

MAKNA KERUGIAN POTENSIAL SEBAGAI KUALIFIKASI *LEGAL STANDING*: ANALISIS PENGUJIAN UNDANG-UNDANG PEMILU

Putrida Sihombing^a, Lailani Sungkar^b, Susi Dwi Harijanti^c

ABSTRAK

Kualifikasi *legal stading* di Indonesia seolah bermakna bahwa Mahkamah Konstitusi hanya menerima perkara pengujian dalam bentuk perkara kongkret, padahal dapat pula pada perkara abstrak dengan tetap membuktikan kerugian konstitusional yang bersifat potensial. Perkara abstrak sering terjadi ketika pengujian dilakukan bukan dengan pasal-pasal mengenai hak konstitusional, misalnya Undang-Undang Pemilu yang diujikan dengan Pasal 22E atau Pasal 6A UUD 1945. Keadaan tidak logis muncul ketika pemohon pada perkara abstrak harus menjelaskan kerugian konstitusional untuk memenuhi syarat *legal standing*. Pada praktiknya, Mahkamah Konstitusi sering memutus *legal standing* dengan pertimbangan yang berbeda-beda. Penelitian ini akan membahas apa makna kerugian potensial sebagai kualifikasi *legal standing* dalam perkara pengujian UU Pemilu dan bagaimana kriteria penerapannya. Melalui pendekatan normatif, konseptual dan perbandingan penelitian ini menemukan makna kerugian potensial sebagai kerugian yang dapat diduga akan muncul menurut penalaran wajar yang diakibatkan oleh perkara abstrak berupa ketidaksesuaian norma UU dengan norma UUD 1945 yang bukan merupakan hak konstitusional. Penelitian ini menawarkan kriteria *legal standing* bagi pengujian UU Pemilu yang berbentuk perkara abstrak yakni; Pemohon memiliki hak pilih atau dipilih; Ketidakesuaian undang-undang dengan norma selain hak di UUD 1945; Diajukan oleh Kelompok orang atau badan hukum yang berhubungan dengan undang-undang yang diujikan.

Kata kunci: kerugian potensial; *legal standing*; mahkamah konstitusi; pengujian konstitusional; pemilu.

ABSTRACT

The qualification of potential constitutional loss in Indonesia means that as if the Constitutional Court only accepts concrete cases, even though provides for abstract cases by proving that potential losses. Abstract cases often occur when the examination is carried out not with the articles in the Human Rights chapter, for example constitutional review of the Election Law with Article 22E or Article 6A of the 1945 Constitution. Illogical circumstances arise when the applicant in abstract cases must explain potential constitutional losses that will experience to the proves requirements of legal standing. In practice, the Constitutional Court often decides on legal standing with different considerations. This research will discuss what is the meaning of potential loss as a legal standing qualification in the case of reviewing the Election Law and what are the implementation criteria? Through a normative, conceptual and comparative approach this research This research found that the meaning of potential loss is a hypothetical injury that can be expected to arise according to reasonable reasoning caused by abstract cases in the form of inconsistencies between the norms of the Law and the norms of the 1945 Constitution in addition to norms concerning Rights. This research offers criteria for the judicial review of Election Law in the form of abstract cases, namely; The applicant has the right to vote or the right to be elected; Judicial review of non-rights articles in the 1945 Constitution; and Claimed by Groups of people or legal entities associated with the law being review.

Keywords: constitutional court; constitutional review; election; legal standing; potential loss.

^a Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Jalan Ir. Soekarno km. 21 Jatinangor, email: ptrdshmbng@gmail.com

^b Departemen Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum, Universitas Padjadjaran, Jl. Imam Bonjol 21 Bandung, email: lailanisungkar@yahoo.com

^c Departemen Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum, Universitas Padjadjaran, Jl. Imam Bonjol 21 Bandung, email: harijanti.susi@gmail.com

PENDAHULUAN

Proses beracara pada perkara pengujian konstiusional di Mahkamah Konstitusi (MK) dimulai dengan pemeriksaan pendahuluan untuk menilai kedudukan hukum pemohon sebelum masuk ke dalam pemeriksaan pokok perkara. Tidak semua pihak memiliki hak atau kedudukan hukum untuk melakukan pengujian konstiusionalitas, hanya pihak dengan kepentingan hukum tertentu saja yang dapat mengajukan permohonan. Kedudukan hukum ini dikenal dengan istilah *legal standing*. Menurut Laica Marzuki *legal standing* adalah kedudukan hukum untuk mengajukan gugatan atau permohonan di muka pengadilan.¹

Legal standing pada hakikatnya berangkat dari kosep hukum acara perdata yang dikenal dengan adagium *point d'interet point d'action*, artinya pihak yang memiliki kepentingan hukum boleh mengajukan gugatan.² *Standing* atau *personae standi in judicio* adalah hak atau kedudukan hukum untuk mengajukan gugatan atau permohonan di depan pengadilan (*standing to sue*).³ Sebagaimana sifat privat dari hukum perdata, maka *standing* dalam hukum perdata sangat berkaitan dengan hak dan kepentingan privat antar para pihak yang berperkara.

Spesifik dalam konteks hukum acara MK, Maurarar Siahaan menyampaikan bahwa *legal standing* adalah keadaan pihak yang memenuhi unsur dan syarat sehingga memiliki hak untuk mengajukan penyelesaian perselisihan atau sengketa di depan mahkamah.⁴ Secara normatif *legal standing* didefinisikan melalui UU MK sebagai pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstiusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang. Apa yang harus diuraikan oleh pemohon tentang kerugian konstiusional ini selanjutnya dijelaskan dalam Putusan MK No. 006/PUU-III/2005 dimana pemohon harus menerangkan:⁵

- a. adanya hak konstiusional pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
- b. bahwa hak konstiusional pemohon tersebut dianggap oleh pemohon telah dirugikan oleh suatu undang-undang yang diuji;
- c. bahwa kerugian yang dimaksud bersifat spesifik (khusus) dan 2actual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
- d. adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian dan berlakunya undang-undang yang dimohonkan untuk diuji;
- e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian konstiusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.

¹ Bambang Sutiyoso, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung: 2006 hlm. 51.

² *Ibid.*

³ *Ibid.*

⁴ Maruarar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Edisi Revisi, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteran Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta: 2006, hlm. 8.

⁵ Putusan Mahkamah Konstitusi 011/PUU-V/2007, hlm. 56.

Rumusan diatas dipertegas melalui Putusan MK No. 11/PUU-V/2007 dimana syarat tersebut bersifat kumulatif.⁶ Kedua putusan ini selanjutnya senantiasa dikutip dalam perkara pengujian konstitusional.

Kualifikasi di atas mirip dengan kualifikasi *legal standing* di Amerika untuk menghadapi perkara kongkret (pada perkara *Lujan vs Defenders of Wildlife* perkara kongkret terdiri dari *injury-in fact, causation, and redressability*),⁷ sedangkan di Indonesia ada perkara abstrak yang belum dapat terbukti nyata kerugian konstitusional yang dialami oleh pemohon. Dalam rangka mengakomodir hal tersebut maka terdapat frase “atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi”. Contoh dari perkara abstrak misalnya perkara pengujian Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu (UU Pemilu). Para pemohon mendalilkan pertentangan norma dalam UU Pemilu terhadap Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 yang berisi tentang prinsip-prinsip pemilu, bukan tentang hak konstitusional. Dengan demikian pemohon tidak sedang menyatakan pertentangan dengan hak konstitusional namun mereka tetap harus masuk dari kualifikasi *legal standing* tentang kerugian konstitusional.

Keadaan tidak logis muncul ketika pemohon perkara abstrak atas pertentangan norma undang-undang dengan norma konstitusi yang bukan norma-norma tentang hak tetap harus menjelaskan kerugian konstitusional untuk memenuhi syarat *legal standing* dalam pemeriksaan pendahuluan, agar dapat masuk ke pokok perkara pengujian. Dalam praktik, menjadi tidak mudah bagi pemohon untuk menerangkan tentang kerugian potensial ini, begitu pula dengan hakim yang tidak mudah pula memutusnya. Akibatnya, tidak jarang hakim harus terlebih dahulu masuk ke pemeriksaan pokok perkara untuk menilai kerugian konstitusional sekaligus menguji pokok perkara. Artinya, telah terjadi tumpang tindih antara penilaian potensialitas kerugian dan konstitusionalitas dari objek perkara. Dalam beberapa putusan ditemukan pula pertimbangan hakim yang berbeda dalam hal kualifikasi kerugian potensial ini.

Berdasarkan uraian di atas, maka penting untuk diungkap apa makna kerugian potensial sebagai kualifikasi *legal standing* dalam perkara pengujian konstitusional dan bagaimana kriteria penerapan kerugian potensial sebagai kualifikasi *legal standing* perkara pengujian konstitusional. Penelitian ini fokus membahas pengujian UU Pemilu, sebab dari beberapa putusan yang dipilih dapat dilihat bagaimana pemohon mendalilkan kerugian potensialnya dan bagaimana hakim mempertimbangkan untuk menolak atau menerima dalil tersebut. Ditambah lagi pemilu merupakan agenda penting bagi negara yang menggunakan konsep demokratis sebagai sarana pengisian jabatan. Pemilu merupakan proses transfer kedaulatan rakyat dan bagian dari konsep negara demokrasi. Muck dan Verkuilen menggunakan istilah pemilu yang demokratis untuk

⁶ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor Perkara 11/PUU-V/2007, hlm. 56.

⁷ Putusan Mahkamah Agung Amerika Serikat Perkara *Lujan v. Defenders of Wildlife* Tahun 1992, hlm. 560-561.

mengkategorikan pemilu yang berintegritas.⁸ Mengingat UU Pemilu juga merupakan UU yang selalu berubah dalam setiap fase pemilu dan menuai banyak perkara pengujian, sehingga penelitian penting sebagai referensi bagi pemohon perkara abstrak di kemudian hari maupun bagi hakim dalam memutus perkara abstrak, terutama pada tahap pemeriksaan pendahuluan.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini adalah penelitian normatif yang akan dianalisa dengan empat pendekatan. Pertama, pendekatan kasus (*case approach*) yang menelaah putusan pengadilan untuk menemukan '*ratio decidendi atau reasoning*' dalam pemecahan isu hukum dan mempelajari fenomena kompleks untuk mengembangkan teori dan mengevaluasi penerapan.⁹ Beberapa putusan perkara pengujian UU Pemilu yang digunakan sebagai objek penelitian ini adalah perkara dengan objek perkara pertentangan antara norma UU Pemilu dengan Pasal 22E UUD 1945 dan merupakan *high profile cases* yang dianggap memberikan implikasi besar bagi pelaksanaan pemilu di Indonesia. Berdasarkan kriteria tersebut maka berikut adalah beberapa putusan tersebut:

- a. Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013 pengujian Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden-Pemohon Perseorangan (Effendi Gazali).
- b. Putusan MK Nomor 55/PUU-XVII/2019 pengujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2027 tentang Pemilu-Pemohon badan hukum (Perludem).
- c. Putusan MK Nomor 20/PUU-XVII/2019 pengujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu-Pemohon perseorangan (Hadar Nafis Gumay dan Feri Amsari serta badan hukum Perludem)

Dari ketiga perkara yang menjadi objek penelitian ini, akan dianalisa bagaimana praktik penerapan kualifikasi kerugian potensial dalam pertimbangan hakim ketika memutus untuk menerima atau *legal standing* pemohon.

Kedua, pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) yang menelaah dan menganalisis peraturan perundang-undangan berdasarkan *ratio legis* dan ontologis untuk menangkap kandungan filosofi yang ada di belakang undang-undang.¹⁰

Ketiga, pendekatan konseptual (*conceptual approach*) melalui penelusuran sumber hukum sekunder seperti buku, artikel, dan ensiklopedia hukum.¹¹ Analisis konsep dilakukan terhadap konsep pengujian konstitusional dalam konteks sistem *judicial review* yang terungkap dari hasil temuan pada metode perbandingan.

⁸ Muck dan Verkuilen, "Conceptualizing and Measuring Democracy: Evaluating Alternative Indices", *Comparative Political Studies*, Volume 35, Nomor 5, 2007, hlm. 5-7.

⁹ *Ibid.*, hlm. 81.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid.*

Keempat, pendekatan perbandingan (*comparative approach*) pada level mikro dengan subjek kajian perbandingan fokus pada praktik hukum sebagai tatanan aturan.¹² Elemen yang akan diperbandingkan adalah sistem *judicial review*, antara sistem pengujian sentralisasi (Mahkamah Agung Amerika Serikat) dan desentralisasi (MK Federal Jerman). Elemen yang dibandingkan (*tertium comparationis*) meliputi lembaga pengujian *judicial review (organs of review)*, metode pengujian (*method of review*), *legal standing*, dan efek putusan (*decision effect*).¹³

PEMBAHASAN

Sistem Desentralisasi dalam *Judicial review*

Sistem pengujian desentralisasi sering disebut sebagai "*American System of Control*", dimana kewenangan untuk pengujian konstiusionalitas suatu norma merupakan fungsi yang melekat pada setiap pengadilan di semua tingkat, sebagai konsekuensi langsung dari pemahaman kontitusi yang merupakan *supreme law of the land*. Alexander Hamilton mencatat bahwa semua semua jaminan hak dalam konstitusi harus menjadi pedoman bagi hukum di Amerika dan dapat dipersoalkan jika terjadi pelanggaran.¹⁴ Perlindungan hak konstiusional menjadi pendekatan utama di Amerika dalam perkara pengujian. Selain itu substansi *judicial review* dalam sistem desentralisasi merupakan aktualisasi fungsi hakim untuk menafsirkan hukum dalam konflik yang terjadi antara produk legislasi (*conflict of norm*) dan memutuskan perkara-perkara yang bertentangan dengan konstitusi.¹⁵

Pertentangan tersebut sudah berupa perkara yang terjadi (*concrete case*) sehingga Amerika menerapkan metode *incidenter*. Prinsip dari metode ini adalah "*only within the context of concrete adversary litigation*", perkara merupakan perkara kongkret dan adanya perselisihan antar para pihak, lalu "*only as necessary to the disposition of the case*", artinya perkara merupakan disposisi kasus yang terjadi di pengadilan umum.¹⁶ Merujuk pada *Black's Law Dictionary*, frasa *concrete case* digunakan untuk mendefinisikan *actual controversy* sebagai hubungan hukum antara para pihak yang memiliki kepentingan hukum dan dirugikan atau rentan terhadap penentuan hak para pihak dalam pertikaian berdasarkan fakta-fakta. Maka dari itu karena berkaitan dengan penentuan hak para pihak, maka putusan akan bersifat *inter-partes*.¹⁷ Putusan yang dikeluarkan hanya akan mengikat para pihak yang berseteru dihadapan MA Amerika Serikat.

Kasus pengujian konstiusional yang terkemuka di Amerika adalah Perkara *Marbury Vs. Madison* (1803). Mahkamah Agung (MA) Amerika Serikat memutus permohonan *Marbury* untuk

¹² *Ibid.* hlm. 24.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Alexander Hamilton, James Madison, John Jay, "The Federalist Papers", New York: Oxford University Press, 2008, hlm. 381.

¹⁵ Mauro Cappelletti, *Judial Review in the Contemporary World*, New York: Bobbs Meerill, 1971., hlm. 52.

¹⁶ *Ibid.*, hlm. 47.

¹⁷ *Ibid.*, hlm. 86.

mengeluarkan '*writ of mandamus*'¹⁸ kepada sekretaris negara. *Judiciary Act* di Amerika Serikat memang memberikan kewenangan kepada MA untuk mengeluarkan *writ of mandamus*, namun John Marshal sebagai hakim menemukan bahwa kewenangan tersebut tidak sesuai dengan konstitusi. MA mengeluarkan putusan dengan tiga pernyataan yakni¹⁹; Benar, bahwa Presiden merupakan salah satu subjek yang dapat menerima *writ of mandamus*; Benar, bahwa *writ of mandamus* mungkin dapat memulihkan hak Marbury; Tapi '*writ of mandamus*' bukan merupakan yurisdiksi kewenangan MA berdasarkan Konstitusi. Sehingga kewenangan '*writ of mandamus*' MA merupakan kewenangan yang bertentangan dengan Konstitusi.

Putusan MA Amerika Serikat memberikan preseden, sehingga setelah perkara *Marbury Vs. Madison*, MA sering menerima permohonan tentang interpretasi konstitusi.²⁰ Kemudian, MA Amerika Serikat menyusun pedoman yang digunakan untuk memastikan perkara yang diajukan adalah *concrete case* yang dikenal dengan *standing doctrine* yang terdiri dari tiga unsur kualifikasi yakni, pemohon harus menganggap bahwa dirinya menderita kerugian yang nyata (*injury in fact*), kerugian dan pengujian merupakan hubungan sebab-akibat (*causability*), serta putusan diharapkan mampu memberikan kesembuhan pada kerugian yang dialaminya (*redressability*).²¹ Tiga kualifikasi ini memiliki keterkaitan antara satu dengan yang lainnya, namun *injury in fact* merupakan elemen yang paling dominan.

Injury in fact lahir sebagai kualifikasi dari perkara kognitif yang terjadi pada pemohon yang bertujuan untuk melindungi hak-hak individu seperti pada perkara pidana dan perdata.²² Kerugian ini harus memiliki keterkaitan atau implikasi positif terhadap keadaan di masa yang akan datang.²³ *Injury in fact* selanjutnya harus '*fairly traceable*' terhadap tindakan pemerintah.²⁴ Unsur ini dikenal sebagai kualifikasi kedua yaitu *causation* atau sebab akibat dalam *standing doctrine*. Dalam perkara *Simon Vs. Eastern Kentucky Welfare Rights Organization*, hakim menegaskan bahwa hubungan dalam rantai sebab akibat antara tindakan pemerintah yang ujikan dengan kerugian yang didalilkan tidak bisa terlalu lemah dan harus cukup untuk menopang alasan pemohon.²⁵ Terakhir adalah *redressability* yaitu ketentuan yang berbicara tentang pemulihan yang mampu diberikan sebagai solusi bagi permasalahan yang hadir, sebab dapat saja terjadi suatu kondisi dimana putusan hakim

¹⁸ Writ of mandamus adalah surat perintah kepada lembaga negara untuk melakukan sesuatu. Goel, Shivam, "Writ of Mandamus", diakses dari <https://ssrn.com/abstract=2581630> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2581630>, hlm. 1-2.

¹⁹ *Marbury vs. Madison*, access on <https://www.khanacademy.org/humanities/us-government-and-civics/us-gov-the-national-constitution-center/us-gov-landmark-supreme-court-cases/v/marbury-v-madison>.

²⁰ Alvin B. Rubin, "Judicial Review in United States", *Louisiana Law Standing*, Volume 40, Nomor 1, 1979, hlm. 67.

²¹ Tiga kualifikasi ini dapat dilihat dalam kasus *Lujan vs Defenders of Wildlife*.

Putusan Mahkamah Agung Amerika Serikat Perkara *Lujan v. Defenders of Wildlife* Tahun 1992, hlm. 560-561.

²² Robert Dugan, "Standing to Sue: A Commentary on Injury in Fact", *Case Western Reserve Law Review*, Volume 22, Nomor 2, 1971, hlm. 258.

²³ Putusan Mahkamah Agung Amerika Serikat Perkara *Lujan v. Defenders of Wildlife* Tahun 1992, hlm. 560-561.

²⁴ Evan Tsen Lee & Josephine Mason Ellis, "The Standing Doctrine's Dirty Little Secret", *Northwestern University Law Review*, Volume 107, Nomor 1, 2012, hlm. 180.

²⁵ *Ibid.*

sudah tidak bermakna lagi bagi para pemohon. Hal semacam ini tidak boleh terjadi di sistem Amerika karena sifat putusannya yang *inter-partes* sehingga harus bermakna bagi pemohon.

Perkara pengujian konstitusional di Amerika sebenarnya tidak berhenti pada perkara konkret. Dalam perkembangannya juga terjadi tuntutan untuk kasus abstrak. Dalam hal perkara abstrak yang berkaitan dengan kepentingan umum tentang ketidaksesuaian hukum dengan prinsip-prinsip konstitusi, Amerika pernah menghadapi perkara yang dikenal dengan istilah *generalized grievances*.²⁶ *Generalized grievances* adalah pengujian yang mendalilkan bahwa terdapat kerugian yang bersifat umum atau *abstract*, perkara ini muncul pertama kali pada kasus *Fairchild Vs. Hughes*. Pemohon yang menyatakan dirinya sebagai pembayar pajak serta anggota *American Constitutional League*,²⁷ memohon agar ratifikasi Amandemen ke-19 tentang jaminan hak memilih perempuan dinyatakan inkonstitusional dan tidak berlaku. MA Amerika menyatakan bahwa perkara tidak masuk ke dalam yurisdiksi kewenangannya sebab perkara abstrak bertentangan dengan preseden Amerika Serikat yang hanya menerima *concrete case* pada *judicial review*.

Sistem Sentralisasi dalam *Judicial review*

Sistem sentralisasi dikenal dengan Pengujian Konstitusional Model Eropa (*European Model of Constitutional Review*) yang berpijak pada *the hierarchical structure of legal order theory*. Teori Hans Kelsen yang berbicara soal satu kesatuan hirarki sistem norma, yang lebih rendah harus bersumber pada norma yang lebih tinggi, yang lebih tinggi bersumber pada norma yang lebih tinggi lagi.²⁸ Pada jenjang tersebut Kelsen berpandangan bahwa konstitusi merupakan norma tertinggi yang akan menjadi sumber utama bahkan menentukan batas-batas dan unsur-unsur norma yang akan diciptakan selanjutnya yang harus mengacu padanya.²⁹ Konsekuensi selanjutnya adalah jika terdapat pertentangan diantara norma dalam jenjang yang ada, maka diperlukan mekanisme penyelesaian.³⁰ Dalam hal ini Mauro menyatakan bahwa lembaga yang menyelesaikan perkara tersebut adalah pengadilan tersendiri (MK) yang berbeda dengan pengadilan untuk perkara pidana dan perdata.³¹

Pengujian konstitusionalitas Model Eropa ini ditandai dengan dua ciri utama, yakni³² pertama, kewenangan tersentralisasi pada satu lembaga khusus, kedua, pengujian dapat dilakukan tanpa adanya suatu kasus terlebih dahulu, melainkan cukup berdasarkan argumentasi teoritis atau secara abstrak. Model ini menggunakan metode *principaliter* sebagai gagasan *constitutional justice*

²⁶ *Ibid.*, hlm. 183.

²⁷ American Constitutional League merupakan organisasi non pemerintahan yang beraktifitas sebagai pemerhati hak-hak konstitusional di Amerika Serikat, *Ibid.*

²⁸ *Ibid.*

²⁹ *Ibid.*, hlm. 222.

³⁰ Michel Troper, "The Logic of Justification of Judicial Review", *Oxford University Press and New York University School of Law*, Volume 1, Nomor 1, 2003, hlm. 99.

³¹ *Ibid.*

³² *Ibid.*

yang didasarkan pada 'interpretasi' dan 'penerapan' konstitusi.³³ Prinsip metode *principaliter* adalah '*as a principal issue*' artinya perkara adalah permasalahan prinsip pada undang-undang terhadap konstitusi atau. Ketika dirasa terdapat ketidaksesuaian norma pada undang-undang dengan konstitusi secara langsung dapat diajukan pengujian ke MK (*by way of action*). Melalui prinsip-prinsip tersebut memberikan implikasi bahwa metode *principaliter* didasarkan pada perkara abstrak.³⁴

I Dewa Gede Palguna menyampaikan bahwa perkara abstrak merupakan salah satu ciri dari pengujian konstitusional Model Eropa.³⁵ Palguna memaknai *abstract cases* sebagai pengujian konstitusional yang tidak didasari atau tidak melalui adanya suatu kasus yang konkret, cukup dengan mempersoalkan dasar-dasar teoritis saja.³⁶ Meski demikian, Jerman sebagai negara yang cukup terkemuka dalam model sentralisi dengan metode *principaliter*, tidak hanya memberikan kewenangan pada MK untuk menyelesaikan perkara abstrak saja. Di Jerman, semua pengadilan memiliki kewenangan untuk menafsirkan Konstitusi, namun hanya MK Federal Jerman yang memiliki kewenangan menyatakan bahwa suatu undang-undang inkonstitusional.³⁷ Selain itu kewenangan pengujian konstotusionalitasnya terbagi secara rinci.

Konstitusi Jerman menetapkan tiga jenis perkara pengujian, yakni *Abstrakte Normenkontrolle (abstract judicial review)*,³⁸ *Konkrete Normenkontrolle (concrete judicial review)*,³⁹ dan *Verfassungsbeschwerde (individual constitutional complaint)*⁴⁰ Ketiga jenis perkara ini memiliki perbedaan dalam hal pengaturan objek perkara dan tentu saja *legal standing*-nya. Berikut akan dijelaskan satu persatu berikut dengan contoh kasusnya.

Pertama, *Abstrakte Normenkontrolle* merupakan perkara pengujian norma yang bersifat abstrak.⁴¹ Permohonan dapat diajukan oleh Pemerintah Federal (*Bundesregierung*), Pemerintah Negara Bagian Jerman (*Landesregierung*), atau seperempat anggota Dewan Perwakilan Rakyat Jerman (*Bundestag*).⁴² Individu tidak berhak mengajukan permohonan ini. Permohonan tidak terbatas oleh waktu dan pemohon tidak berkewajiban untuk menjelaskan atau melampirkan pelanggaran hak pada permohonannya.⁴³ Salah satu bentuk *abstract judicial review* yang pernah

³³ Eva Fürthauer, *The Constitutional Court of Austria*, Viena: Janetschek, hlm. 1.

³⁴ Mauro Cappelletti, *Judicial review in the Contemporary World*, *Op.Cit.*, hlm. 77.

³⁵ I Dewa Gede Palguna, *Mahkamah Konstitusi Dasar Pemikiran, Kewenangan, dan Perbandingan dengan Negara lain*, Jakarta: Konstitusi Press, 2018, hlm. 11.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ Lothar Determann and Markus Heintzen, "Constitutional Review of Statutes in Germany and the United States Compared", *UC Hastings College of the Law Legal Studies Research Paper Series*, Nomor 299, 2018, diakses di SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3228016> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3228016>, hlm. 2.

³⁸ Pasal 93 Paragraf 1 Nomor 2a Konstitusi Jerman.

³⁹ Pasal 100 Paragraf 1 Konstitusi Jerman.

⁴⁰ Pasal 93 Paragraf 1 Nomor 4a Konstitusi Jerman

⁴¹ Objek perkara dalam *abstract judicial review* diatur oleh Pasal 1 Undang-Undang Mahkamah Konstitusi Federal Jerman

⁴² Pada umumnya permohonan ini dilayangkan oleh partai politik oposisi yang kalah ketika undang-undang disahkan.

⁴³ Requirements of Abstract Judicial review di Mahkamah Federal Jerman, dikases di https://www.bundesverfassungsgericht.de/EN/Verfahren/Wichtige-Verfahrensarten/Abstrakte-Normenkontrolle/abstrakte-normenkontrolle_node.html pada July 2020.

ditangani oleh MK Federal Jerman adalah Kasus Perjanjian Negara tentang Penyiaran *Zweites Deutsches Fernsehen (ZDF)*.⁴⁴ Permohonan disampaikan oleh Pemerintah Rhineland Palatinate negara bagian di Jerman. Objek permohonan adalah Undang-Undang Penyiaran Antar Negara yang dianggap bertentangan dengan '*fundamental freedom of broadcasting enshrined*' dalam Pasal 5 Ayat 1 Paragraf 2 Konstitusi Jerman.

Kedua, *concrete judicial review* dilakukan ketika Pengadilan Umum akan menerapkan undang-undang dalam kasus konkret yang sedang ditangani, namun Hakim Pengadilan Umum meragukan konstitusionalitas norma undang-undang yang akan digunakan. Pihak yang memiliki hak mengajukan permohonan adalah hakim dalam perkara tersebut dengan menangguk sementara perkara yang sedang diperiksanya. Para pihak yang berperkara di Pengadilan Umum tidak berhak mengajukan permohonan juga tidak berhak untuk memaksa pengadilan agar mengajukan permohonan konstitusionalitas ke MK Federal Jerman.⁴⁵ Jika permohonan yang diajukan beralasan, maka produk hukum yang diuji dinyatakan *unconstitutional* oleh MK, demikian pula sebaliknya.⁴⁶ Putusan yang dikeluarkan oleh MK Federal Jerman bersifat membatalkan produk hukum dan berlaku untuk semua pihak (*erga omnes*). Objek pengujian adalah produk hukum berupa undang-undang yang berlaku setelah tahun 1949.⁴⁷

Perkara *concrete judicial review* yang pernah ditangani oleh MK Federal Jerman adalah perkara yang diajukan oleh Pengadilan Sosial Federal dengan objek perkara Undang-Undang Tunjangan Anak Federal dan Undang-Undang Cuti Orang Tua.⁴⁸ Penggugat perkara ke pengadilan sosial menuntut hak atas pekerjaan dan tunjangan yang undang-undang hanya diberikan untuk warga negara yang tidak memiliki pekerjaan.⁴⁹ Pengadilan Sosial sebagai pengadilan rujukan meragukan konstitusionalitas ketentuan undang-undang tersebut terhadap Pasal 3 ayat (1) Konstitusi Jerman dan selanjutnya menangguk perkara untuk kemudian diajukan ke MK.

Ketiga, perkara *constitutional complaint* yang dapat diajukan oleh individu perorangan. *Standing* yang diberikan kepada setiap orang baik warga negara maupun orang asing, organisasi non pemerintahan dan perusahaan untuk mengajukan pengujian kepada MK Federal Jerman atas pelanggaran terhadap hak konstitusional pemohon.⁵⁰ Jika permohonan dilakukan oleh organisasi masyarakat sipil artinya ini merupakan upaya untuk membawa kasus sebagai litigasi kepentingan

⁴⁴ Putusan Mahkamah Konstitusi Federal Jerman nomor – 1 BvF 1/11 –, – 1 BvF 4/11 25 Maret 2014.

⁴⁵ Requirement Specific Judicial review of Statutes of Concrete Judicial review Mahkamah Konstitusi Jerman, diakses di https://www.bundesverfassungsgericht.de/EN/Verfahren/Wichtige-Verfahrensarten/Konkrete-Normenkontrolle/konkrete-normenkontrolle_node.html pada July 2020.

⁴⁶ Subject of the Decision of Concrete Judicial review Mahkamah Konstitusi Jerman, diakses di https://www.bundesverfassungsgericht.de/EN/Verfahren/Wichtige-Verfahrensarten/Konkrete-Normenkontrolle/konkrete-normenkontrolle_node.html pada July 2020.

⁴⁷ Permissible Applicants and Obligatory Referral of Concrete Judicial review Mahkamah Konstitusi Jerman, diakses di https://www.bundesverfassungsgericht.de/EN/Verfahren/Wichtige-Verfahrensarten/Konkrete-Normenkontrolle/konkrete-normenkontrolle_node.html pada July 2020.

⁴⁸ *Ibid.*, hlm. 7.

⁴⁹ *Ibid.*, hlm. 8.

⁵⁰ Pernyataan hak-hak dasar diatur dalam Pasal 1 - Pasal 19 dan hak-hak fundamental yang diatur Pasal 20 ayat (4), Pasal 33, Pasal 38, Pasal 101, Pasal 103, Pasal 104 Konstitusi Jerman.

publik.⁵¹ Objek perkara *constitutional complaint* selain undang-undang juga meliputi tindakan pemerintah hingga putusan hakim pengadilan umum. Pemohon harus menjelaskan hak yang diduga telah dilanggar oleh tindakan atau kelalaian dari organ atau otoritas yang diklaim oleh pemohon bahwa haknya telah dilanggar.⁵² Jika permohonan diterima maka tindakan dan produk hukum yang menjadi objek perkara dinyatakan inkonstitusional.⁵³ Artinya ketika produk hukum tersebut merupakan peraturan perundang-undangan maka sifat putusan MK tetap erga omnes, berlaku untuk semua pihak, meski perkara yang diajukan dapat dikategorikan juga sebagai kasus kongret.

Contoh perkara *constitutional complaint* misalnya perkara Mr. B, dengan objek pengujian Putusan Pengadilan. Mr B menganggap Putusan Pengadilan Tinggi Wilayah Stuttgart (*Oberlandesgericht*), Putusan Pengadilan Regional Ravensburg (*Landgericht*), dan Putusan Pengadilan Lokal Ravensburg (*Amtsgericht*) yang memberlakukan Pasal 1748 Ayat (4) KUH Perdata sehingga memberikan hak adopsi anaknya kepada suami baru mantan istrinya telah melanggar hak dasarnya.⁵⁴ MK Federal menerima permohonan sebab putusan adopsi yang dikeluarkan oleh Pengadilan Umum tidak memenuhi standar penafsiran dengan prinsip kesetaraan dalam Pasal 3 ayat 1 Konstitusi Jerman.

Dari tiga jenis perkara pengujian konstiusionalitas di Jerman terlihat bahwa meski MK Jerman hadir dengan pendekatan penjagaan *legal order* namun juga menerapkan pendekatan perlindungan hak konstiusional melalui perkara kongkret dan *constitutional complaint*.⁵⁵ Hal terpenting pada ketiga pembedaan bentuk perkara itu adalah diikuti dengan pengaturan *legal standing* yang lebih rinci dalam undang-undang. Hak ini menjadi lebih tertib dari pada sistem desentralisasi Amerika dimana ketentuan *legal standing*-nya berkemabang dalam putusan hakim.

Praktik Penerapan Kualifikasi Kerugian Potensial pada Beberapa Perkara Pemilu

Praktik penggunaan kualifikasi kerugian potensial dapat dilihat dari dari beberapa perkara berikut. Pertama, Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013 yang dimohonkan oleh perseorangan an Effendi Gazali. Pemohon mendalilkan bahwa pemilu yang dilaksanakan secara tidak serentak merupakan hal yang tidak sesuai dengan apa yang dicita-citakan Pasal 22E UUD 1945. Pemohon merasa berhak mendapat *legal standing* karena dirinya adalah warga negara yang konsisten melakukan penelitian ilmiah tentang Hak Warga Negara salah satunya dalam hal menjamin Hak Komunikasi Politik secara umum maupun khusus tentang warga negara. Hasil penelitian-penelitian

⁵¹ Andrew Harding, *Constitutional Brief: The Fundamental of Constitutional Courts*, Myanmar: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2017, hlm. 5.

⁵² Pasal 92 Undang-Undang Mahkamah Konstitusi Federal Jerman "The reasons of the complaint shall specify the right which has allegedly been violated, as well as the act or omission of the organ or authority by which the complainant claims his or her rights have been violated."

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ Putusan Mahkamah Konstitusi Jerman Order of the First Chamber of First Senate of 29 November 2005 Nomor 1 BvR 1444/01-, hlm. 1.

⁵⁵ Mauro Cappelletti, *Judicial Review in the Contemporary World, Op.Cit.*, hlm. 80.

Pemohon kemudian dijabarkan dalam permohonan yang kurang lebih menyatakan bahwa dirinya adalah perorangan warga negara, aktifis pemilu, memiliki hak pilih, pembayar pajak, serta perlu mendapatkan kepastian hukum atas penyelenggaraan pemilu. Melalui lima hal ini selanjutnya pemohon berusaha membuktikan kerugian konstitusional yang belum terjadi agar dinyatakan memiliki *legal standing* yang bertumpu pada kerugian konstitusional. MK menerima *legal standing* Effendi Gazali, bukan karena Hak Pilih yang berpotensi akan dirugikan, namun karena pemohon merupakan warga negara Indonesia dan subjek pajak (*taxpayer*).

Kedua, perkara pengujian yang disampaikan oleh Organisasi Non Pemerintah Perludem dalam Putusan Nomor Perkara Nomor 55/PUU-XVII/2019. Objek perkaranya adalah konstitusionalitas penyelenggaraan pemilu secara serentak berdasarkan UU Pemilu. Perludem menyatakan bahwa dirinya adalah organisasi dengan aktifitas yang fokus terhadap penyelenggaraan pemilu demokratis. Perludem menyampaikan bahwa organisasinya secara konsisten melakukan penelitian dan sosialisasi untuk terciptanya demokratisasi di Indonesia. MK kemudian mempertimbangkan bahwa Perludem sebagai organisasi non-pemerintahan yang dapat menerima *legal standing* sepanjang tujuan pengujian UU Pemilu beririsan dengan visi misi berdirinya organisasi tersebut. MK sama sekali tidak mempertimbangkan hadirnya pelanggaran hak atas uraian kerugian konstitusional yang dijabarkan oleh Perludem. MK justru mempertimbangkan keterkaitan Perludem dengan pelaksanaan pemilu di Indonesia. Sama dengan perkara pertama, pertentangan norma undang-undang dan UUD dalam perkara ini tidak terkait dengan hak konstitusional melainkan dengan prinsip-prinsip pemilu yang demokratis, sehingga tidak terdapat kerugian nyata.

Ketiga, perkara pengujian yang disampaikan oleh Feri Amsari dan Nafis dalam Putusan Nomor 20/PUU-XVII/2019. Pemohon menyatakan bahwa dirinya adalah Warga Negara Indonesia yang konsisten melakukan advokasi pemilu serta memiliki hak untuk memajukan diri secara kolektif untuk memperjuangkan haknya. MK menyatakan bahwa pemohon tidak memiliki *legal standing* karena tidak dapat dinyatakan sebagai wakil berjuta-juta rakyat Indonesia untuk melakukan pengujian. Melalui perkara ini dapat dikualifikasikan bahwa tidak terdapat kerugian nyata yang dialami oleh pemohon dan MK juga tidak mempersoalkan kerugian tersebut dalam menerima *legal standing* pemohon.

Dari ketiga contoh perkara di atas, terlihat bahwa ketika objek perkara adalah pertentangan antara norma undang-undang dengan UUD 1945 selain norma tentang hak, maka akan sangat sulit jika tetap mendasarkan kriteria kualifikasi pada kerugian konstitusional. MK mempertimbangkan menerima *legal standing* yang tidak didasarkan pada kerugian nyata artinya MK telah meyakini bahwa terdapat perkara-perkara yang memang hanya dapat dibuktikan melalui dasar-dasar teoritis semata.

Makna dan Kriteria Penerapan Kerugian Potensial Sebagai Kualifikasi *Legal standing*

Dari praktek pengujian di Amerika dan Jerman dapat ditemukan bahwa aturan mengenai para pihak yang dapat berperkara (menjadi pemohon) dalam perkara pengujian konstitusional tidak selalu diikuti dengan syarat kerugian konstitusional yang nyata. Amerika menerapkan syarat kerugian yang nyata karena hanya membuka kesempatan pada perkara konkret untuk diuji, berbeda dengan Jerman membedakan tiga bentuk perkara pengujian konstitusional (pengujian abstrak, konkret dan *constitutional complain*). Dengan demikian syarat *legal standing* di Jerman tidak digunakan sebagai pembatasan atau filtrasi pada perkara yang masuk seperti di Amerika, karena di Jerman masing-masing jenis perkara pengujian konstitusionalitas telah dibuka jalurnya.

Di Indonesia, pengaturan *legal standing* terdapat dalam Pasal 51 UU MK, yang hanya berisi tentang siapa saja pihak-pihak yang dapat menjadi pemohon yaitu perorangan WNI, kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangannya masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang, badan hukum publik atau privat, atau lembaga negara.⁵⁶ Subjek-subjek ini diminta untuk menerangkan hak dan kewenangan konstitusional yang dirasa telah dirugikan oleh berlakunya suatu UU. Dengan demikian tidak eksplisit dipersyaratkan tentang kerugian nyata dan kelima syarat yang muncul selanjutnya dalam Putusan nomor 006/PUU-III/2005.

Kualifikasi *legal standing* dalam Putusan nomor 006/PUU-III/2005 mirip dengan kualifikasi yang dibentuk dalam putusan MA Amerika Serikat yang dikenal dengan *standing doctrine*.⁵⁷ Artikel III Konstitusi Amerika menyatakan bahwa perkara harus merupakan *cases and controversy*, kemudian penjabaran mengenai kualifikasi *legal standing* di Amerika selanjutnya berkembang melalui pendapat hakim dalam putusannya, yaitu *injury-in fact, causation, and redressability*.⁵⁸

Pengujian konstitusional sebagai perwujudan dari upaya penjagaan konstitusi tidak dapat dipandang semata-mata hanya sebagai upaya perlindungan HAM. Hukum pada apapun bentuknya (peraturan perundang-undangan, tindakan pemerintah, putusan hakim), harus sesuai dengan prinsip konstitusi sehingga selain urusan perlindungan HAM yang dapat menimbulkan kerugian konstitusional, hukum tetap harus sesuai dan dapat dipersoalkan kesesuaiannya dengan konstitusi. Ketidakesesuaian hukum dengan konstitusi dapat diketahui setelah terjadi persoalan maupun masih berupa perkiraan atau hipotesa. Kondisi ini akan membawa konsekuensi pada subjek yang mendalilkan adanya ketidaksesuaian tersebut, bagaimana dan apa yang harus mereka dalilkan serta buktikan. Hal inilah yang mendasari bahwa pada akhirnya, persoalan konstitusionalitas dapat terjelma pada apa yang disebut sebagai perkara kongkret dan abstrak. Pengaturan dan praktik

⁵⁶ Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

⁵⁷ Pendapat Hakim Konstitusi Maruarar Siahaan dalam Bisariyadi, Bisariyadi, Membedah Doktrin Kerugian Konstitusional dalam Jurnal Konstitusi, Volume 14, Nomor 1, 2017, hlm. 27.

⁵⁸ Putusan Mahkamah Agung Amerika Serikat Perkara Lujan v. Defenders of Wildlife Tahun 1992, hlm. 560-561.

penanganan perkara *judicial review* dalam dua klasifikasi besar mengenai model pengujian konstitusional antara pengujian dengan sistem desentralisasi dan sentralisasi, juga turut menegaskan mengenai hal ini.

Perkara kongkret adalah perkara yang telah terjadi, yang dialami oleh personal atau sejumlah orang, sehingga dapat dinyatakan bahkan dibuktikan kerugian konstitusionalnya. Inkonstitusionalitas pada perkara kongkret biasanya terjadi pada pertentangan antara norma hukum dengan norma-norma perlindungan hak dalam konstitusi. Sedangkan perkara abstrak muncul dari asumsi teoritis bahwa telah terjadi ketidaksuaian norma hukum dengan konstitusi. Akar persoalan dari perkara abstrak bukan pada pertentangan dengan hak konstitusional yang menimbulkan kerugian serta kerugian apa yang harus dibuktikan. Jika pertentangan prinsip tersebut berpotensi merugikan hak konstitusional masyarakat banyak, hal itu adalah persoalan yang tidak langsung, belum nyata atau masih bersifat potensial. Dengan demikian, beban pembuktian antara perkara abstrak dan konkret menjadi berbeda.

Pembuktian yang harus dilakukan pemohon pada perkara abstrak adalah penjelasan mengenai pertentangan prinsip-prinsip secara rasional dan teoritik. Kualifikasi *legal standing* di Indonesia saat ini yang menitikberatkan pemohon pada pembuktian kerugian nyata, akan mengenyampingkan perkara abstrak dengan persoalannya yang hanya dapat dibuktikan melalui pembuktian teoritik. Perkara abstrak tidak dapat dibuktikan melalui pengaturan *legal standing* yang diperuntukan bagi perkara konkret, begitupun sebaliknya.

Dua jenis perkara pengujian konstitusionalitas abstrak dan konkret ini dipahami secara detail oleh sistem peradilan konstitusi di Jerman dengan membedakan bentuk perkara pengujian konstitusional ke dalam tiga bentuk, yaitu pengujian abstrak, konkret dan *constitutional complaint*, yang selanjutnya juga berpengaruh pada perbedaan siapa saja yang berhak menjadi pemohon dalam setiap bentuk perkara tersebut. Perbedaan ini diatur dalam UU MK Federal Jerman. Amerika dengan sistem *common law* dimana hukumnya bersendi pada putusan hakim, membiarkan perkembangan pengaturan kualifikasi *legal standing* pada berbagai perkara. Amerika juga relatif lebih patuh pada asas preseden dimana dalam konteks pengujian konstitusional, Amerika masih tetap berpegang pada kewenangan untuk hanya menerima perkara konkret meski tuntutan untuk menyelesaikan perkara abstrak mulai muncul.

Hal yang tidak dapat dihindari dari kenyataan adalah bahwa di Indonesia dengan sistem sentralisasi yang menyerahkan kewenangan pengujian konstitusional pada MK sejatinya dapat menyelesaikan kedua jenis perkara tersebut, baik konkret maupun abstrak. Pasal 24 C UUD 1945 memberikan kewenangan pada MK untuk menguji undang-undang terhadap UUD 1945 tanpa menjelaskan lebih rinci bagaimana selanjutnya bentuk perkara yang menjadi kewenangannya. Namun demikian, ketika kembali pada kehadiran kekuasaan kehakiman yang diatur oleh Pasal 24 UUD 1945 dimana kekuasaan kehakiman berfungsi sebagai penyelenggara peradilan guna

menegakkan hukum dan keadilan, maka penting bagi Indonesia memahami adanya dua bentuk perkara dalam pengujian (konkret dan abstrak) dan dua pendekatan dalam menyelesaikannya yaitu perlindungan HAM dan penjagaan *legal order*. Fakta selanjutnya adalah MK di Indonesia belum memisahkan dua bentuk perkara ini namun sudah mempunyai kualifikasi *legal standing* yang ditetapkan melalui Putusan MK nomor 006/PUU-III/2005 dimana pemohon harus membuktikan lima kualifikasi yang intinya adalah adanya pelanggaran hak yang meimbulkan kerugian nyata atau potensial.

Lima kriteria kualifikasi *legal standing* yang diatur dalam putusan MK tersebut sejatinya hanya mengakomodir perkara konkret dengan kerugian nyata. MK memang memberikan frase “atau potensial yang menurut penalaran wajar akan terjadi” namun tidak menegaskan bahwa konteks frase ini adalah untuk perkara abstrak. Hal ini menimbulkan kerancuan tersendiri ketika MK menghadapi perkara abstrak seperti pada tiga contoh perkara pengujian UU Pemilu di atas. Frase kerugian potensial dimaknai begitu sumir dan dipertimbangkan secara tidak konsisten. Oleh karena itu melalui penelitian ini, dapat ditegaskan bahwa frase kerugian potensial bermakna sebagai kerugian yang dapat diduga akan muncul menurut penalaran yang wajar yang diakibatkan oleh perkara abstrak berupa ketidaksesuaian norma UU dengan norma UUD 1945 selain norma tentang hak konstitusional. Pada perkara abstrak tidak perlu penegasan pertimbangan tentang hubungan kausal antara keberlakuan suatu undang-undang dengan kerugian nyata dari hak konstitusional juga tentang *legal remedy* yang akan dialami pemohon.

Selanjutnya penting untuk melakukan penyusunan kriteria penerapan bagi kerugian potensial untuk perkara pengujian UU Pemilu yang berbentuk perkara abstrak, yaitu:

1. Pemohon memiliki Hak Pilih dan Hak Dipilih

Hak pilih dan Hak dipilih merupakan kriteria pertama yang dapat diterapkan oleh MK untuk mempertimbangkan permohonan yang bersifat abstrak pada per. Hal ini bertujuan untuk memastikan bahwa ada kepentingan yang sama-sama menciptakan pemilu yang berintegritas. Hak esensial dalam proses penyelenggaraan pemilu adalah Hak Pilih dan Hak Dipilih. Maruarar berpendapat bahwa pemohon dapat mendalilkan dirinya memiliki hak pilih atas anggota-anggota DPR yang tidak melaksanakan tanggung jawabnya sebagai penerima kedaulatan. Sehingga MK sebagai lembaga yang memegang kepercayaan masyarakat memiliki peranan untuk tetap menjaga peraturan perundang-undangan berada di jalur konstitusi. Pemilu adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang diselenggarakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.⁵⁹ Pemilu merupakan proses transfer kedaulatan rakyat dan bagian dari konsep negara demokrasi.

⁵⁹ Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu

2. Pengujian Undang-Undang terhadap Pasal-Pasal Non-Hak di UUD 1945

Konstitusi Indonesia adalah konstitusi yang tidak hanya mengatur HAM semata. Artinya, potensi pertentangan norma undang-undang tidak hanya sebatas berkaitan dengan norma-norma perlindungan HAM, dengan kata lain pasal yang akan menjadi batu uji di konstitusi tidak selalu pasal tentang HAM. Persoalan dalam UU Pemilu seringkali bersinggungan dengan persoalan asas-asas pemilu sebagai perwujudan pemilu yang berintegritas, sehingga masuk dalam perkara abstrak.

3. Diajukan oleh Kelompok Orang atau Badan Hukum yang Berhubungan dengan UU yang Diujikan

Sesuai dengan karakter utama dari perkara abstrak dimana norma konstitusi yang akan menjadi batu uji adalah bukan norma tentang hak, maka sesungguhnya basis persoalannya adalah bukan persoalan kerugian konstitusional, atau setidaknya bukan kerugian personal melainkan persoalan kepentingan umum. Dengan demikian sebagaimana konsep *action popularis* di *civil law* atau *class action* di *common law*,⁶⁰ maka setiap orang dapat menggugat atas nama kepentingan umum. Dengan demikian pada perkara abstrak konsep ini dapat digunakan. Selanjutnya sebagaimana persyaratan dalam gugatan *class action*, maka terdapat beberapa ketentuan yang harus dipenuhi, yakni pertama *numerosity*, syarat yang menunjukkan bahwa pemohon merepresentasikan kepentingan sejumlah orang (kepentingan umum). *Kedua commonality*, terdapat kesamaan kepentingan antara pihak yang diwakili dengan pihak yang mewakili. *Ketiga typically dan adequacy of represent* dimana kelompok atau badan hukum tersebut memang layak untuk mewakili.

PENUTUP

Dapat disimpulkan bahwa, makna kerugian potensial adalah kerugian yang dapat diduga akan muncul menurut penalaran yang wajar yang diakibatkan oleh perkara abstrak berupa ketidaksesuaian norma UU dengan UUD 1945 selain norma tentang hak konstitusional. Bentuk perkara yang diterima oleh MK Indonesia terdapat dua bentuk perkara, yakni perkara kongkret berdasarkan kerugian nyata dan perkara abstrak berdasarkan kerugian potensial. Putusan MK nomor 006/PUU-III/2005 menjabarkan rumusan kerugian konstitusional sebagai kualifikasi *legal standing*. MK telah mengakomodir *legal standing* bagi kerugian nyata yang berbentuk perkara kongkret, namun tidak memberikan rumusan kerugian konstitusional bagi kerugian potensial yang berbentuk perkara abstrak, seperti pada perkara pengujian UU Pemilu. Dengan demikian penelitian ini merumuskan kriteria penerapan bagi kerugian potensial pada perkara pengujian UU Pemilu yang berbentuk perkara abstrak yakni; Pemohon memiliki Hak Pilih atau Hak Dipilih; Pengujian Undang-Undang terhadap Pasal-Pasal Non-Hak di UUD 1945; Diajukan oleh kelompok orang atau

⁶⁰Bambang Sutyoso, "Implementasi Gugatan *Legal standing* dan *Class Action* dalam Praktik Peradilan di Indonesia", *Jurnal Hukum*, Volume 26, Nomor 26, 2004, hlm. 64

badan hukum yang berhubungan dengan UU yang Diujikan. Berdasarkan kriteria ini diharapkan MK dapat menerapkannya secara konsisten ketika menghadapi perkara pengujian UU Pemilu yang merupakan perkara abstrak. Lebih dari itu, Indonesia perlu mulai memikirkan diferensiasi jenis perkara antara perkara kongret dan abstrak yang tentu akan berakibat pada perbedaan ketentuan *legal standing-nya*.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Bambang Sutiyo, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung: 2006.

Maruarar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Edisi Revisi, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteran Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta: 2006.

I Dewa Gede Palguna, *Mahkamah Konstitusi Dasar Pemikiran, Kewenangan, dan Perbandingan dengan Negara lain*, Konstitusi Press, Jakarta: 2018.

Eva Fürthauer, *The Constitutional Court of Austria*, Janetschek, 3860 Heidenreichstein, Viena.

Jurnal

Alvin B. Rubin, "Judicial Review in United States", *Louisiana Law Review*, Volume 40, Nomor 1, 1979.

Evan Tsen Lee dan Josephine Mason Ellis, "The *Standing* Doctrine's Little Secret", *Northwestern University Law Review*, Volume 107, Nomor 1, 2012.

Lothar Determann and Markus Heintzen, "Constitutional Review of Statutes in Germany and the United States Compared", *UC Hastings College of the Law Legal Studies Research Paper Series*, Number 299, 2018.

Muck dan Verkuilen, "Conceptualizing and Measuring Democracy: Evaluating Alternative Indices", *Comparative Political Studies*, Volume 35, Nomor 5, 2007.

Michel Troper, "The Logic of Justification of *Judicial Standing*", *Oxford University Press and New York University School of Law*, Volume 1, Nomor 1, 2003.

Robert Dugan, "*Standing to Sue: A Commentary on Injury in Fact, Case Western Reserve Law Standing*", Volume 22, Nomor 2, 1971.

Alexander Hamilton, James Madison, John Jay, "The Federalist Papers", New York: Oxford University Press, 2008.

Peraturan Perundang-undangan

Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2011 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Pemilihan Umum.

Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 006/PUU-III/2005.

Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 011/PUU-V/2007.

Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 14/PUU-XI/2013.

Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 55/PUU-XVII/2019.

Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 20/PUU-XVII/2019.

Konstitusi Federal Jerman 1949.

Putusan Mahkamah Konstitusi Federal Jerman Nomor-1 BvF 1/11-, -1 BvF 4/11 tentang Pengujian Undang-Undang Penyiaran Antar Negara tanggal 25 Maret 2014.

Putusan Mahkamah Konstitusi Federal Jerman Nomor - 1 BvL 2/10-, -1 BvL 3/10-, -1 BvL 4/10-, dan -1 BvL 3/11 tentang Pengujian Undang-Undang Tunjangan Anak Federal dan Undang-Undang Cuti Orang Tua tanggal 10 July 2012.

Putusan Mahkamah Konstitusi Jerman Nomor 1 BvR 1444/01 tentang Pengujian Putusan Pengadilan Tinggi Wilayah Stuttgart (Oberlandesgericht), Putusan Pengadilan Regional Ravensburg (Landgericht), Putusan Pengadilan Lokal Ravensburg (Amtsgericht), dan Putusan Pengadilan Lokal Ravensburg tanggal 29 November 2005.

Putusan Mahkamah Agung Amerika Serikat Perkara Lujan v. Defenders of Wildlife Tahun 1992.

Putusan Mahkamah Agung Amerika Serikat Perkara Association of Data Processing Service Organizations, Inc. v. Camp Tahun 1969.

Putusan Mahkamah Agung Amerika Serikat Perkara Simon v. Eastern Kentucky Welfare Rights Organization Tahun 1976.

Putusan Mahkamah Agung Amerika Serikat Perkara Fairchild v. Hughes Tahun 1922.

Sumber Lain

Persyaratan Abstract Judicial review di Mahkamah Federal Jerman,
[https://www.bundesverfassungsgericht.de/EN/Verfahren/Wichtige-Verfahrensarten/
Abstrakte-Normenkontrolle/abstrakte-normenkontrolle_node.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/EN/Verfahren/Wichtige-Verfahrensarten/Abstrakte-Normenkontrolle/abstrakte-normenkontrolle_node.html).

Persyaratan Concrete Judicial review Mahkamah Konstitusi Jerman,
[https://www.bundesverfassungsgericht.de/EN/Verfahren/Wichtige-Verfahrensarten/
Konkrete-Normenkontrolle/konkrete-normenkontrolle_node.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/EN/Verfahren/Wichtige-Verfahrensarten/Konkrete-Normenkontrolle/konkrete-normenkontrolle_node.html).

Persyaratan Constitutional Complaint Mahkamah Konstitusi Jerman
[https://www.bundesverfassungsgericht.de/EN/Verfahren/Wichtige-Verfahrensarten/
verfassungsbeschwerde/verfassungsbeschwerde-node.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/EN/Verfahren/Wichtige-Verfahrensarten/verfassungsbeschwerde/verfassungsbeschwerde-node.html).

Perkara Marbury vs, Madison, [https://www.khanacademy.org/humanities/us-government-and-civics/us-gov-the-national-constitution-center/us-gov-landmark-supreme-court-cases/v/
marbury-v-madison](https://www.khanacademy.org/humanities/us-government-and-civics/us-gov-the-national-constitution-center/us-gov-landmark-supreme-court-cases/v/marbury-v-madison).