

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Tinjauan Teoritis

##### 1. Teori Negara Hukum

Teori negara hukum pada dasarnya bermakna bahwa dalam suatu negara, hukum ditempatkan pada posisi tertinggi (*supreme*) dan segala perbuatan yang dilakukan oleh pemerintah atau otoritas negara harus tunduk pada ketentuan hukum (*subject to the law*)<sup>44</sup>.

Teori negara hukum pada mulanya di jelaskan oleh Plato, dan selanjutnya teori tersebut dilanjutkan oleh Aristoteles. Plato menjelaskan bahwa negara dianggap ideal apabila dalam penyelenggaraan kekuasaan dilandasi oleh hukum (*nomoi*)<sup>45</sup>. Selanjutnya gagasan *nomoi* tersebut dipertegas oleh Aristoteles. Menurut Aristoteles, kekuasaan dalam suatu negara (*polis*) bukan dijalankan oleh manusia, melainkan oleh hukum yang bersumber dari buah pikiran yang adil dan kesusilaan<sup>46</sup>. Aristoteles juga menegaskan, bahwa negara yang ideal adalah negara yang dijalankan dengan konstitusi dan kedaulatan hukum<sup>47</sup>. Kemudian dalam realitas perkembangan zaman, gagasan negara hukum tersebut menjadi rujukan dalam setiap pemikiran mengenai negara hukum, hingga puncaknya pada abad ke-17 di Eropa.

---

<sup>44</sup> Sumali. 2003. *Reduksi Kekuasaan Eksekutif Di Bidang Peraturan Pengganti Undang-Undang (PERPU)*. Malang. Penerbit Universitas Muhammadiyah Malang Press. Hal. 11.

<sup>45</sup> Zahermann Armandz Muabezi. 2017. *Negara Berdasarkan Hukum (Rechtsstaats) Bukan Kekuasaan (Machtsstaat)*. Jurnal Hukum dan Peradilan Vol. 6 No. 3. Hal. 422.

<sup>46</sup> Fajlurrahman Jurdi. *Op.cit.* Hal. 42.

<sup>47</sup> *Ibid.*

Dalam sejarah pemikiran hukum klasik, terdapat dua konsepsi negara hukum yaitu *rechtsstaat* yang dikenal di negara-negara Eropa Kontinental dan *the rule of law* yang berkembang di negara-negara *Anglo Saxon*. Perbedaan penyebutan kedua konsepsi negara hukum tersebut diakibatkan latar belakang yang berbeda. Konsep *rechtsstaat* tercipta karena perjuangan menentang absolutisme, yang bersifat revolusioner. Sedangkan *the rule of law* berkembang secara evolusioner<sup>48</sup>. Perbedaan diantara kedua konsepsi negara hukum tersebut tidak menjadi permasalahan yang berarti, karena kedua konsepsi tersebut sama-sama mensyaratkan adanya perlindungan Hak Asasi Manusia.

Dalam perkembangannya, terdapat ahli yang mengemukakan pendapatnya tentang konsep negara hukum (*rechtsstaat*) antara Julius Stahl, Scheltema, Arief Sidharta, Sudargo Gautama.

Unsur-unsur konsep *rechtsstaat* menurut Julius Stahl mencakup empat elemen penting, sebagai berikut:

- a. Perlindungan Hak Asasi Manusia.
- b. Pemisahan atau pembagian kekuasaan.
- c. Penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan undang-undang (*wetmatigheid van bestuur*).
- d. Adanya peradilan administrasi yang bebas dalam perselisihan<sup>49</sup>.

Selanjutnya, unsur-unsur penting *rechtsstaat* menurut Sudargo Gautama adalah sebagai berikut:

---

<sup>48</sup> Khathryna Ihcent Pelealu. 2015. *Konsep Pemikiran Tentang Negara Hukum Demokrasi Dan Hukum Hak Asasi Manusia Pasca Reformasi*. Jurnal Lex Administratum Fakultas Hukum Vol. 3 No. 7. Fakultas Hukum Universitas Sam Ratulangi. Hal. 110.

<sup>49</sup> Zahermann Armandz Muabezi. *Op.cit.* Hal. 426.

- a. Adanya pembatasan kekuasaan negara kepada perorangan berdasarkan ketentuan hukum.
- b. Pelanggaran hak-hak individu hanya dapat dilakukan berdasarkan ketentuan hukum (asas legalitas).
- c. Terdapat perlindungan Hak Asas Manusia.
- d. Terdapat pemisahan kekuasaan.
- e. Adanya badan peradilan yang bersifat independen<sup>50</sup>.

Selanjutnya unsur-unsur *rechtsstaat* menurut Scheltema adalah sebagai berikut:

- a. kepastian hukum.
- b. persamaan dihadapan hukum (*equality before the law*).
- c. Demokrasi.
- d. Pemerintahan yang memberikan pelayanan kepada kepentingan umum<sup>51</sup>.

Arief Sidharta, berangkat dari pemikiran Scheltama tentang *rechtsstaat* mengemukakan pendapatnya tentang unsur-unsur negara hukum secara baru, dalam beberapa unsur sebagai berikut:

- a. Adanya pengakuan, penghormatan, serta perlindungan Hak Asasi Manusia yang berdasarkan penghormatan atas harkat martabat manusia (*human dignity*).
- b. Adanya asas kepastian hukum, yang di dalamnya terdiri dari asas legalitas, konstiusionalitas, serta supremasi hukum, asas *non retroaktif*, asas peradilan bebas, asas *non liquet* (hakim tidak boleh menolak suatu perkara), asas pemerintahan yang berdasarkan ketentuan hukum, serta terdapat perumusan Hak Asasi Manusia dalam konstitusi.
- c. Berlakunya asas *similia similibus* atau *equality before the law* yaitu tentang persamaan yang terdiri dari: persamaan derajat atau hak di hadapan hukum serta persamaan perlakuan yang sama bagi setiap warga negara.
- d. Adanya asas demokrasi dimana setiap warga negara memiliki kesempatan yang sama dalam berpartisipasi aktif maupun pasif dalam penyelenggaraan negara, yang di implementasikan dalam konsep representasi.

<sup>50</sup> Khathryna Ihcent Pelealu. *Op.cit.* Hal. 109.

<sup>51</sup> Fajlurrahman Jurdi. *Op.cit.* Hal. 42.

- e. Adanya kewajiban Pemerintah dan Pejabat Publik untuk melaksanakan fungsi pelayanan publik<sup>52</sup>.

Konsep negara hukum (*the rule of law*) banyak di gagas oleh ahli diantaranya Albert Venn Dicey yang menjelaskan bahwa ciri-ciri *the rule of law* sebagai berikut:

- a. *Supremacy of law*, yang memiliki makna hukum sebagai panglima tertinggi dalam suatu negara.
- b. *Equality before the law*, yaitu baik rakyat maupun pejabat negara dihadapan hukum memiliki kedudukan yang sama.
- c. *The constitution based on individual right*, artinya mensyaratkan adanya perlindungan Hak Asasi Manusia di dalam konstitusi dan putusan pengadilan<sup>53</sup>.

Selanjutnya tahun 1965 *International Commission of Jurist* pada kongresnya di Bangkok merumuskan unsur-unsur *the rule of law* sebagai berikut:

- a. Terdapat perlindungan konstitusional.
- b. Terdapat pengadilan yang bersifat independen.
- c. Terdapat pemilihan umum yang bebas.
- d. Terdapat kebebasan untuk menyatakan pendapat serta berserikat.
- e. Terdapat tugas oposisi.
- f. Terdapat pendidikan kewarganegaraan (*civic*)<sup>54</sup>.

Berdasarkan konsepsi negara hukum (*rechtsstaat* dan *the rule of law*) sebagaimana dijelaskan di atas, terdapat perumusan konsep negara hukum Indonesia buah pemikiran dari kedua konsepsi negara hukum tersebut. Jimly Asshiddiqie, merumuskan tiga belas prinsip pokok yang

---

<sup>52</sup> Wahyudi Djafar. 2016. *Menegaskan Kembali Komitmen Negara Hukum: Sebuah Catatan Atas Kecenderungan Defisit Negara Hukum Di Indonesia*. Jurnal Konstitusi 7 Vol. No. 5. Hal. 155-156.

<sup>53</sup> Zahermann Armandz Muabezi. *Op.cit.* Hal. 427.

<sup>54</sup> *Ibid.* Hal. 429.

menjadi pilar-pilar utama dalam menopang tegaknya negara modern. Negara modern tersebut disebut sebagai negara hukum (*rechtsstaat* maupun *the rule of law*) dalam arti yang sesungguhnya<sup>55</sup>, sebagai berikut:

a. Supremasi Hukum (*Supremacy of Law*):

Adanya pengakuan normatif dan empirik atas prinsip supremasi hukum dimaknai bahwa hukum sebagai pedoman tertinggi harus menjadi rujukan dalam setiap penyelesaian problematika yang ada. Dalam perspektif supremasi hukum, pada dasarnya pimpinan tertinggi di suatu negara bukanlah manusia, melainkan konstitusi sebagai representatif hukum tertinggi.

Pengakuan normatif dalam konsep supremasi hukum adalah pengakuan yang berdasarkan ketentuan hukum dan/atau konstitusi. Sedangkan pengakuan empirik adalah pengakuan yang tergambar dari pemikiran mayoritas masyarakat bahwa hukum adalah 'supreme'.

b. Persamaan di Hadapan Hukum (*Equality before the Law*):

Prinsip ini menjelaskan bahwa kedudukan setiap orang adalah sama di mata hukum dan pemerintahan. Perbuatan atau tindakan yang sifatnya diskriminatif adalah sebuah perbuatan yang dilarang, kecuali perbuatan yang memiliki sifat khusus dan sementara (*affirmative actions*). Tujuan diberlakukannya pengecualian tersebut adalah untuk mendorong dan mempercepat persamaan kedudukan suatu kelompok masyarakat yang terpinggirkan.

c. Terdapat Asas Legalitas (*Due Process of Law*):

Secara filosofis, asas legalitas diartikan bahwa segala perbuatan atau keputusan yang dilakukan penyelenggara negara yaitu pemerintah ataupun otoritas negara harus berdasarkan peraturan perundang-undangan. Namun peraturan perundang-undangan tersebut dilarang berlaku surut. Maksudnya suatu peraturan perundang-undangan harus ada sebelum perbuatan atau keputusan tersebut dilakukan. Dengan demikian, setiap perbuatan harus berlandaskan *rules and procedures*.

Namun dalam realitasnya, suatu sifat normatif terkadang membuat birokrasi dalam menjalankan fungsinya menjadi kaku dan kurang responsif. Sehingga untuk mengantisipasi hal tersebut, diadopsi prinsip *frijsermessen*, yang menjadikan para pejabat publik memiliki hak untuk mengembangkan serta menetapkan aturan sendiri (*beleid regels*).

d. Terdapat Pembatasan Kekuasaan:

---

<sup>55</sup> Jimly Asshiddiqie. 2011. *Gagasan Negara Hukum Indonesia*. Makalah Disampaikan Dalam Forum Dialog Perencanaan Pembaharuan Hukum Nasional Yang Diselenggarakan Oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum Dan HAM. Hal. 8-16.

Konsep pembatasan yang dimaksud adalah suatu kekuasaan negara dan organ-organ negara kekuasaannya dibagi secara vertical atau kekuasaannya dipisah secara horizontal. Latar belakang adanya konsep pembatasan kekuasaan adalah sifat seseorang yang memiliki kekuasaan dalam kurun waktu lama, cenderung untuk memimpin secara sewenang-wenang. Hal tersebut dipertegas oleh Lord Acton yang menyatakan “*power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely*”. Oleh sebab itu, kekuasaan yang ideal adalah kekuasaan yang terdapat konsep pemisahan dan pembatasan ke dalam cabang-cabang yang bersifat *checks and balances*.

e. Terdapat Organ-Organ Campuran yang Bersifat Independen:

Sifat independen suatu lembaga atau organ-organ negara adalah hal yang dianggap penting guna menjamin marwah demokrasi. Karena seringkali fungsi lembaga atau organ-organ negara tersebut disalahgunakan oleh pemegang kekuasaan guna mendapatkan keuntungan kelompok ataupun pribadi.

f. Terdapat Peradilan yang Bebas dan Tidak Memihak:

Peradilan yang bebas dan tidak memihak dalam konsep negara hukum adalah suatu hal yang wajib ada. Dalam menjalankan tugasnya hakim tidak boleh memihak kepada siapapun dan wajib berpihak kepada nilai-nilai moralitas, nilai kebenaran, dan nilai keadilan. Dalam setiap proses pemeriksaan suatu perkara, hakim tidak hanya berperan sebagai corong undang-undang, melainkan hakim juga berperan sebagai corong keadilan yang berdasarkan nilai keadilan yang hidup di dalam masyarakat.

g. Terdapat Peradilan Tata Usaha Negara;

Dalam konsep negara hukum keberadaan peradilan tata usaha termasuk bagian peradilan secara umum, namun keberadaannya harus disebutkan secara tersendiri. Peradilan tata usaha memberikan kesempatan kepada warga negara untuk menggugat keputusan administrasi yang dikeluarkan oleh pejabat negara. Sehingga hak-hak warga negara yang dicerai akibat dikeluarkannya keputusan oleh pejabat negara dapat diselesaikan melalui mekanisme peradilan tata usaha negara.

h. Terdapat Peradilan Tata Negara (*Constitutional Court*):

Selain terdapat Pengadilan Tata Usaha Negara yang berfungsi sebagai penjamin tegaknya keadilan bagi setiap warga negara, konsep negara hukum pada umumnya juga mengadopsi peradilan tata negara (*constitutional court*) dalam sistem tata negaranya. Adanya *constitutional court* dewasa ini menjadi sangat penting bagi negara-negara penganut konsepsi negara hukum dan menjadi salah satu unsur baru bagi kokohnya konsep negara hukum modern.

Tujuan diciptakannya badan *constitutional court* adalah guna menjaga atau memperkuat sistem *checks and balances* antara bagian-bagian kekuasaan yang telah dipisah-pisah sesuai dengan prinsip demokrasi.

i. Terdapat Perlindungan Hak Asasi Manusia:

Adanya perlindungan Hak Asasi Manusia dengan jaminan hukum terhadap mekanisme tututan penegakannya dijalankan melalui proses yang adil. Perlindungan atas Hak Asasi Manusia tersebut di tanamkan ke dalam nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat, dalam rangka pengenalan perlindungan dan penghormatan atas Hak Asasi Manusia sebagai indikator penting negara maju.

Manusia sejak dirinya dilahirkan telah membawa hak-hak serta kewajiban-kewajiban yang sifatnya bebas dan asasi. Terbentuknya suatu negara dan penyelenggaraan negara dilarang untuk mengurangi arti dan makna kebebasan dan Hak Asasi Manusia. Negara wajib melindungi, menjaga, dan menghormati Hak Asasi Manusia. Karena jika suatu negara melanggar atau mencederai nilai-nilai yang terkandung dalam Hak Asasi Manusia, maka negara tersebut tidak dapat disebut sebagai negara hukum dalam artian yang sesungguhnya.

j. Bersifat Demokratis (*Demokratische Rechtsstaat*):

Secara filosofis, makna demokrasi adalah setiap warga negara dijamin haknya untuk berpartisipasi aktif maupun pasif dalam setiap pengambilan kebijakan dan keputusan oleh negara. Sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang ditetapkan dan diundangkan sudah sesuai dengan aspirasi publik dan mengakomodir nilai-nilai keadilan yang hidup di masyarakat. Peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang berlaku tidak boleh dibuat secara sepihak oleh dan/atau hanya untuk kepentingan pemegang kekuasaan. Karena hal tersebut tentunya bertentangan dengan prinsip-prinsip demokrasi.

k. Memiliki Fungsi Sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Bernegara (*Welfare Rechtsstaat*):

Hukum merupakan media guna mencapai tujuan yang di cita-citakan bersama. Cita-cita hukum tersebut baik dari gagasan negara demokrasi (*democracy*) ataupun negara hukum (*nomocracy*) diarahkan guna meningkatkan kesejahteraan umum.

Indonesia sebagai negara memiliki tujuannya sendiri, sebagaimana tertulis dalam pembukaan UUD 1945 yaitu “melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Konsepsi negara hukum berperan sebagai media guna mewujudkan tujuan bernegara Indonesia tersebut. Sehingga, penyelenggara negara dalam membangun Indonesia tidak terjebak hanya sekedar menjadi *rule driven*, melainkan menjadi *mission driven* yang berdasarkan aturan hukum.

l. Adanya Transparansi dan Kontrol Sosial:

Setiap proses pembuatan peraturan perundang-undangan dan penegakan hukum, diperlukan adanya proses transparansi dan kontrol sosial yang sifatnya terbuka. Tujuannya tidak lain adalah publik mengetahui terkait kelemahan dan kekurangan dalam proses penyelenggaraan, sehingga dengan melibatkan peran serta masyarakat secara langsung dapat memperbaiki permasalahan tersebut serta menjaga nilai-nilai keadilan dan kebenaran.

Dianutnya konsep partisipasi langsung ini penting dilakukan, karena sistem perwakilan rakyat melalui parlemen seringkali berjalan tidak sesuai fungsinya. Oleh sebab itu, konsep *representation in ideas* harus dibedakan dari *representation in presence* karena perwakilan fisik tidak dapat dikatakan telah mencerminkan mewakili gagasan atau aspirasi.

m. Ber-Ketuhanan Yang Maha Esa:

Konsep kenegaraan Indonesia tidak dapat dilepaskan dari nilai Ketuhanan Yang Maha Esa yang merupakan sila pertama dalam Pancasila. Pengakuan supremasi hukum juga tidak boleh mengabaikan nilai-nilai Ketuhanan Yang Maha Esa yang dimana nilai-nilai tersebut sudah hidup dan diyakini oleh segenap warga negara.

## 2. Teori Kepastian Hukum

Hans Kelsen, menyatakan bahwa hukum adalah sistem norma. Norma merupakan suatu pernyataan yang memfokuskan bidang seharusnya (*das sollen*), yang berdasarkan beberapa aturan tentang apa yang harus diperbuat<sup>56</sup>. Norma-norma merupakan sebuah produk serta aksi manusia yang deliberatif<sup>57</sup>. Suatu peraturan perundang-undangan yang di dalamnya mengatur hal umum dijadikan panduan bagi individu dalam bertindak dalam bermasyarakat. Adanya berbagai peraturan serta

---

<sup>56</sup> Rommy Haryono Djojarahardjo. 2019. *Mewujudkan Aspek Keadilan Dalam Putusan Hakim Di Peradilan Perdata*. Jurnal Media Hukum dan Peradilan Vol. 5 No. 1. Progam Pascasarjana Universitas Sunan Giri Surabaya. Hal. 93.

<sup>57</sup> *Ibid.*



implementasi dari peraturan tersebut adalah bentuk dari kepastian hukum<sup>58</sup>.

Kepastian hukum merupakan salah satu elemen penting guna mewujudkan keadilan. Adanya kepastian hukum seseorang akan mengetahui perihal apa yang boleh diperbuat atau dilarang, serta sebagai bentuk perlindungan terhadap tindakan sewenang-wenang yang dilakukan oleh pemerintah atau otoritas negara. Kepastian hukum tidak hanya berbicara mengenai pasal-pasal saja, namun juga berbicara mengenai konsistensi putusan hakim dengan putusan hakim lainnya atas kasus yang sama<sup>59</sup>.

Gustav Radbruch, tokoh yang pertama kali menggagas kepastian hukum dalam bukunya "*Einführung In Die Rechtswissenschaften*" menjelaskan bahwa terdapat tiga ide dasar tentang tujuan hukum yaitu: keadilan (*gerechtigkeit*), kepastian hukum (*rechtsicherheit*), dan kemanfaatan (*zweckmassigkeit*)<sup>60</sup>. Dalam ide dasar tersebut, unsur keadilan menempati posisi pertama, namun bukan berarti unsur lainnya menjadi terabaikan. Karena pada prinsipnya, ketiga ide dasar tersebut kedudukannya setara dan saling berkaitan unsur satu dengan yang lain. Apabila ketiga unsur tersebut terpenuhi, maka akan terciptanya suatu kondisi kesejahteraan dan kemakmuran di dalam masyarakat. Gustav Radbruch, menegaskan bahwa kepastian hukum diartikan sebagai suatu kondisi dimana hukum berfungsi sebagai peraturan yang harus dipatuhi.

---

<sup>58</sup> *Ibid.*

<sup>59</sup> Peter Mahmud Marzuki. *Op.cit.* Hal. 137.

<sup>60</sup> Rahmadi Indra Tektona. *Op.cit.* Hal 48.

Kepastian hukum menekankan kepada pemberlakuan peraturan yang jelas, tetap, dan konsisten, yang dalam implementasinya tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang bersifat subjektif<sup>61</sup>. Konsep kepastian hukum menurut Maria S.W. Sumardjono menyatakan bahwa dari aspek normatif kepastian hukum membutuhkan adanya seperangkat peraturan perundang-undangan yang secara prinsip berfungsi sebagai landasan atau dasar. Sedangkan ditinjau dari aspek empiris, peraturan perundang-undangan memerlukan pelaksanaan yang konsisten dan konsekuen dari sumber daya manusia yang ada<sup>62</sup>.

Pada hakikatnya kepastian hukum adalah suatu kondisi suatu peraturan perundang-undangan dapat diimplementasikan sesuai dengan prinsip-prinsip dan norma-norma hukum. Selanjutnya Bisdan Sigalingging menyatakan bahwa antara kepastian hukum dan kepastian penegakan hukum harus berjalan secara bersamaan, tidak boleh kepastian hukum hanya bergantung pada *law in the books*, tetapi kepastian hukum yang hakiki adalah apabila kepastian hukum dalam *law in the books* tersebut dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya selaras dengan prinsip-prinsip dan norma-norma hukum dalam penegakan hukum<sup>63</sup>.

---

<sup>61</sup> R. Tony Prayogo. 2016. *Penerapan Asas Kepastian Hukum Dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Hak Uji Materiil Dan Dalam Pedoman Beracara Dalam Pengujian Undang-Undang*. Jurnal Legislasi Indonesia Vol. 13 No. 2. Hal. 194.

<sup>62</sup> Daniel Mulia Djati. (et.al). 2022. *Penafsiran Asas Kepastian Hukum Dan Kekosongan Hukum Dalam Keputusan Mahkamah Konstitusi Terhadap Undang-Undang Nomor 11 Tentang Cipta Kerja (Kajian Keputusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020)*. Jurnal IKAMAKUM Vol. 2 No. Progam Studi Ilmu Hukum S-2 Progam Pasca Sarjana Universitas Pamulang. Hal. 598.

<sup>63</sup> Yohanes Pattinasarany. 2022. *Kepastian Hukum Kasasi Perkara Tata Usaha Negara Yang Dikeluarkan Oleh Pejabat Daerah*. REFLEKSI HUKUM: Jurnal Ilmu Hukum Vol. 6 No. 2. Fakultas Hukum Universitas Kristen Satya Wacana. Hal. 218.

### 3. Teori Hierarki Peraturan Perundang-Undangan

Teori perundang-undangan (*gezetsgebuugstheorie*) pada hakikatnya terintegrasi ke dalam cabang ilmu pengetahuan tentang perundang-undangan (*gezetsgebuugswissenschaft*), yang selanjutnya mencari kejelasan makna atau pandangan-pandangan hukum dan peraturan perundang-undangan secara kognitif<sup>64</sup>.

Hans Kelsen, salah satu tokoh intelektual aliran hukum murni yang mengembangkan teori umum tentang hukum mengkategorikan hukum ke dalam dua bagian yaitu: *nomostatics* yang melihat suatu perbuatan yang di atur oleh hukum, dan *nomodinamic* yaitu melihat hukum yang mengatur perbuatan tertentu<sup>65</sup>. Selanjutnya Friedmann menerangkan pokok-pokok penting dari pemikiran Hans Kelsen, sebagai berikut:

- a. Tujuan teori hukum sama seperti ilmu pengetahuan, yaitu bertujuan untuk mengurangi kerancuan dan kemajemukan menjadi sebuah satu kesatuan.
- b. Teori hukum merupakan ilmu pengetahuan tentang hukum yang berlaku, bukan tentang hukum yang seharusnya.
- c. Hukum merupakan ilmu pengetahuan yang berkarakter normatif.
- d. Teori hukum merupakan teori tentang norma-norma hukum, tidak ada korelasinya dengan mekanisme kerja suatu norma-norma hukum.
- e. Teori hukum adalah formal, suatu teori tentang bagaimana cara menata, mengubah substansi dengan cara tersendiri. Ikatan antara teori hukum dan sistem yang khas dari hukum positif dari hukum positif adalah hubungan tentang apa yang mungkin dengan hukum yang nyata<sup>66</sup>.

---

<sup>64</sup> Sumali. *Op.cit.* Hal. 21.

<sup>65</sup> M. Ali Safa'at dan Jimly Asshiddiqie. 2006. *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*. Jakarta. Penerbit Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI. Hal. 8.

<sup>66</sup> Ahmad Redi. 2018. *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Jakarta. Penerbit Sinar Grafika. Hal. 40.

Teori Hans Kelsen yang masih relevan sampai saat ini dan dipergunakan sebagai rujukan dalam ilmu perundang-undangan adalah teori hierarki peraturan perundang-undangan (*Stufenbau theory*). Dalam teori tersebut, Hans Kelsen mengemukakan bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang serta terdiri dari beberapa lapisan dalam suatu susunan atau hierarki. Maksudnya suatu norma yang tinggi bersumber dan berasal dari norma hukum yang lebih tinggi lagi, sampai seterusnya hingga pada titik norma tersebut tidak dapat di cari sumber dan dasarnya dan bersifat hipotesis dan fiktif, yaitu *grundnorm/basic norm*<sup>67</sup>.

*Grundnorm* menurut Hans Kelsen adalah norma tertinggi dalam suatu sistem, norma tersebut tidak lagi dibentuk oleh norma yang lebih tinggi lagi, melainkan *grundnorm* tersebut dijadikan landasan dan sumber bagi norma-norma hukum dibawahnya, sehingga *grundnorm* tersebut dikatakan *pre supposed*<sup>68</sup>. Hans Kelsen menjelaskan, norma hukum selalu bersumber dan berasal dari norma diatasnya, namun norma hukum tersebut juga menjadi sumber dan acuan bagi norma dibawahnya (norma yang lebih rendah). Dalam konsep hierarki pada sistem norma, *grundnorm* adalah sumber bagi norma-norma dibawahnya. Sehingga

---

<sup>67</sup> Dalam Eka N.A.M. Sihombing, 2016. *MENYOAL KETENTUAN USUL PINDAH PEGAWAI NEGERI SIPIL DI LINGKUNGAN PEMERINTAH DAERAH KABUPATEN NIAS BARAT (Questioning of Civil Servants Shift Appeal Provisions in Neighbourhood of Local Government of Nias Barat Regency)*. Jurnal Penelitian Hukum De Jure Vol. 16 No. 1. Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan HAM. Hal. 99.

<sup>68</sup> Ahmad Redi, *Op.cit.* Hal. 41.

apabila *grundnorm* mengalami perubahan maka secara otomatis akan terjadi kerancuan pada norma-norma dibawahnya<sup>69</sup>.

Selanjutnya teori hierarki peraturan perundang-undangan (*Stufenbau theory*) Hans Kalsen dilanjutkan dan dikembangkan oleh muridnya Hans Nawiasky. Dalam bukunya *Allgemeine Rechtslehre*, Hans Nawiasky berpandangan bahwa norma hukum di berbagai negara tidak harus berjenjang dan berlapis. Yang dalam hal ini norma dibawah berlandaskan dan berasal dari norma di atasnya, sementara norma yang tinggi bersumber dan mengacu pada norma diatasnya, tetapi disisi lain norma hukum juga tergabung kedalam kelompok-kelompok<sup>70</sup>. Kelompok-kelompok tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Norma hukum fundamental negara (*Staatsfundamentalnorm*).
- b. Aturan dasar atau aturan pokok negara (*Staatsgrundgesetz*).
- c. Undang-Undang formal (*Formell gesetz*).
- d. Aturan pelaksana dan aturan otonom (*verordnung und autonome satzung*)<sup>71</sup>.

Teori Hans Nawiasky yang dikembangkan dari pemikiran Hans Kalsen yaitu *Stufentheorie* selanjutnya teori tersebut dinamakan *Die theorie von stufenordnung der rechtsnormen*<sup>72</sup>. Teori norma berjenjang atau hierarki peraturan perundang-undangan Hans Kalsen yang selanjutnya dipertegas oleh Hans Nawiasky, dewasa ini sering dijadikan landasan dalam pembuatan peraturan perundang-undangan secara

---

<sup>69</sup> Eka N.A.M. Sihombing. *Op.cit.* Hal 99.

<sup>70</sup> Sumali. *Op.cit.* Hal 23.

<sup>71</sup> *Ibid.*

<sup>72</sup> *Ibid.*

bersamaan. Latar belakang penggunaan kedua teori tersebut adalah kesadaran akan kebutuhan dan kompleksitas problematika hukum di bidang ketatanegaraan. Selanjutnya penggabungan kedua teori tersebut dinamakan *theorie von stufenaufbau de rechtsordnung* Kalsen-Nawiasky.

*Staatsfundamentalnorm* adalah norma dasar bagi proses pembentukan konstitusi atau undang-undang dasar suatu negara (*Staatsverfassung*). *Staatsfundamentalnorm* merupakan syarat wajib dalam berlakunya suatu negara, karena *Staatsfundamentalnorm* posisinya lebih dahulu ada daripada konstitusi itu sendiri. Hans Nawiasky berpendapat, norma hukum tertinggi (Hans Kalsen menyebutnya *grundnorm*) pada suatu negara lebih ideal tidak disebut sebagai *staatsgrundnorm* tetapi disebut sebagai *staatsfundamentalnorm* (norma fundamental negara)<sup>73</sup>. Pada prinsipnya *grundnorm* tidak dapat berubah, sementara norma tertinggi pada prinsipnya dapat berubah.

Melihat realitas yang ada, *Theorie von stufenaufbau de rechtsordnung* Kalsen-Nawiasky telah terintegrasi ke dalam sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia. Hal ini dipertegas dengan pendapat A. Hamid S. Attamimi yang menjelaskan struktur tata hukum Indonesia berlandaskan teori teori tersebut, sebagai berikut:

- a. Norma fundamental negara (*Staatsfundamentalnorm*) yaitu Pancasila yang terdapat dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.

---

<sup>73</sup> Ahmad Redi. *Op.cit.* Hal. 42.

- b. Peraturan dasar negara/peraturan pokok negara (*Staatsgrundgesetz*) yaitu Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945, Ketetapan MPR dan Konvensi Ketatanegaraan.
- c. Undang-Undang formal (*Formell gesetz*) yaitu Undang-Undang.
- d. Peraturan pelaksana dan peraturan otonom (*Verordnung und autonome satzung*) yaitu yang berdasarkan hierarki mulai dari Peraturan Pemerintah hingga Keputusan Bupati atau Walikota<sup>74</sup>.

Peletakan Pancasila sebagai *Staatsfundamentalnorm* awalnya dijelaskan oleh Notonagoro. Pancasila ditinjau dari sudut cita hukum (*rechtsidee*) merupakan bintang pemandu. Posisi tersebut mewajibkan pembentukan hukum positif adalah guna menguji hukum positif<sup>75</sup>. Sehingga dengan ditetapkannya Pancasila sebagai *Staatsfundamentalnorm* dalam sistem tata hukum Indonesia, maka dalam pembentukan hukum, penerapan, serta pelaksanaannya harus berlandaskan nilai-nilai Pancasila.

## **B. Tinjauan Konseptual**

### **1. Tinjauan Umum Tentang *Citizen Lawsuit***

#### **a. Pengertian *Citizen Lawsuit***

Pada dasarnya *Citizen Lawsuit* merupakan akses orang perorangan warga negara guna mewakili kepentingan publik termasuk kepentingan lingkungan mengajukan gugatan di muka pengadilan untuk menuntut agar pemerintah menjalankan penegakan hukum yang menjadi kewajibannya atau mengembalikan kerugian

---

<sup>74</sup> Muhammad Fikri Firdaus. Sunny Ummul Hanafi. 2022. *Implementasi Teori Hans Nawiasky Dalam Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia*. Sovereignty: Jurnal Demokrasi dan Ketahanan Nasional Vol. 1 No. 1. Universitas Sebelas Maret. Hal. 82.

<sup>75</sup> *Ibid.*

publik yang terjadi<sup>76</sup>. *Citizen Lawsuit* adalah akses individual atau orang perorangan untuk kepentingan umum atau publik guna mengajukan gugatan di pengadilan atas dasar perbuatan melawan hukum (*onrechtmatige overhead daad*) atau pembiaran (omisi) yang dilakukan negara atau penyelenggara negara<sup>77</sup>.

Selaras dengan pengertian tersebut, Michael D. Axline menegaskan bahwa *Citizen Lawsuit* memberikan kekuatan kepada warga negara untuk menggugat pihak tertentu (privat) yang melanggar peraturan perundang-undangan, serta dapat menggugat negara dan lembaga-lembaga (federal) yang telah melanggar peraturan perundang-undangan, atau gagal dalam melaksanakan kewajibannya dalam melaksanakan (implementasi) undang-undang<sup>78</sup>. Selain itu menurut Gokkel, *Citizen Lawsuit* merupakan gugatan yang dapat diajukan oleh setiap warga negara, tanpa pandang bulu, dengan pengaturan oleh negara<sup>79</sup>. Selanjutnya menurut Isrok, *Citizen Lawsuit* adalah mekanisme bagi setiap warga negara guna menggugat tanggung jawab negara atas kesalahan dalam memenuhi hak-hak warag negara<sup>80</sup>.

---

<sup>76</sup> Indro Sugianto. 2004. *KASUS NUNUKAN: Hak Gugat Warga Negara (Citizen Lawsuit) Terhadap Negara (Kajian Putusan No.28/Pdt.G/2003/PN.Jkt.Pusat*. DICTUM: Jurnal Kajian Putusan Pengadilan Edisi Ke-2. Penerbit Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan (LeIP). Hal 35.

<sup>77</sup> W.S. Nugroho.(et.al). *Op.cit*.

<sup>78</sup> Kaunang.(et.al). *Op.cit*. Hal. 4.

<sup>79</sup> *Ibid*.

<sup>80</sup> Isrok. dan Rizki Emil. *Op.cit*. Hal. 21.



Berdasarkan pengertian *Citizen Lawsuit* di atas, dapat disimpulkan bahwa *Citizen Lawsuit* merupakan gugatan yang diajukan warga negara baik individu maupun sekelompok orang yang mewakili kepentingan publik guna menggugat negara atau penyelenggara negara yang telah melakukan pelanggaran peraturan perundang-undangan atau gagal dalam mengimplementasikan peraturan perundang-undangan.

#### **b. Sejarah Citizen Lawsuit**

*Citizen Lawsuit* sebagai suatu hak gugat warga negara, lebih banyak di kenal di negara *Anglo Saxon* penganut sistem hukum *Common Law* seperti Amerika Serikat, India, dan Australia, khususnya yang berkaitan dengan lingkungan hidup. Pada awalnya di Amerika Serikat, *Citizen Lawsuit* serupa dengan *Class Action*, karena dianggap sebagai tindakan kelas dari warga negara. Namun dalam perkembangannya ada beberapa gugatan *Class Action* yang diajukan kecenderungannya negara menjadi pihak tergugat yang menuntut agar negara menjalankan kewajibannya. Hal tersebut kemudian menjadi cikal bakal *Citizen Lawsuit* di Amerika<sup>81</sup>. Selain itu, pemikiran tentang *Citizen Lawsuit* didasarkan pada kenyataan bahwa sering kali pemerintah (*federal*) tidak menjalankan atau melaksanakan kewajibannya untuk menegakkan hukum, yang dalam hal ini kewajiban tersebut sudah menjadi tugasnya sebagaimana

---

<sup>81</sup> Muhammad Adiguna Bimasakti. 2019. *Hukum Acara Dan Wacana Citizen Lawsuit Di Indonesia Pasca Undang-Undang Administrasi Pemerintahan (Sebuah Sumbangan Pemikiran)*. Yogyakarta. Penerbit Deepublish (Grup Penerbitan CV Budi Utama). Hal 7.

telah diatur dalam peraturan perundang-undangan<sup>82</sup>. Sehingga, *Citizen Lawsuit* pada dasarnya dimaksudkan untuk melindungi warga negara atas kemungkinan terjadinya kerugian yang disebabkan perbuatan melawan hukum atau pembiaran (*omisi*) yang dilakukan penyelenggara negara atau otoritas negara<sup>83</sup>.

Selanjutnya *Citizen Lawsuit* di Amerika Serikat pertama kali diperkenalkan pada tahun 1970 dalam *Clean Air Act* (Pasal 304), *Clean Water Act* (Pasal 505), *Comprehensive Environmental Response Compensation and Liability Act* (Pasal 310), dan *Resource Conservation and Recovery Act* (Pasal 7002)<sup>84</sup>.

Pasal-pasal sebagaimana disebutkan diatas, memberikan pengakuan secara hukum bahwa seluruh orang dapat mengajukan tuntutan kepada negara atau federal di muka pengadilan untuk melaksanakan kewajibannya berdasarkan peraturan perundang-undangan. Selain itu, setiap orang juga dapat bertindak sebagai penuntut umum guna mengajukan tuntutan pidana lingkungan (*environmental offence*) dalam bentuk tuntutan pidana denda, bilamana penuntut umum negara (*public prosecutor*) tidak menjalankan tugasnya (Pasal 109 CERCLA)<sup>85</sup>.

Berdasarkan perkembangannya, *Citizen Lawsuit* tidak hanya terkait dengan perkara lingkungan hidup, melainkan juga mencakup

---

<sup>82</sup> Indro Sugianto. *Op.cit.* Hal. 34.

<sup>83</sup> *Ibid.*

<sup>84</sup> *Ibid.*

<sup>85</sup> Rizky Ramadhani Kurniawan. *Op.cit.* Hal. 113.

semua aspek bilamana negara dianggap melanggar peraturan perundang-undangan atau lalai dalam memenuhi hak-hak warga negara.

**c. Karakteristik *Citizen Lawsuit***

Berdasarkan pengertian *Citizen Lawsuit*, dapat ditarik beberapa karakteristik diantaranya adalah akses bagi warga negara atau orang-perorangan guna mengajukan gugatan di pengadilan untuk mewakili kepentingan publik. Tujuan dilakukan pengajuan gugatan menggunakan mekanisme *Citizen Lawsuit* untuk melindungi warga negara dari potensi terjadinya kerugian atas perbuatan melanggar peraturan perundang-undangan atau gagal dalam melaksanakan (implementasi) peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh penyelenggara negara atau otoritas negara. Pihak penggugat tidak harus membuktikan bahwa dirinya mengalami kerugian secara langsung, dan penggugat dalam petitum tidak boleh meminta penghukuman kepada tergugat berupa meminta ganti kerugian atas kerugian materiil maupun imateril<sup>86</sup>.

Menurut Indro Sugianto<sup>87</sup>, *Citizen Lawsuit* memiliki karakteristik sebagai berikut:

- 1) *Citizen Lawsuit* merupakan akses bagi orang perorangan atau warga negara guna mengajukan gugatan di pengadilan dan mewakili kepentingan keseluruhan warga negara atau kepentingan publik.

---

<sup>86</sup> *Ibid.* Hal. 36.

<sup>87</sup> Indro Sugianto. *Op.cit.* Hal. 36.

- 2) *Citizen Lawsuit* bertujuan untuk melindungi warga negara dari tindakan pengulangan kembali atas tindakan atau pembiaran dari negara atau otoritas negara.
- 3) *Citizen Lawsuit* memberikan kekuatan kepada warga negara guna menggugat negara dan institusi negara atas tindakan pelanggaran undang-undang atau kegagalan dalam mengimplementasikan undang-undang.
- 4) Orang perorangan atau warga negara yang menjadi penggugat dalam *Citizen Lawsuit* tidak perlu membuktikan telah mengalami kerugian langsung (*riil/tangible*).
- 5) Secara keseluruhan, pengadilan cenderung ragu (*reluctant*) terhadap tuntutan ganti rugi jika digunakan dalam gugatan *Citizen Lawsuit*.

#### d. Unsur-Unsur *Citizen Lawsuit*

Unsur Gugatan *Citizen Lawsuit* harus mencakup syarat-syarat sebagai berikut:

##### 1) Syarat Pengajuan Gugatan *Citizen Lawsuit*

Berdasarkan penjelasan tentang *Citizen Lawsuit* diatas, bahwa *Citizen Lawsuit* dapat ditarik batasan yaitu gugatan diajukan oleh setiap warga negara atas perbuatan melawan hukum atau gagal dalam menjalankan (implementasi) peraturan perundang-undangan, dengan mewakili kepentingan publik, maka tidak diperbolehkan meminta tuntutan ganti kerugian.

Adapun penjelasan syarat-syarat pengajuan Gugatan *Citizen Lawsuit* secara rinci adalah sebagai berikut:

##### a) Setiap Orang atau Warga Negara

Pada prinsipnya setiap orang yang merasa mempunyai hak diberi perlindungan hukum guna mempertahankan dan membela hak tersebut. Bentuk mempertahankan dan membela hak

tersebut dapat juga dilakukan dengan cara penyelesaian di pengadilan baik bertindak sebagai penggugat ataupun tergugat. Dilakukannya penyelesaian perkara di pengadilan bertujuan untuk memperoleh perlindungan hukum dan mencegah terjadinya tindakan main hakim sendiri (*eigenrichting*)<sup>88</sup>.

*Legal standing* pengajuan gugatan menggunakan mekanisme Citizen Lawsuit hanya dapat dilakukan oleh setiap yang berstatus warga negara. Dasar hukum terkait warga negara Indonesia dapat merujuk pada Pasal 26 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 pada pokoknya menyatakan “warga negara adalah orang-orang asli bangsa Indonesia dan/atau orang-orang bangsa lain yang telah disahkan dan diakui menurut undang-undang sebagai warga negara”<sup>89</sup>.

Selanjutnya setiap warga negara yang mengajukan gugatan mensyaratkan bertindak untuk dan atas nama kepentingan umum atau kepentingan publik, tanpa harus membuktikan bahwa dirinya telah mengalami kerugian secara nyata dan langsung. Serta warga negara yang mengajukan Gugatan *Citizen Lawsuit* mewakili kepentingan umum atau kepentingan publik, haruslah mengetahui fakta-fakta konkrit dan memiliki bukti-bukti kuat atas perbuatan melawan hukum (*onrechtmatige overhead daad*) atau gagal dalam menjalankan (implementasi) peraturan

---

<sup>88</sup> Herowati Poesoko. 2015. *Penemuan Hukum Oleh Hakim Dalam Penyelesaian Perkara Perdata*. ADHAPER: Jurnal Hukum Acara Perdata Vol. 1 No. 2. Hal 216.

<sup>89</sup> Lihat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

perundang-undangan yang dilakukan penyelenggara negara atau otoritas negara..

b) Kepentingan Umum

Unsur kepentingan umum merupakan salah satu syarat wajib yang harus dibuktikan penggugat. Artinya, salah satu dasar pengajuan gugatan menggunakan mekanisme *Citizen Lawsuit* adalah untuk mewakili kepentingan umum.

Definisi kepentingan umum dapat ditemukan dalam Pasal 1 Angka 6 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, yang pada pokoknya menyatakan “kepentingan umum merupakan kepentingan bangsa, negara, dan kepentingan masyarakat, yang harus dilaksanakan oleh pemerintah, serta digunakan sebesar-besarnya demi kemakmuran rakyat”<sup>90</sup>.

Menurut Maria S.W. Sumardjono, dikutip oleh Arba dalam bukunya dengan judul *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, menjelaskan kepentingan umum diartikan sebagai kepentingan yang mencakup kepentingan seluruh lapisan masyarakat<sup>91</sup>.

Selanjutnya Sudikno Mertokusumo, dikutip dari Jurnal Verstek Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret, dengan

---

<sup>90</sup> Lihat Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

<sup>91</sup> Dalam Arba. 2019. *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*. Jakarta. Penerbit Sinar Grafika. Hal. 22.

judul Gugatan *Citizen Lawsuit* Dalam Perkara Kemacetan di DKI Jakarta (Studi Kasus Nomor: 53/Pdt.G/2012/PN.Jkt.Pst), menjelaskan kepentingan umum adalah kepentingan yang terkait kepentingan bangsa dan negara, pelayanan umum dalam masyarakat luas, dan/atau pembangunan di berbagai aspek kehidupan dengan tetap memperhatikan proporsi pentingnya dan kepentingan lainnya<sup>92</sup>. Secara teoritis, dapat dimaknai bahwasanya kepentingan umum adalah akibat dari hasil pertimbangan atas berbagai kepentingan dalam masyarakat dengan memutuskan kepentingan yang paling utama dari sekian banyaknya kepentingan secara proporsional dengan tetap menghormati semua kepentingan serta tetap berpedoman kepada ketentuan umum dalam peraturan perundang-undangan<sup>93</sup>.

Berdasarkan pendekatan hukum positif dan doktrin, dapat dikatakan bahwa patokan dari konsep kepentingan umum adalah ‘proporsional’ atas kelangsungan hidup yang terdiri; manusia secara individu dengan martabatnya, rakyat sebagai komunitas warga negara dan penduduk, dan pemerintah sebagai pengambil kebijakan dan keputusan<sup>94</sup>. Diketahui bahwasanya pemerintah memiliki peran sentral dalam pengambilan keputusan dan kebijakan atas penyelenggaraan kepentingan umum, sehingga

---

<sup>92</sup> Harjono dan Ahmad Safar. 2017. *Gugatan Citizen Lawsuit Dalam Perkara Kemacetan Di DKI Jakarta (Studi Kasus Nomor: 53/Pdt.G/2012/PN.Jkt.Pst)*. VERSTEK: Jurnal Hukum Acara Vol. 5 No. 1. Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret. Hal. 81.

<sup>93</sup> *Ibid.*

<sup>94</sup> Rizky Ramadhani Kurniawan. *Op.cit.* Hal. 127.

hal tersebut yang mendasari konsep *Citizen Lawsuit* pada umumnya ditujukan kepada pemerintah. Namun perlu digaris bawahi, dalam penyelenggaraan kepentingan umum tidak hanya menjadi tanggungjawab pemerintah saja, melainkan juga dapat dibebankan kepada pihak swasta atas dasar perintah peraturan perundang-undangan. Sehingga dalam hal ini, pihak swasta yang terkait dengan penyelenggaraan kepentingan umum dapat digugat menggunakan mekanisme *Citizen Lawsuit*.

c) Perbuatan Melawan Hukum

Perlu diketahui bahwa perbuatan melawan hukum yang dimaksud kali ini adalah perbuatan melawan hukum pada hukum perdata. Karena, perbuatan melawan hukum pada hukum pidana memiliki arti, konotasi, serta pengaturan hukum yang berbeda<sup>95</sup>.

Landasan yuridis perbuatan melawan hukum merujuk pada Pasal 1365 KUHPperdata “Setiap perbuatan melanggar hukum yang membawa kerugian terhadap orang lain, mengharuskan orang yang melakukan kesalahan mengganti kerugian tersebut”. Dalam rumusan pasal tersebut terdapat unsur-unsur; adanya perbuatan, perbuatan bersifat melawan hukum, adanya kesalahan pada pelaku, perbuatan mengakibatkan kerugian, dan adanya hubungan kausal antara perbuatan dengan kerugian.

---

<sup>95</sup> Harjono dan Ahmad Safar. *Op.cit.* Hal. 81.



Pada mulanya, rumusan Pasal 1365 KUHPerdara diperuntukkan pada perbuatan-perbuatan kesalahan yang disengaja. Namun, sejak dikeluarkannya putusan 31 Januari Tahun 1919 (putusan Hoge Raad negeri Belanda dalam perkara Lindebaum versus Cohen), di Belanda terjadi perluasan makna. Perbuatan melawan hukum tidak hanya mensyaratkan adanya tindakan aktif berbuat, tetapi termasuk juga dalam bentuk pasif tidak berbuat sesuai yang seyogyanya perbuatan tersebut dilakukan<sup>96</sup>.

Pasal 1365 KUHPerdara merupakan pasal yang mengatur perbuatan melawan hukum secara umum, tidak ada pembeda terkait perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh pemerintah, orang-perorangan, maupun badan hukum<sup>97</sup>.

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya bahwa *Citizen Lawsuit* memberikan kekuatan kepada warga negara untuk menggugat penyelenggara negara maupun otoritas negara atas dasar perbuatan melawan hukum (*onrechtmatige overhead daad*) atau pembiaran (omisi). Dengan demikian, ketentuan dalam Pasal 1365 KUHPerdara dapat digunakan atas dasar perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh pemerintah maupun pihak swasta sebagai penyelenggara kepentingan

---

<sup>96</sup> Syukron Salam. 2018. *Perkembangan Doktrin Perbuatan Melawan Hukum Penguasa*. NURANI HUKUM: Journal of Legal Studies Vol. 1 No. 1. Fakultas Hukum Universitas Sultan Ageng Tirtayasa. Hal. 34.

<sup>97</sup> Harjono dan Ahmad Safar. *Op.cit.* Hal 81.

umum. Sehingga dalam perkara Gugatan Citizen Lawsuit, yang menjadi objek gugatan adalah perbuatan melawan hukum.

d) Tidak Diperbolehkan Meminta Tuntutan Ganti Kerugian Berupa Uang.

Tujuan dilakukannya pengajuan gugatan di pengadilan atas dasar perbuatan melawan hukum adalah agar si pembuat kesalahan memberikan ganti kerugian atas perbuatan tersebut<sup>98</sup>. Bentuk kerugian pada perkara perbuatan melawan hukum terdiri dari kerugian materiil dan kerugian immaterial. Kerugian materiil adalah kerugian yang diderita secara nyata, serta dapat dihitung jumlah kerugiannya berdasarkan sejumlah nominal uang, sehingga ketika tuntutan kerugian materiil tersebut dikabulkan oleh Majelis Hakim maka hal tersebut berdasarkan penilaian yang sifatnya objektif<sup>99</sup>. Sedangkan kerugian immaterial diartikan sebagai kerugian yang dialami akibat perbuatan melawan hukum yang tidak dapat dibuktikan, dipulihkan seperti semula, dan/atau mengakibatkan terjadinya kehilangan hidup sementara, ketakutan, sakit, dan terkejut

---

<sup>98</sup> Sri Redjeki Slamet. 2013. *Tuntutan Ganti Rugi Dalam Perbuatan Melawan Hukum: Suatu Perbandingan Dengan Wanprestasi*. Jurnal Lex Jurnalica Vol. 10 No. 2. Lembaga Penerbitan Universitas Esa Unggul. Hal. 108.

<sup>99</sup> Rai Mantili. 2019. *Ganti Kerugian Immateriil Terhadap Perbuatan Melawan Hukum Dalam Praktik: Perbandingan Indonesia Dan Belanda*. Jurnal Ilmiah Hukum De Jure: Kajian Ilmu Hukum. Vol. 4 No. 2. Fakultas Hukum Universitas Singaperbangsa Karawang. Hal. 300.

sehingga kerugian tersebut tidak dapat diukur atau dihitung dengan uang<sup>100</sup>.

Berbeda dengan konsep ganti kerugian sebagaimana diuraikan di atas, pengajuan gugatan menggunakan mekanisme *Citizen Lawsuit* tidak mengenal adanya tuntutan ganti kerugian materiil maupun immateriil berupa uang. Hal tersebut diakibatkan konsep *Citizen Lawsuit* yang berkaitan dengan kepentingan umum serta warga negara selaku pihak penggugat tidak harus pihak yang mengalami kerugian secara langsung (bersifat riil dan *tangible*), sehingga tidak mungkin dapat dituntut ganti kerugian berupa uang<sup>101</sup>. Tujuan dilakukannya Gugatan *Citizen Lawsuit* agar Majelis Hakim menghukum penyelenggara negara atau otoritas negara selaku tergugat untuk melakukan perbaikan atau tindakan tertentu, dan mengeluarkan suatu kebijakan yang mengatur umum (*regeling*) supaya di kemudian hari perbuatan melawan hukum tersebut tidak terulang kembali.

Mahkamah Agung dalam Laporan Penelitian *Class Action* dan *Citizen Lawsuit* tahun 2009, menguraikan isi petitum pada Gugatan *Citizen Lawsuit* adalah sebagai berikut<sup>102</sup>:

- (1) Pada bagian petitum, tidak boleh meminta ganti rugi materiil, karena warga negara yang menggugat bukan pihak

---

<sup>100</sup> *Ibid.*

<sup>101</sup> Harjono dan Ahmad Safar. *Op.cit.* Hal. 84.

<sup>102</sup> Mahkamah Agung Republik Indonesia. *Op.cit.* Hal. 62.

yang mengalami kerugian secara materiil maupun immaterial.

- (2) Petitum Gugatan *Citizen Lawsuit* mengharuskan adanya permohonan agar negara mengeluarkan suatu kebijakan yang bersifat pengaturan umum, supaya perbuatan melawan hukum yaitu kelalaian dalam memenuhi hak warga negara tersebut kedepannya tidak akan terulang kembali.
- (3) Pada petitum gugatan tidak boleh berisikan permohonan pembatalan atas suatu Keputusan Penyelenggara Negara (Keputusan Tata Usaha Negara) yang bersifat konkrit, individual, dan final. Karena KTUN tersebut kompetensi absolut dari Pengadilan Tata Usaha Negara.
- (4) Petitum gugatan tidak boleh berisikan permohonan pembatalan suatu undang-undang, karena hal tersebut kompetensi absolut dari Mahkamah Konstitusi (MK).
- (5) Selanjutnya petitum gugatan tidak boleh berisikan permohonan pembatalan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, karena hal tersebut kewenangan Mahkamah Agung sebagai lembaga yang berwenang melakukan *judicial review*.

## 2) Syarat Prosedural Pengajuan Gugatan Citizen Lawsuit

Syarat prosedural yang dimaksud dalam sub-bab ini adalah terkait pemberitahuan (notifikasi) dalam pengajuan Gugatan *Citizen Lawsuit*. hal ini menurut penulis penting untuk dijelaskan, karena syarat prosedural berupa notifikasi dalam perkara *Citizen Lawsuit* adalah suatu syarat yang berbeda dan memiliki ciri khas tersendiri dari pada syarat prosedural pengajuan gugatan pada umumnya.

Sebagaimana dijelaskan di bagian awal, pengajuan gugatan menggunakan mekanisme *Citizen Lawsuit* dan mekanisme *Class Action*, keduanya hampir memiliki persamaan, yaitu sama-sama mensyaratkan adanya (pemberitahuan) notifikasi. Namun jika ditelisik lebih lanjut notifikasi pada *Citizen Lawsuit* dengan

*Class Action* memiliki perbedaan. Notifikasi pada *Citizen Lawsuit* dilakukan oleh penggugat ditujukan kepada tergugat dalam bentuk somasi. Sedangkan notifikasi pada *Class Action* dilakukan oleh wakil kelas (*class representative*) ditujukan kepada anggota kelas (*class members*) dengan maksud memberikan hak kepada anggota kelas untuk memberikan pernyataan persetujuan atau pernyataan penolakan sebagai anggota kelas melalui cara *opt-in* atau *opt-out*. Sedangkan notifikasi pada *Citizen Lawsuit* dilakukan oleh pihak penggugat kepada pihak tergugat melalui surat somasi yang dilakukan sebelum pengajuan Gugatan *Citizen Lawsuit*.

Peraturan tentang *Citizen Lawsuit* di Amerika Serikat mengatur dan mensyaratkan bahwa setiap warga negara wajib melakukan pemberitahuan (*notice*) atas maksud dan tujuan pengajuan Gugatan *Citizen Lawsuit* sebelum pengajuan dan pendaftaran gugatan dilakukan.

Pada dasarnya, pemberitahuan tersebut merupakan “*mini statement*” (pernyataan singkat) tentang perkara dan dibuat berdasarkan syarat-syarat notifikasi sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan. Notifikasi tersebut harus berisikan penjelasan pelanggaran dan tuntutan spesifik yang dimintakan. Notifikasi tersebut juga harus dibuat oleh warga negara selaku penggugat, yang selanjutnya diberikan kepada

pelanggar dan instansi yang bertanggung jawab menegakkan peraturan perundang-undangan yang memberi hak *Citizen Lawsuit*<sup>103</sup>.

Menurut Michael D. Axeline dikutip oleh Indro Sugianto, menjelaskan bahwa kewajiban dilakukannya notifikasi sebelum pengajuan dan pendaftaran gugatan, memiliki maksud dan tujuan sebagai berikut<sup>104</sup>:

- a) Memberikan dorongan atau intensi kepada pelanggar agar mulai melakukan penataan.
- b) Memberikan kesempatan yang sama kepada tergugat untuk melakukan bantahan pada kesempatan paling awal dari proses penanganan perkara.
- c) Ketidaksesuaian dalam melakukan pemberitahuan yang sesuai syarat-syarat notifikasi dapat digunakan sebagai dasar untuk menolak gugatan.
- d) Memberikan edukasi kepada penggugat dalam mengajukan gugatan harus disertai bukti dan fakta yang akurat.

Mekanisme notifikasi yang berlaku di Amerika Serikat, yaitu pemberitahuan harus dikirimkan kepada tergugat maksimal 60 hari sebelum pengajuan gugatan dilakukan<sup>105</sup>. Sebelum tahun 1989, praktek peradilan di Amerika Serikat sering terjadi kontroversi dalam penetapan batas waktu tentang pemberitahuan (notifikasi). Namun, setelah tahun 1989 yaitu sejak putusan Mahkamah Agung pada perkara Hallstrom melawan Tillamook County, kontroversi tentang batas waktu

---

<sup>103</sup> Indro Sugianto. *Op.cit.* Hal. 34.

<sup>104</sup> *Ibid.* Hal. 41–42.

<sup>105</sup> Mulyani Zulaeha. 2017. *Mengatasi Kabut Asap Melalui Mekanisme Citizen Lawsuit*. Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia Vol. 3 No. 1. Penerbit Indonesian Center for Environmental Law (ICEL). Hal. 97.

dapat diatasi dengan cara melakukan penafsiran secara harfiah terhadap ketentuan tentang pemberitahuan yang telah diatur dalam *Resource Conservation and Recovery Act*<sup>106</sup>. Batas waktu tentang pemberitahuan merupakan hal penting sebagai syarat prosedural pada pengajuan Gugatan *Citizen Lawsuit*, karena apabila ketentuan batas pemberitahuan ini dilanggar, maka dapat dipergunakan sebagai dasar pertimbangan dalam mengajukan mosi penolakan *Citizen Lawsuit*<sup>107</sup>.

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, notifikasi merupakan tahap pendahuluan pada Gugatan *Citizen Lawsuit*, yang di dalamnya sekurang-kurangnya terdapat informasi pelaku pelanggaran, dan lembaga yang sesuai dengan pelanggaran, jenis pelanggaran, peraturan perundang-undangan yang telah dilanggar, serta kepentingan umum yang dimaksud<sup>108</sup>.

Berdasarkan praktik perkara *Citizen Lawsuit* di Indonesia, mensyaratkan adanya notifikasi (somasi) berupa pemberitahuan dari penggugat kepada tergugat dengan tembusan kepada Ketua Pengadilan Negeri setempat, sebelum gugatan memasuki tahap administratif. Pemberitahuan berisikan dasar pelanggaran dan tuntutan spesifik yang dimintakan. Selanjutnya batas waktu pemberitahuan di Indonesia mengikuti negara asalnya yaitu 60

---

<sup>106</sup> Indro Sugianto. *Op.cit.* Hal. 42.

<sup>107</sup> Rizky Ramadhani Kurniawan. *Op.cit.* Hal. 126–127.

<sup>108</sup> Mulyani Zulaeha. *Op.cit.* Hal. 97.

hari, dengan tujuan untuk memberikan kesempatan kepada pemerintah untuk melaksanakan kewajibannya sebagaimana diminta atau dituntut oleh calon penggugat<sup>109</sup>.

## 2. Tinjauan Umum Tentang Hukum Acara Perdata

### a. Pengertian Hukum Acara Perdata

Pada dasarnya, hukum perdata terdiri dari hukum perdata materiil dan hukum perdata formil. Hukum acara perdata merupakan hukum perdata formil, yang pada prinsipnya mengatur bagaimana cara mempertahankan atau menegakkan hukum perdata materiil. Hukum acara perdata dapat juga dimaknai sebagai suatu peraturan yang mengatur mekanisme untuk mengajukan perkara perdata ke pengadilan serta mengatur bagaimana seorang hakim memberikan putusan kepada subjek hukum<sup>110</sup>.

Menurut Wirjono Prodjodikoro hukum acara perdata merupakan serangkaian peraturan yang berisikan cara bagaimana pengadilan harus bertindak, satu dengan yang lain guna melaksanakan berjalannya peraturan hukum perdata<sup>111</sup>. Menurut Tirramidjaja hukum acara perdata merupakan suatu akibat yang diakibatkan dari hukum perdata materiil<sup>112</sup>.

Menurut R. Subekti hukum acara perdata itu mengabdikan kepada hukum materiil, karena setiap perkembangan dalam hukum materiil

---

<sup>109</sup> *Ibid.* Hal. 98.

<sup>110</sup> Yulia. 2018. *Hukum Acara Perdata*. Lhokseumawe. Penerbit Unimal Press. Hal. 1.

<sup>111</sup> *Ibid.*

<sup>112</sup> *Ibid.*



hendaknya senantiasa diikuti dengan penyesuaian hukum formilnya. Sehingga, hukum perdata diikuti dengan penyesuaian hukum acara perdata<sup>113</sup>.

Menurut Sudikno Mertokusumo hukum acara perdata adalah aturan hukum yang mengatur bagaimana cara untuk menjamin terlaksananya hukum perdata materiil melalui perantara hakim<sup>114</sup>.

Menurut Abdulkadir Muhammad hukum acara perdata merupakan aturan hukum yang mengatur bagaimana mekanisme penyelesaian perkara perdata secara litigasi, sejak diajukan gugatan hingga pada pelaksanaan putusan pengadilan<sup>115</sup>.

Sedangkan menurut Retnowulan dan Iskandar hukum acara perdata merupakan semua kaidah hukum yang menentukan dan mengatur bagaimana cara melaksanakan hak-hak serta kewajiban-kewajiban perdata sebagaimana diatur dalam hukum perdata materiil<sup>116</sup>.

#### **b. Sifat-Sifat Hukum Acara Perdata**

Hukum acara perdata memiliki tujuan untuk memberikan perlindungan hukum guna mencegah terjadinya perbuatan main hakim sendiri (*eigenrichting*)<sup>117</sup>. Hukum acara dibutuhkan oleh seseorang untuk mempertahankan dan membela haknya atau dengan

---

<sup>113</sup> *Ibid.*

<sup>114</sup> Dalam Endang Hadrian. Lukman Hakim. 2020. *HUKUM ACARA PERDATA DI INDONESIA: Permasalahan Eksekusi Dan Mediasi*. Yogyakarta. Penerbit Deepublish (Grup Penerbitan CV Budi Utama). Hal. 1.

<sup>115</sup> *Ibid.* Hal. 2.

<sup>116</sup> *Ibid.*

<sup>117</sup> Herowati Poesoko. *Op.cit.* Hal. 216.

kata lain mendapatkan perlindungan hukum melalui mekanisme peradilan, sehingga terhindar dari perbuatan sewenang-wenang<sup>118</sup>.

Pada dasarnya, sifat hukum acara perdata adalah sebagai melaksanakan hukum atas pelanggaran hak sesuai dengan ketentuan dalam hukum materiil agar dapat dilaksanakan secara paksa melalui mekanisme peradilan. Sehingga seseorang yang telah melakukan pelanggaran dapat dikenakan sanksi hukuman melalui putusan yang dikeluarkan oleh Majelis Hakim yang berdasarkan sifatnya putusan tersebut dilaksanakan secara paksa.

Selanjutnya hukum acara perdata bersifat ‘inisiatif’ artinya ada atau tidaknya suatu perkara haruslah dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang yang merasa bahwa haknya telah dilanggar<sup>119</sup>. Sifat inisiatif tersebut, tentunya berbeda dengan sifat pada hukum acara pidana yang pada prinsipnya setiap kasus tidak bergantung atas inisiatif yang dilakukan oleh seseorang atau pihak yang dirugikan.

Implikasi terhadap sifat inisiatif dalam hukum acara perdata tersebut mengakibatkan pihak penggugat memiliki pengaruh yang signifikan atas jalannya persidangan, yang dalam hal ini setelah perkara di daftarkan di pengadilan, pihak penggugat dalam batas-batas tertentu dapat merubah atau mencabut kembali gugatannya<sup>120</sup>.

---

<sup>118</sup> Yulia. *Op.cit.* Hal 4.

<sup>119</sup> Laila M. Rasyid dan Herinawati. 2015. *MODUL: Pengantar Hukum Acara Perdata*. Lhokseumawe. Penerbit Unimal Press. Hal. 16.

<sup>120</sup> *Ibid.*

### c. Sumber Hukum Acara Perdata

Peter Mahmud Marzuki dalam bukunya pengantar ilmu hukum, menjelaskan bentuk sumber hukum dalam artian formal pada sistem hukum *civil law* terdiri dari; peraturan perundang-undangan, kebiasaan-kebiasaan, dan yurisprudensi<sup>121</sup>. Sedangkan C.S.T. Kansil dikutip oleh Ishaq dalam bukunya, menyebutkan sumber hukum formil terdiri dari; undang-undang, kebiasaan, yurisprudensi, traktat, dan doktrin<sup>122</sup>.

Berdasarkan sumber hukum di atas, selanjutnya dalam hukum acara perdata terdapat beberapa sumber hukum menjadi sumber pijakan, yang tidak hanya terbatas pada sumber-sumber hukum sebagaimana disebutkan di atas, tetapi juga ditemukan sumber hukum yang sebelumnya tidak dikenal dalam sumber hukum di atas. Contohnya Peraturan Mahkamah Agung ataupun Surat Edaran Mahkamah Agung yang menjadi sumber hukum bagi Majelis Hakim dalam memeriksa perkara<sup>123</sup>. Sehingga, sumber hukum pada hukum acara perdata lebih luas dibandingkan sumber hukum dalam ilmu hukum.

Sumber hukum pada hukum acara perdata yang berlaku di Indonesia adalah sebagai berikut<sup>124</sup>:

---

<sup>121</sup> Peter Mahmud Marzuki. *Op.cit.* Hal. 258.

<sup>122</sup> Ishaq. 2018. *Pengantar Hukum Indonesia (PHI)*. Depok. Penerbit Rajawali Press. Hal. 35.

<sup>123</sup> Zainal Asikin. 2018. *Hukum Acara Perdata Di Indonesia*. Jakarta. Penerbit Prenadamedia Group. Hal. 3.

<sup>124</sup> *Ibid.* Hal. 3-9.

1) *Herziene Inlandsch Reglemen (HIR)*

*Herziene Inlandsch Reglemen (HIR)* merupakan hukum acara perdata yang berlaku khusus wilayah Pulau Jawa dan Madura. Hukum acara perdata dalam HIR diatur pada Pasal 115 sampai Pasal 245 yang tertuang pada Bab IX, selanjutnya juga terdapat pada Pasal 372 sampai Pasal 394.

Pasal 115 sampai dengan Pasal 117 HIR tidak berlaku lagi, karena Pengadilan Kabupaten telah dihapus oleh Undang-Undang Nomor 1 Darurat Tahun 1951, dan peraturan tentang banding pada Pasal 188-194 HIR juga tidak berlaku lagi dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1947 tentang Peradilan Ulangan di Jawa dan Madura.

2) *Rechtsreglement voor de Buitengewesten (RBg)*

*Rechtsreglement voor de Buitengewesten (RBg)* merupakan hukum acara perdata yang berlaku di daerah luar Pulau Jawa dan Madura. Dalam RBg terdapat lima bab dan terdapat 723 (tujuh ratus dua puluh tiga) pasal yang mengatur tentang pengadilan secara umum.

Hukum acara pidana dalam RBg tidak berlaku lagi sejak dikeluarkannya Undang-Undang Darurat Nomor 1 Tahun 1951. Selanjutnya ketentuan dalam Bab II Title I, II, III, VI, dan VII tidak berlaku lagi, dan yang masih berlaku sampai sekarang adalah Title IV dan V untuk *Landraad* (sekarang dikenal Pengadilan Negeri).

3) *Burgerlijk Wetboek (BW)*

Burgerlijk Wetboek (BW) merupakan Kitab Undang-Undang Hukum Perdata), meskipun sebagai hukum perdata materiil, di dalam BW juga terdapat hukum acara perdata yaitu dalam Buku IV tentang pembuktian dan daluwarsa (*van bewijs en verjaring*) pada Pasal 1865 sampai Pasal 1993, selain itu juga terdapat dalam Buku I (misalnya tentang tempat tinggal atau domisili pada Pasal 17 sampai Pasal 25), serta beberapa pasal pada Buku II dan Buku III (misalnya pada Pasal 533, Pasal 535, Pasal 1244, dan Pasal 1365).

4) Ordonansi Tahun 1867 Nomor 29

Ordonansi Tahun 1867 Nomor 29 terdapat ketentuan hukum acara perdata tentang kekuatan pembuktian tulisan-tulisan di bawah tangan dari orang-orang Indonesia (bumiputra) atau yang dipersamakan dengan mereka. Pasal-pasal dalam ordonansi ini diambil alih dalam penyusunan *Rechtsreglement voor de Buitengewesten (RBg)*.

5) *Wetboek van Koophandel (WvK)*

*Wetboek van Koophandel (WvK)* merupakan Kitab Undang-Undang Hukum Dagang. Walaupun WvK merupakan hukum perdata materiil, namun di dalamnya terdapat beberapa pasal yang mengatur tentang hukum acara perdata yaitu pada

Pasal 7, Pasal 8, Pasal 9, Pasal 22, Pasal 23, Pasal 32, Pasal 255, Pasal 258, Pasal 272, Pasal 273, Pasal 274, dan Pasal 275.

6) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004

Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 merupakan undang-undang tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang yang di dalamnya memuat ketentuan-ketentuan hukum acara perdata khusus yaitu perkara kepailitan.

7) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1947

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1947 merupakan Undang-Undang tentang Peradilan Ulangan di Jawa dan Madura yang berlaku sejak 24 Juni 1947. Sejak diundangkannya undang-undang ini, peraturan yang mengatur tentang banding dalam HIR pada Pasal 188 sampai Pasal 194 tidak berlaku lagi.

8) Undang-Undang Darurat Nomor 1 Tahun 1951

Undang-Undang Darurat Nomor 1 Tahun 1951 merupakan Undang-Undang tentang Tindakan-Tindakan Sementara Untuk Menyelenggarakan Kesatuan Susunan, Kekuasaan dan Acara Pengadilan-Pengadilan Sipil yang berlaku sejak tanggal 14 Januari 1951.

9) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 merupakan Undang-Undang tentang Kekuasaan Kehakiman, yang diundangkan pada tanggal 15 Januari 2004. Dalam undang-undang ini terdapat ketentuan hukum acara perdata, yaitu pada Pasal 5 Ayat (2) dan Pasal 36 Ayat (3), selain itu juga memuat hukum acara perdata secara umum. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 diganti dengan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

10) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 merupakan Undang-Undang tentang Perkawinan. Dalam undang-undang ini terdapat ketentuan tentang hukum acara perdata khusus guna memeriksa, mengadili, dan memutuskan serta menyelesaikan perkara keperdataan mengenai perkawinan, pencegahan perkawinan, pembatalan perkawinan, dan perceraian yang diatur pada Pasal 4, Pasal 5, Pasal 6, Pasal 7, Pasal 9, Pasal 17, Pasal 18, Pasal 25, Pasal 28, Pasal 39, Pasal 40, Pasal 55, Pasal 60, Pasal 63, Pasal 65, dan Pasal 66. Undang-undang ini diatur dengan peraturan pelaksana yaitu Peraturan Pemerintah No. 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.

11) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 merupakan Undang-Undang tentang Mahkamah Agung, yang diundangkan pada tanggal 30 Desember 1985, dan kemudian mengalami perubahan yang pertama dengan Undang-Undang Nomor 5

Tahun 2004, yang selanjutnya mengalami perubahan kedua dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009, namun ketentuan mengenai hukum acara perdata dalam undang-undang ini tidak mengalami perubahan.

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004, mengatur mengenai kedudukan, susunan, kekuasaan dan hukum acara bagi Mahkamah Agung (Pasal 40 sampai Pasal 78). Hukum acara untuk Mahkamah Agung diatur dalam Bab IV Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 yang terdiri dari lima bagian yaitu:

- a) Bagian pertama, Pasal 40 sampai Pasal 42 tentang ketentuan umum.
- b) Bagian kedua, Pasal 43 sampai Pasal 55 tentang pemeriksaan kasasi.
- c) Bagian ketiga, Pasal 56 sampai Pasal 65 tentang pemeriksaan sengketa perihal kewenangan mengadili.
- d) Bagian keempat, Pasal 66 sampai Pasal 77 tentang pemeriksaan peninjauan kembali putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan tetap, dan
- e) Bagian kelima, Pasal 78 tentang pemeriksaan sengketa yang timbul akibat perampasan kapal.

12) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986 merupakan Undang-Undang tentang Peradilan Umum, yang diundangkan pada tanggal 8 Maret 1986. Ketentuan dalam undang-undang ini mengatur perihal kedudukan, susunan, dan kekuasaan pengadilan dalam lingkup peradilan umum. Pasal-pasal yang mengatur tentang hukum acara perdata yaitu pada Pasal 50, Pasal 51, Pasal 60, dan Pasal 61. Selanjutnya undang-undang ini diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2004, namun tidak dengan hukum acara perdata. Kemudian undang-undang ini mengalami perubahan kedua dengan Undang-Undang Nomor 49 Tahun 2009.

13) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 merupakan Undang-Undang tentang Advokat yang diundangkan pada tanggal 5 April 2003.

Selain undang-undang tentang Advokat, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industri dan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Peradilan Agama, juga dapat digunakan sebagai sumber hukum pada hukum acara perdata.

14) Yurisprudensi

Beberapa yurisprudensi, khususnya dari Mahkamah Agung menjadi sumber hukum acara perdata yang penting di Indonesia, terutama sebagai pengisi kekosongan, kekurangan,

dan ketidaksempurnaan hukum yang banyak ditemukan pada peraturan perundang-undangan.

15) Peraturan Mahkamah Agung

Peraturan Mahkamah Agung merupakan salah satu sumber hukum pada hukum acara perdata. Dasar hukum Mahkamah Agung untuk mengeluarkan produk hukum diatur dalam Pasal 79 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985.

16) Adat Kebiasaan

Wirjono Prodjodikoro menjelaskan bahwa kebiasaan yang dilakukan Majelis Hakim dalam melakukan pemeriksaan perkara perdata, dapat digunakan sebagai sumber pada hukum acara perdata.

17) Doktrin

Doktrin merupakan ajaran atau pendapat para sarjana hukum terkemuka (ahli). Doktrin menjadi sumber hukum diakibatkan adanya pendapat umum yang menyatakan bahwa manusia tidak boleh menyimpang dari pendapat umum para sarjana (*communis opinio doctorum*). Oleh sebab itu, doktrin memiliki kekuatan mengikat, namun walau demikian doktrin bukanlah hukum.

18) Instruksi dan Surat Edaran Mahkamah Agung

Saat ini Mahkamah Agung banyak mengeluarkan Instruksi dan Surat Edaran Mahkamah Agung untuk dijadikan pedoman dalam beracara oleh Majelis Hakim di pengadilan. Meskipun sebagaimana dijelaskan di atas, Instruksi dan Surat Edaran Mahkamah Agung bukanlah sumber hukum dalam ilmu hukum. Namun pada tataran praktik di Indonesia, Instruksi dan Surat Edaran Mahkamah Agung seringkali digunakan Majelis Hakim sebagai salah satu rujukan dalam beracara.

### 3. Tinjauan Umum Tentang Peraturan Perundang-Undangan

#### a. Pengertian Peraturan Perundang-Undangan

Berdasarkan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menjelaskan bahwa peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang berisikan norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dengan cara prosedur yang telah ditentukan dalam

peraturan perundang-undangan<sup>125</sup>. Berdasarkan penjelasan pengertian perundang-undangan tersebut dapat diketahui beberapa unsur-unsur yaitu: Pertama, berisikan norma hukum yang mengikat secara umum. Kedua, dibuat atau ditetapkan oleh lembaga yang berwenang. Ketiga, mekanisme pembentukan dan penetapan dilakukan melalui prosedur yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan<sup>126</sup>.

Selanjutnya menurut Attamimi dikutip oleh A. Sakti Ramdhon Syah R. dalam bukunya menjelaskan bahwa, peraturan perundang-undangan adalah segala peraturan hukum yang dibuat atau dibentuk oleh semua tingkatan lembaga dalam bentuk tertentu, dengan prosedur tertentu, serta biasanya memuat sanksi dan berlaku umum serta mengikat rakyat<sup>127</sup>.

Menurut Bagir Manan<sup>128</sup> dikutip oleh A. Sakti Ramdhon Syah R. dalam bukunya menjelaskan bahwa, pengertian peraturan perundang-undangan memuat empat aspek, yaitu: *Pertama*, setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang, di dalamnya memuat aturan tingkah laku yang bersifat umum dan mengikat. *Kedua*, suatu aturan-aturan tingkah laku yang memuat ketentuan-ketentuan tentang hak, kewajiban, fungsi, status

---

<sup>125</sup> Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

<sup>126</sup> A. Sakti Ramdhon Syah R. 2020. *PERUNDANG-UNDANGAN INDONESIA: Kajian Mengenai Ilmu Dan Teori Perundang-Undangan Serta Pembentukannya*. Makasar. Penerbit CV. Social Politic Genius (SIGn). Hal. 12.

<sup>127</sup> *Ibid.* Hal. 13.

<sup>128</sup> *Ibid.* Hal. 14.



atau suatu tatanan. *Ketiga*, merupakan peraturan yang bersifat umum, abstrak atau umum abstrak, maksudnya tidak mengatur atau ditujukan kepada objek, peristiwa atau gejala konkret tertentu. *Keempat*, bersifat *algemeene verbidende voorschriften* atau berlaku secara umum.

Pendapat lain tentang pengertian peraturan perundang-undangan juga dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie<sup>129</sup>, dikutip oleh Nurul Qamar dan Farah Syah Rezah dalam bukunya menjelaskan bahwa peraturan perundang-undangan merupakan keseluruhan susunan hierarki peraturan perundang-undangan dalam bentuk undang-undang ke bawah, yaitu semua produk hukum yang melibatkan peran serta lembaga perwakilan rakyat bersamaan dengan eksekutif (pemerintah) ataupun melibatkan pemerintah karena kedudukan politiknya dalam melaksanakan produk legislatif yang ditetapkan oleh lembaga perwakilan rakyat bersama-sama dengan pemerintah berdasarkan tingkatan masing-masing.

Lebih lanjut, Jimly Asshiddiqie menegaskan bahwa yang termasuk kedalam peraturan perundang-undangan adalah segala perangkat peraturan yang kedudukannya di bawah undang-undang dan dimaksudkan untuk melaksanakan ketentuan yang dimuat dalam

---

<sup>129</sup> Dalam Qamar Nurul dan Farah Syah Rezah. 2020. *Ilmu Dan Teknik Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Makasar. Penerbit CV. Social Politic Genius (SIGn). Hal. 7.

bentuk peraturan yang kedudukannya lebih tinggi, hal ini konsekuensi logis dianutnya konsep pemisahan kekuasaan<sup>130</sup>.

Berdasarkan pengertian peraturan perundang-undangan sebagaimana dijelaskan diatas, dapat disimpulkan bahwa peraturan perundang-undangan adalah suatu aturan hukum yang bersifat umum, dibentuk dan ditetapkan oleh semua tingkatan lembaga dan/atau pejabat yang berwenang, berdasarkan prosedur sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan.

#### **b. Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan**

Pada dasarnya dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan asas-asas hukum secara umum adalah sebagai berikut<sup>131</sup>:

- 1) Asas *lex superior derogate legi inferiori*, menjelaskan bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi diutamakan keberlakuannya daripada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah.
- 2) Asas *lex specialis derogate legi generali*, menjelaskan bahwa peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus lebih diutamakan keberlakuannya daripada peraturan perundang-undangan yang bersifat umum.
- 3) Asas *lex posterior derogate legi priori*, menjelaskan bahwa peraturan perundang-undangan yang baru diutamakan keberlakuannya daripada peraturan perundang-undangan yang lama.
- 4) Asas *lex neminem cogit ad impossibilia*, menjelaskan bahwa peraturan perundang-undangan yang bersifat tidak memaksa seseorang untuk melakukan sesuatu yang tidak dilakukan (asas kepatutan).
- 5) Asas *lex perfecta*, menjelaskan bahwa peraturan perundang-undangan tidak saja melarang suatu tindakan melainkan juga menyatakan tindakan terlarang tersebut batal.

---

<sup>130</sup> *Ibid.* Hal. 7–8.

<sup>131</sup> Ade Arif Firmansyah dan Malicia Evendia. 2015. *Harmonisasi Pengaturan Kewenangan Daerah Bidang Pengelolaan Pertambangan Mineral Bukan Logam Dan Batuan*. Kanun: Jurnal Ilmu Hukum Vol. 17 No. 1. Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala. Hal. 25.

6) *Asas non retroactive*, menjelaskan bahwa suatu peraturan perundang-undangan tidak dimungkinkan untuk berlaku surut karena akan menimbulkan kepastian hukum.

Hamid S. Attamimi menjelaskan bahwa asas pembentukan peraturan perundang-undangan dibagi menjadi 2 (dua) yaitu: asas formal dan asas material<sup>132</sup>. Asas-asas formal terdiri dari: asas kejelasan tujuan (*beginsel van duidelijke doelstelling*), asas lembaga/organ yang tepat (*beginsel van het juiste organ*), asas perlunya pengaturan (*het noodzakelijkheids beginsel*), asas dapat dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*), asas konsensus (*het beginsel van consensus*)<sup>133</sup>. Sedangkan asas-asas materiel terdiri dari: asas terminologi dan sistematika yang sistematis (*het beginsel van duidelijke terminologi en duidelijke systematiek*), asas tentang dapat dikenali (*het beginsel van de kenbaarheid*), asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het rechtsgelijkheidsbeginsel*), asas kepastian hukum (*het rechtszekerheids beginsel*), asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual (*het beginsel van de individuele rechtbedeling*)<sup>134</sup>.

Selanjutnya, Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangn menjelaskan

---

<sup>132</sup> Dalam Ferry Irawan Febriansyah. 2016. *Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangn Di Indonesia*. Jurnal PERSPEKTIF: Kajian Permasalahan Hukum dan Pembangunan Vol. 21 No. 3. Universitas Wijaya Kusuma. Hal. 221.

<sup>133</sup> *Ibid.*

<sup>134</sup> *Ibid.*

tentang asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik meliputi<sup>135</sup>:

1) Asas Kejelasan Tujuan

Asas ini menjelaskan bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memiliki tujuan yang jelas yang ingin dicapai.

2) Asas Kelembagaan Atau Pejabat Pembentuk Yang Tepat.

Asas ini menjelaskan bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga atau pejabat publik yang berwenang. Konsekuensi apabila peraturan perundang-undangan tersebut dibuat oleh lembaga atau pejabat publik yang tidak berwenang maka peraturan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum.

3) Asas Kesesuaian Antara Jenis, Hierarki, Dan Materi Muatan.

Asas ini menjelaskan bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan.

4) Asas Dapat Dilaksanakan.

Asas ini menjelaskan bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, ataupun yuridis.

5) Asas Kedayagunaan dan Kehasilgunaan.

Asas ini menjelaskan bahwa alasan suatu peraturan perundang-undangan dibuat tidak lain dan tidak bukan adalah karena memang dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan masyarakat, bangsa, dan negara.

6) Asas Kejelasan Rumusan, dan

Asas ini menjelaskan bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, penggunaan atau pemilihan kata, serta bahasa yang jelas dan mudah dipahami (tidak menimbulkan multitafsir).

7) Asas keterbukaan.

Asas ini menjelaskan bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan mulai tahap perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, hingga pengundangan harus dilakukan secara transparan dan terbuka. Selain itu, wajib melibatkan peran serta seluruh elemen lapisan masyarakat (partisipasi publik).

---

<sup>135</sup> Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

### c. Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan

Berdasarkan Pasal 6 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menjelaskan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat harus berlandaskan asas-asas sebagai berikut<sup>136</sup>:

- 1) Asas Pengayoman  
Asas ini menjelaskan bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus memberikan perlindungan guna menciptakan ketentraman dalam masyarakat.
- 2) Asas Kemanusiaan  
Asas ini menjelaskan bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus memberikan perlindungan serta penghormatan Hak Asasi Manusia, harkat dan martabat setiap warga negara.
- 3) Asas Kebangsaan  
Asas ini menjelaskan bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus menggambarkan sifat dan watak negara Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga nilai-nilai Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- 4) Asas Kekeluargaan  
Asas ini menjelaskan bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan berlandaskan musyawarah guna mencapai kesepakatan dalam pengambilan keputusan.
- 5) Asas Kenusantaraan  
Asas ini menjelaskan bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum Indonesia yang berlandaskan Pancasila dan UUD 1945.
- 6) Asas Bhineka Tunggal Ika  
Asas ini menjelaskan bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus melihat nilai-nilai keberagaman bangsa Indonesia yang meliputi keberagaman agama, suku, budaya, golongan, ras, etnis.
- 7) Asas Keadilan

---

<sup>136</sup> *Ibid.*

Asas ini menjelaskan bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus memuat nilai keadilan secara proposional bagi setiap warga negara.

8) Asas Kesamaan Kedudukan Dalam Hukum dan Pemerintahan.

Asas ini menjelaskan bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang sifatnya diskriminatif, membeda-bedakan berdasarkan latar belakang agama, suku, ras, gender, golongan dan status sosial.

9) Asas Ketertiban dan Kepastian Hukum

Asas ini menjelaskan bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat menciptakan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.

10) Asas Keseimbangan, Keserasian, dan Keselarasan.

Asas ini menjelaskan bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mengedepankan nilai keseimbangan, keserasian, serta nilai keselarasan antara kepentingan individu, kepentingan masyarakat, serta kepentingan bangsa dan negara.

