengadilan*. Jakarta: Sinar Grafika, 2005.

Indroharto. *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: Sinar Harapan, 2004.

Kansil, C.S.T. *Kamus Istilah Aneka Hukum*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2002.

Kariadi, M. *RIB(HIR)*. Bogor: Politeia, 1992.

- Lotulung, Paulus Effendi. *Penegakkan Hukum Lingkungan oleh Hakim Perdata*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1993.
- Mahdi, Sri Soesilowati. et.al. *Hukum Perdata Suatu Pengantar*. Jakarta: Gitama Jaya, 2005.
- Mahendra, Yusril Ihza. *Dalam Gagasan dan Pemikiran tentang Pembaharuan Hukum Nasional*. Jakarta: Tim Pakar Dep.Keh dan HAM RI, 2002.
- Mertokusumo, Sudikno. *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*. Yogyakarta: Liberty, 2003.
- \_\_\_\_\_. *Hukum Acara Perdata Indonesia*. Yogyakarta: Liberty, 2002.
- Mulyadi, Lilik. *Hukum Acara Perdata Menurut Teori dan Praktik Peradilan Indonesia*. Jakarta: Djembatan, 2005.
- Prodjodikoro, R. Wirjono. *Perbuatan Melawan Hukum*. Cet.5. Bandung: Sumur Bandung, 1967.
- \_\_\_\_\_. *Azas-Azas Hukum Acara Perdata*. Bandung: Sumur Bandung, 1979.
- Prints, Darwan. *Strategi Menyusun dan Menangani Gugatan Perdata*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1996.
- Pubacaraka, Purnadi dan Soerjono Soekanto. *Perundang-undangan dan Yurisprudensi*. Bandung: Citra aditya Bakti, 1989.
- S.n. *Panduan Bantuan Hukum di Indonesia: Pedoman Memahami dan Menyelesaikan Masalah Hukum*. Jakarta: YLBHI dan PSHK, 2000.
- Samudera, Teguh. *Hukum Pembuktian dalam Acara Perdata*. Bandung: Alumni, 2004.
- Santosa, Mas Achmad dan Sulaiman N. Sembiring. *Hak Gugat Organisasi Lingkungan (Environmental Legal Standing)*. Jakarta: ICEL, 1997.

- Satrio, J. *Hukum Perikatan, Perikatan yang Lahir dari Undang-Undang Bagian 1*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1993.
- Setiawan, R. *Tinjauan Elementer Perbuatan Melawan Hukum*. Bandung: Bina Cipta, 1991.
- Siahaan, N.H.T. *Hukum Lingkungan*. Jakarta: Pancuran Alam, 2006.
- Simanjuntak, P.N.H. *Pokok-Pokok Hukum Perdata Indonesia*. Jakarta: Djambatan, 1999.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamuji. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2006. Setiawan, R. *Aneka Masalah Hukum dan Hukum Acara Perdata*. Bandung: Alumni, 1992.
- Soepomo, R. *Hukum Acara Perdata Pengadilan Negeri*. Jakarta: Pradnya Paramita, 1993.
- Soeroso, R. *Praktik Hukum Acara Perdata, Tata Cara dan Proses Persidangan*. Jakarta: Sinar Grafika, 1996.
- Soesilo, R. *RIB/HIR dengan Penjelasan*. Bogor: Politea, 1995.
- Subekti, R. dan Tjitrosoedibio. *Kamus Hukum*. Cet.16. Jakarta: Pradnya Paramita, 2005.
- \_\_\_\_\_. *Hukum Pembuktian*. Jakarta: PT. Pradnya Paramita, 2003.
- \_\_\_\_\_. *Hukum Acara Perdata*. Jakarta: Bina Cipta, 1977.
- Suharnoko. *Hukum Perjanjian Teori dan Analisa Kasus*. Cet.2. Jakarta: Prenada Media, 2004.
- Sutantio, Retnowulan dan Iskandar Oeripkartawinata. *Hukum Acara Perdata dalam Teori dan Praktek*. Bandung: Mandar Maju, 2005.
- Syahrani, Riduan. *Hukum Acara Perdata di Lingkungan Peradilan Umum*. Jakarta: Pustaka Kartini, 1988.

Wahyono, Padmo. et.al. *Pejabat sebagai Calon Tergugat dalam Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: CV. Sri Rahayu, 1989.

### **Artikel**

Sugianto, Indro. "Kasus Nunukan: Hak Gugat Warga Negara (*Citizen Lawsuit*) Terhadap Negara," *Jurnal Kajian Putusan Pengadilan Dictum*. Edisi 2 (2004):33.

### **Makalah**

Nurdin, Andriani. "Gugatan *Citizen Lawsuit*," Makalah disampaikan pada Seminar Sehari Penegakkan Hukum Lingkungan Melalui Instrumen Gugatan *Citizen Lawsuit*, Malang, 4 April 2005.

### **Internet**

"Pemerintah Digugat Soal Buruh Migran Nunukan", [www.sinarharapan.co.id/berita/0301/25/nas02.html](http://www.sinarharapan.co.id/berita/0301/25/nas02.html), diunduh pada 10 Juni 2008.

"Pro-kontra *Citizen Law Suit*: Belajar dari Kasus Nunukan," <http://hukumonline.com/detail.asp?id=8003&cl=Fokus>. diunduh pada tanggal 20 Februari 2008.

### **Skripsi**

Astuti, Retno Kusumo. "Tinjauan Terhadap Pengajuan Gugatan Mengatasnamakan Kepentingan Umum (*Citizen Lawsuit*) Menurut Hukum Acara Perdata." Skripsi Sarjana, Universitas Indonesia, Depok, 2001.

Elisabeth, Marion. "Karakteristik Tuntutan dalam Gugatan Warga Negara Atas Nama Kepentingan Umum (*Citizen Lawsuit*) Atas Perbuatan Melawan Hukum Pemerintah." Skripsi Sarjana, Universitas Indonesia, Depok 2007.