

A. Latar Belakang Pemilihan Kasus

Gugatan perwakilan kelompok (*class action*) dan gugatan warga negara (*citizen lawsuit*) merupakan instrumen hukum yang memfasilitasi akses keadilan bagi masyarakat dalam memperjuangkan hak-haknya.¹ Mekanisme ini menjadi sarana penting bagi perlindungan kepentingan masyarakat, khususnya dalam menghadapi sengketa yang berdimensi publik.² Kompleksitas implementasi gugatan kelompok tidak hanya menyentuh aspek prosedural hukum acara, tetapi juga bersinggungan dengan dimensi sosio-ekonomi dan kesehatan publik.³ Perdebatan mengenai efektivitas penerapan gugatan kelompok masih berlangsung, terutama terkait dengan kerangka hukum yang belum komprehensif dalam mengakomodasi kepentingan para pihak.

Keberadaan Undang-Undang No. 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Undang-Undang No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan, Undang-Undang No. 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, sebenarnya telah memperkenalkan asas gugatan perwakilan kelompok secara terbuka sebagai jalan keluar permasalahan ini. Serta masih banyak Undang-Undang yang terkait dengan gugatan perwakilan kelompok seperti Undang-Undang No. 24 tahun 1992 tentang

¹ M. Yahya Harahap, *Hukum Acara Perdata tentang Gugatan, Persidangan, Penyitaan, Pembuktian, dan Putusan Pengadilan*, Ctk. Kedua, Sinar Grafika, Jakarta, 2017, hlm. 139.

² E. Sundari, "Pengajuan Gugatan Secara Class Action (Suatu Studi Perbandingan & Penerapannya di Indonesia)", *Jurnal Hukum*, Vol. 10 No. 24, Universitas Atma Jaya, 2003, hlm. 31-45.

³ Mas Achmad Santosa, "Class Actions in Indonesia", *Jurnal Hukum Lingkungan*, Vol. 5 No. 1, Indonesian Center for Environmental Law, 1998, hlm. 65.

Penataan Ruang, Undang-Undang No. 27 tahun 2003 tentang Panas Bumi, Undang-Undang No. 7 tahun 2004 tentang Sumber Daya Air, Undang-Undang No. 31 tahun 2004 tentang Perikanan. Kerangka hukum gugatan perwakilan kelompok di Indonesia telah memiliki landasan yuridis yang tersebar dalam berbagai peraturan perundang-undangan.⁴ Pengaturan mengenai *class action* dan *legal standing* ini merupakan adopsi dari sistem hukum *Anglo Saxon*, khususnya Amerika Serikat yang menganut sistem *common law*.⁵ Dalam perkembangannya, konsep ini juga diterima oleh negara-negara yang menganut sistem hukum *civil law*, termasuk Indonesia.⁶ Implementasi gugatan perwakilan kelompok telah diatur dalam berbagai Undang-Undang sektoral, seperti perlindungan lingkungan hidup, kehutanan, dan perlindungan konsumen, yang memberikan legitimasi prosedural bagi penyelesaian sengketa kepentingan publik.⁷

Prosedur hukum *citizen lawsuit* merupakan manifestasi dari hak konstitusional warga negara untuk mengajukan gugatan atas nama kepentingan publik.⁸ Sebagai instrumen yang berasal dari *sistem common law*, implementasi *citizen lawsuit* di Indonesia yang menganut sistem *civil*

⁴ Susanti Adi Nugroho, "Praktik Gugatan Perwakilan Kelompok (Class Action) di Indonesia", *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol. 32 No. 4, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2002, hlm. 324-346.

⁵ Niewenhuis Marzuki, "Perbandingan Sistem Hukum Common Law, Civil Law dan Hukum Islam", *Jurnal Hukum & Pembangunan*, Vol. 41 No. 2, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2011, hlm. 159-179.

⁶ Paulus Effendie Lotulung, *Penegakan Hukum Lingkungan oleh Hakim Perdata*, Ctk. Pertama, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993, hlm. 56.

⁷ M. Yahya Harahap, *Beberapa Tinjauan Mengenai Sistem Peradilan dan Penyelesaian Sengketa*, Ctk. Kedua, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2017, hlm. 124.

⁸ Indro Sugianto, *Citizen Lawsuit: Penegakan Hukum Alternatif bagi Warga Negara*, Ctk. Pertama, ICEL, Jakarta, 2019, hlm. 45.

law menghadapi berbagai tantangan konseptual dan prosedural. Meskipun pada awalnya *citizen lawsuit* ditujukan terhadap negara, dalam perkembangannya mekanisme ini juga dapat diterapkan terhadap pihak swasta yang melakukan pelanggaran kepentingan publik akibat pembiaran oleh negara.⁹ Hal ini mencerminkan evolusi hukum dalam mengakomodasi kebutuhan perlindungan hak-hak warga negara secara kolektif.¹⁰

Citizen lawsuit ini sudah banyak diterapkan di negara-negara seperti Amerika Serikat dan India. Sebagai perbandingan dengan negara lain, di Amerika Serikat, gugatan perwakilan warga negara (*class action lawsuit*) diatur dalam *Federal Rules of Civil Procedure*.¹¹ Melalui mekanisme ini, sekelompok warga negara dapat mengajukan gugatan atas nama seluruh anggota kelompok yang dirugikan oleh tindakan tertentu. India mengakui konsep "*public interest litigation*" yang memungkinkan warga negara, Lembaga Swadaya Masyarakat, atau kelompok masyarakat mengajukan gugatan atas isu-isu yang menyangkut kepentingan publik. Hal ini diatur dalam Konstitusi India.¹²

Kedudukan hukum (*legal standing*) penggugat dalam *citizen lawsuit* memiliki karakteristik yang khas, dimana setiap warga negara dapat

⁹ Susanti Adi Nugroho, *Proses Penyelesaian Sengketa Konsumen Ditinjau dari Hukum Acara Serta Kendala Implementasinya*, Ctk. Kedua, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2018, hlm. 98.

¹⁰ Mas Achmad Santosa dan Sulaiman N. Sembiring, *Hak Gugat Organisasi Lingkungan (Environmental Legal Standing)*, Ctk. Pertama, ICEL, Jakarta, 1997, hlm. 76.

¹¹ *Federal Rules of Civil Procedure*, hlm. 31.

¹² Manupatra, "*Public Interest Litigation: Access To Justice*", terdapat dalam <https://www.manupatra.com/roundup/379/articles/public%20interest%20litigation.pdf>, diakses tanggal 28 November 2024.

mengajukan gugatan untuk kepentingan publik tanpa harus membuktikan adanya kerugian langsung. Berbeda dengan gugatan perdata konvensional, legitimasi penggugat dalam *citizen lawsuit* hanya didasarkan pada status kewarganegaraannya, tanpa perlu menunjukkan kerugian materiil yang spesifik.¹³ Konsep representasi dalam *citizen lawsuit* juga bersifat universal, mencakup seluruh warga negara tanpa pembedaan kelompok berdasarkan kesamaan fakta atau kerugian. Hal ini mencerminkan sifat *actio popularis* dari *citizen lawsuit* yang mengutamakan kepentingan publik secara kolektif.

Karakteristik subjek hukum tergugat dalam *citizen lawsuit* secara distingtif merujuk pada penyelenggara negara sebagai pihak utama yang dapat digugat. Legitimasi gugatan ditujukan terhadap struktur pemerintahan secara hierarkis, mulai dari Presiden dan Wakil Presiden hingga pejabat negara yang secara langsung bertanggung jawab atas terjadinya kelalaian dalam pemenuhan hak-hak warga negara. Meskipun dimungkinkan adanya pihak *non-negara* sebagai turut tergugat, esensi *citizen lawsuit* tetap terletak pada pertanggungjawaban negara terhadap tindakan atau pembiaran yang berpotensi merugikan kepentingan publik.¹⁴ Hal ini menegaskan karakteristik khusus *citizen lawsuit* yang berbeda dengan gugatan perdata pada umumnya.¹⁵

¹³ Mas Achmad Santosa, *Konsep dan Penerapan Gugatan Perwakilan (Class Action)*, Ctk. Pertama, ICEL, Jakarta, 1997, hlm. 83.

¹⁴ Bambang Sutiyoso, "Implementasi Gugatan Legal Standing dan Class Action dalam Praktik Peradilan di Indonesia", *Jurnal Hukum*, Vol. 26 No. 11, Universitas Islam Indonesia, 2004, hlm. 63-78.

¹⁵ Rachmadi Usman, *Perkembangan Hukum Perdata dalam Dimensi Sejarah dan Politik Hukum di Indonesia*, Ctk. Pertama, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2003, hlm. 189.

Unsur perbuatan melawan hukum dalam *citizen lawsuit* berfokus pada pembuktian kelalaian negara dalam memenuhi kewajibannya terhadap warga negara.¹⁶ Penggugat memiliki beban untuk membuktikan adanya hubungan kausalitas antara tindakan atau pembiaran negara dengan pelanggaran hak-hak warga negara. Meskipun memiliki karakteristik khusus dalam hal kedudukan hukum penggugat, standar pembuktian dalam *citizen lawsuit* tetap mengikuti prinsip-prinsip hukum pembuktian dalam perkara perdata.¹⁷ Elemen esensial yang harus dibuktikan adalah bentuk konkret kelalaian negara dan dampaknya terhadap pemenuhan hak-hak warga negara.

Perkembangan teknologi finansial (*financial technology*) di Indonesia telah menghadirkan inovasi dalam layanan keuangan, termasuk layanan pinjam meminjam uang berbasis teknologi informasi yang dalam praktiknya sering disebut sebagai pinjaman *online*.¹⁸ OJK telah menerbitkan beberapa regulasi untuk mengatur kegiatan ini, di antaranya POJK No. 10/POJK.05/2022 tentang Layanan Pendanaan Bersama Berbasis Teknologi Informasi dan POJK No. 4/POJK.05/2021 tentang Penerapan

¹⁶ Rosa Agustina, *Perbuatan Melawan Hukum*, Ctk. Pertama, Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2003, hlm. 117.

¹⁷ M. Yahya Harahap, *Op. Cit.*, hlm. 509.

¹⁸ Istilah "pinjaman *online*" digunakan dalam Putusan MA No. 1206 K/Pdt/2024 secara bergantian dengan istilah "*peer-to-peer lending*", meskipun secara yuridis formal istilah yang digunakan dalam POJK No. 10/POJK.05/2022 tentang Layanan Pendanaan Bersama Berbasis Teknologi Informasi adalah "layanan pendanaan bersama berbasis teknologi informasi selanjutnya disingkat LPBBI adalah penyelenggaraan layanan jasa keuangan untuk mempertemukan pemberi dana dengan penerima dana dalam melakukan pendanaan konvensional atau berdasarkan prinsip syariah secara langsung melalui sistem elektronik dengan menggunakan internet".

Manajemen Risiko dalam Penggunaan Teknologi Informasi oleh Lembaga Jasa Keuangan *Non-Bank*.

LBH Jakarta baru saja mendapatkan pemberitahuan resmi mengenai Putusan MA No. 1206 K/Pdt/2024. Putusan ini berkaitan dengan gugatan yang diajukan oleh sekelompok warga negara terkait kegagalan pemerintah dalam melindungi masyarakat dari praktik pinjaman online yang merugikan. Setelah mengalami kekalahan di pengadilan tingkat pertama dan banding, akhirnya gugatan yang diajukan oleh 19 warga tersebut berhasil diterima dan dikabulkan di tingkat kasasi. Dalam putusannya, MA menyatakan bahwa beberapa pejabat tinggi negara - termasuk Presiden, Wakil Presiden, Ketua DPR RI, Menkominfo, dan Ketua OJK - telah melakukan pelanggaran hukum karena membiarkan praktik pinjol beroperasi tanpa regulasi yang memadai. Majelis Hakim kasasi menekankan bahwa tanpa pengaturan hukum yang tepat dan adil, pinjaman *online* justru akan membawa dampak negatif bagi masyarakat, menyebabkan keterpurukan ekonomi dan eksploitasi yang berkelanjutan.

Dalam pertimbangannya, Majelis Hakim tingkat Kasasi pada Mahkamah Agung (MA) yang memeriksa dan mengadili perkara ini menyatakan bahwa:

“...apabila berlanjut tanpa pengaturan secara hukum yang adil dan berkepastian hukum, keberadaan pinjaman online tidak akan membawa manfaat dan kebaikan bagi masyarakat, tetapi justru sebaliknya akan membawa kehidupan masyarakat tenggelam pada keterpurukan secara ekonomi tereksplorasi dan tidak dapat bangkit lagi.

Bahwa berdasarkan alasan tersebut, gugatan Para Penggugat terhadap Para Tergugat justru membawa manfaat besar bagi masyarakat dalam upaya menghentikan jeratan dan eksploitasi pinjaman online,

melalui dilahirkannya peraturan yang adil, berkepastian hukum dan komprehensif, yang semuanya itu menjadi kewajiban Tergugat I Presiden Republik Indonesia dengan dukungan Para Tergugat II, III, IV dan V.”¹⁹

LBH Jakarta mengapresiasi langkah MA dalam menangani kasus ini. Mereka berpandangan bahwa sebagai institusi peradilan tertinggi, MA telah menjalankan fungsinya dengan baik dalam mengoreksi putusan pengadilan di bawahnya dan menghasilkan putusan yang berpihak pada kepentingan publik.

Putusan ini memberikan kejelasan tentang permasalahan pinjol. Praktik-praktik eksploitatif yang dilakukan telah diakui sebagai fakta dalam persidangan dan menjadi bagian dari kaidah hukum dalam putusan. Hal ini mempertegas kegagalan negara dalam memberikan perlindungan kepada warganya. Sejak November 2018, LBH Jakarta telah menerima lebih dari 1.300 pengaduan dari 25 provinsi di Indonesia. Analisis terhadap pengaduan tersebut menunjukkan bahwa meskipun pinjol menawarkan kemudahan akses dana, praktiknya sangat merugikan dan minim perlindungan hukum, terutama dalam hal keamanan konsumen. Putusan ini menjamin perlindungan hak privasi dan data pribadi pengguna aplikasi pinjol. Para tergugat diwajibkan untuk membuat sistem pengawasan data pribadi yang terintegrasi, membatasi pengambilan data pribadi seperlunya, dan melarang penyebaran data pribadi secara tegas.

¹⁹ Putusan MA No. 1206 K/Pdt/2024, hlm. 14-15.

LBH Jakarta berharap putusan ini dapat mengubah sikap pemerintah yang selama ini cenderung mengabaikan masalah pinjol. Sejak 2018, LBH Jakarta telah aktif melaporkan berbagai pelanggaran dan jumlah korban, namun lembaga-lembaga negara, khususnya OJK, terkesan meremehkan masalah ini dengan lebih memfokuskan pada aspek perdata daripada perlindungan konsumen. Berdasarkan putusan MA tersebut, para tergugat - yang terdiri dari Presiden, Wakil Presiden, Ketua DPR RI, Menkominfo, dan Ketua Dewan Komisioner OJK - tidak memiliki pilihan selain mematuhi dan melaksanakan putusan ini. Putusan MA harus dijadikan sebagai acuan dalam menyusun regulasi dan membuat kebijakan terkait praktik pinjol yang selaras dengan prinsip dan standar hak asasi manusia.

Dalam rangka implementasi putusan tersebut, LBH Jakarta mengeluarkan tiga desakan utama kepada para tergugat. Pertama, mereka menuntut agar para pejabat tinggi negara segera mematuhi putusan ini dan tidak mengajukan upaya hukum luar biasa dalam bentuk peninjauan kembali. Hal ini penting untuk memastikan putusan dapat segera dilaksanakan tanpa penundaan lebih lanjut. Kedua, LBH Jakarta mendesak agar para tergugat segera mengambil langkah konkret dalam menata ulang regulasi dan mengeluarkan kebijakan-kebijakan yang berkaitan dengan praktik pinjol. Proses penyusunan regulasi ini harus melibatkan partisipasi publik secara bermakna, terutama dari para korban yang telah mengalami dampak langsung dari praktik pinjol yang eksploitatif. Ketiga, LBH Jakarta meminta para tergugat untuk membuat pernyataan publik yang mengakui

kesalahan mereka. Pengakuan ini mencakup kelalaian dan kegagalan dalam melindungi warga dari praktik pinjol yang merugikan. Selain itu, mereka juga dituntut untuk menyatakan komitmen yang jelas dalam mengambil langkah-langkah perbaikan sesuai dengan putusan MA.

Maraknya praktik pinjaman *online* ilegal telah menimbulkan permasalahan serius di masyarakat Indonesia. Berdasarkan data yang dipertimbangkan dalam Putusan MA No. 1206 K/Pdt/2024, hasil Pos Pengaduan Korban Pinjaman Online menunjukkan terdapat 89 aduan dari 25 provinsi, dimana 72% pengadu adalah perempuan dan 84% pinjaman di bawah Rp2.000.000,00.²⁰ Data tersebut juga mengungkapkan setidaknya terdapat 14 jenis pelanggaran yang dialami para pengadu, meliputi bunga tinggi tanpa batasan, penagihan yang tidak hanya kepada peminjam atau kontak darurat, penyebaran data pribadi, ancaman, fitnah, pelecehan seksual, hingga penipuan.²¹

Situasi ini memunculkan gugatan *citizen lawsuit* sebagaimana tercermin dalam Putusan MA No. 1206 K/Pdt/2024, yang pada intinya mempertanyakan kelalaian otoritas dalam melindungi masyarakat dari praktik pinjaman berbasis teknologi ilegal.²² MA dalam putusannya menegaskan bahwa meskipun layanan pinjam meminjam berbasis teknologi memberikan kemudahan akses keuangan, namun tanpa pengaturan yang

²⁰ Putusan MA No. 1206 K/Pdt/2024, hlm. 15-16

²¹ Misahardi Wilamarta, "Perlindungan Hukum Terhadap Konsumen Fintech Lending", *Jurnal Hukum Bisnis*, Vol. 38 No. 2, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2023, hlm. 156-157.

²² Putusan MA No. 1206 K/Pdt/2024 menggunakan terminologi "aplikasi *peer-to-peer lending* atau pinjaman *online*" sebagaimana tercantum pada hlm. 18.

memadai justru berpotensi membawa masyarakat pada keterpurukan ekonomi.²³

Kompleksitas permasalahan ini kemudian memunculkan perdebatan mengenai kompetensi absolut pengadilan dalam menangani *gugatan citizen lawsuit* terkait praktik layanan pinjam meminjam berbasis teknologi.²⁴ MA dalam pertimbangannya menyatakan bahwa pokok *gugatan citizen lawsuit* dalam perkara ini tidak mengenai tindakan pemerintah yang bersifat konkrit dan individual yang menjadi kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara, melainkan perbuatan melawan hukum yang bersifat abstrak.

Hal ini sejalan dengan praktik peradilan sebelumnya, dimana Peradilan Umum telah mengadili pokok perkara gugatan warga negara terhadap pejabat-pejabat negara atau pemerintah yang didalilkan telah melakukan perbuatan melawan hukum yang bersifat abstrak.²⁵ Beberapa preseden penting mencakup gugatan terkait perlindungan buruh migran (Putusan No. 28/Pdt.G/2003/PN Jkt.Pst.), Ujian Nasional (Putusan No. 2596 K/Pdt/2008), dan Sistem Jaminan Sosial Nasional (Putusan No. 278/Pdt.G/2010/PN Jkt.Pst.).

Lebih jauh, dalam konteks kelalaian OJK dan Bank Indonesia, MA menggarisbawahi bahwa tujuan utama *gugatan citizen lawsuit* adalah mendorong penguasa untuk memberikan perlindungan terhadap warga negara melalui regulasi yang komprehensif.²⁶ Hal ini menjadi penting

²³ Putusan MA No. 1206 K/Pdt/2024, hlm. 16-17.

²⁴ Putusan MA No. 1206 K/Pdt/2024, hlm. 13.

²⁵ Putusan MA No. 1206 K/Pdt/2024, hlm. 13-14

²⁶ Putusan MA No. 1206 K/Pdt/2024, hlm. 15

mengingat maraknya praktik yang merugikan konsumen, seperti bunga tinggi tanpa batasan, penagihan intimidatif, dan penyalahgunaan data pribadi.

Citizen lawsuit umumnya mengacu pada tindakan hukum yang diajukan oleh individu atau kelompok masyarakat warga terhadap pemerintah atau badan pemerintah untuk mendukung atau menegakkan kepentingan publik. Jika merujuk kepada Peraturan Otoritas Jasa Keuangan (POJK) No. 6/POJK.07/2022 tentang Perlindungan Konsumen Dan Masyarakat Di Sektor Jasa Keuangan, hal berbeda dengan apa yang diatur di dalam aturan tersebut. Pada POJK tersebut, Pasal 52 No. 1 dan No. 3 menyatakan bahwa:²⁷

(1) Untuk Perlindungan Konsumen dan Masyarakat, Otoritas Jasa Keuangan berwenang melakukan pembelaan hukum meliputi:

- a. memerintahkan atau melakukan tindakan tertentu kepada PUJK untuk menyelesaikan pengaduan Konsumen; dan/atau
- b. mengajukan gugatan perdata untuk memperoleh kembali harta kekayaan milik pihak yang dirugikan atau untuk memperoleh ganti kerugian dari pihak yang menyebabkan kerugian pada Konsumen dan/atau Lembaga Jasa Keuangan.

Inisiatif pembelaan hukum ini datang dari OJK sendiri, bukan merupakan tindakan hukum yang dilakukan oleh warga negara atau konsumen. Sehingga tidak bisa dikatakan sama dengan *citizen lawsuit*.

Berdasarkan uraian di atas, penelitian ini bertujuan untuk mengkaji putusan MA Nomor 1206 K/Pdt/2024 terkait *citizen lawsuit* atas praktik pinjaman *online* di Indonesia, dengan fokus pada dua aspek utama.

²⁷ POJK No. 6/POJK.07/2022 tentang Perlindungan Konsumen Dan Masyarakat Di Sektor Jasa Keuangan, hlm. 31.

Penelitian ini akan menganalisis penentuan kewenangan absolut pengadilan dalam menangani perkara *citizen lawsuit* terkait pinjaman *online*, khususnya bagaimana MA memberikan pertimbangan hukum mengenai kompetensi pengadilan dalam perkara tersebut. Kedua, penelitian ini akan mengkaji parameter kelalaian pemerintah dalam mengatur dan mengawasi praktik pinjaman *online* yang dapat dikategorikan sebagai perbuatan melawan hukum berdasarkan Pasal 1365 KUHPerdara dalam konteks gugatan *citizen lawsuit*. Berdasarkan uraian permasalahan latar belakang di atas, penulis tertarik untuk mengkaji permasalahan tersebut dengan judul **“ANALISIS YURIDIS *CITIZEN LAWSUIT* ATAS PRAKTIK PINJAMAN *ONLINE* DI INDONESIA (STUDI PUTUSAN MAHKAMAH AGUNG NO. 1206 K/PDT/2024)”**.

B. Identitas Para Pihak

Adapun Identitas Para Pihak pada Putusan MA Nomor 1206 K/Pdt/2024 yaitu:

1. Pemohon Kasasi/ Para Penggugat:
 - a. Nining Elitos;
 - b. Dhyta Caturani;
 - c. Sri Baskoro;
 - d. Betty Martina;
 - e. Ahmad Muaz;
 - f. Minarsih;
 - g. Henny Susylawaty;