

Doktrin *Legal Standing* Dan *Tax Payer* Dalam *Judicial Review*: Sebuah Kajian Awal

Oleh: Wicaksana Dramanda¹

A. Pendahuluan

Dalam ilmu hukum, dikenal beberapa doktrin yang dijadikan dasar bagi pengadilan dalam menentukan sebuah perkara yang dapat diadili. Doktrin-doktrin tersebut dikenal sebagai *doctrine limitation*.² Salah satu ide doktrin *limitation* adalah membatasi pihak-pihak yang dapat berperkara di dalam pengadilan yang dikenal sebagai doktrin *legal standing*. Dalam perkara mengenai *judicial review*, doktrin *legal standing*, memberikan prasyarat bagi pihak yang ingin berperkara untuk memiliki kepentingan secara langsung terhadap perkara, berupa kerugian yang bersifat nyata, yang diakibatkan oleh berlakunya suatu undang-undang.³

Dalam praktek, terdapat berbagai alasan yang digunakan sebagai dalil *legal standing*. Salah satu yang cukup kontroversial adalah penggunaan dalil sebagai “pembayar pajak” (*tax payer*) seperti yang terjadi di Indonesia. Dalam perkara Nomor 14/PUU-XI/2013 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden terhadap Undang-Undang Dasar 1945 yang diajukan oleh Efendi Gazali, dalil *legal standing* yang digunakan adalah dalil pemohon sebagai pembayar pajak (*tax payer*) yang hak konstitusionalnya untuk menikmati hasil pemungutan pajak yang dilakukan pemerintah dalam bentuk pelayanan publik dan peningkatan infrastruktur terlanggar akibat pemborosan anggaran negara yang digunakan untuk membiayai prosedur pemilihan umum yang tidak sesuai dengan *original intent* dari pembentuk Undang-Undang Dasar 1945.⁴

¹ Penulis merupakan peneliti pada Pusat Studi Kebijakan Negara Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran Bandung (PSKN FH-UNPAD).

² Susi Dwi Harijanti, “Kekuasaan Kehakiman Yang Merdeka: Tinjauan Teori dan Praktek di Indonesia”. *Makalah peserta aktif pada Seminar Nasional yang diadakan oleh Komisi Hukum Nasional*, Jakarta, 25-26 Agustus 2008. hlm. 1.

³ Otis H. Stephens Jr., John M. Scheb, *American constitutional Law Volume I: Source of Power and Restraint*, Thomson Wadsworth, Belmont, 2008. hlm. 26.

⁴ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden terhadap Undang-Undang Dasar 1945. hlm. 15.

Dalil sebagai pembayar pajak juga merupakan dalil legal standing yang ditemukan pada beberapa perkara di Amerika Serikat. Perkara yang cukup menyita perhatian publik dengan dalil sebagai pembayar pajak adalah perkara *Garland Co. v. Filmer* mengenai kebaratan warga negara atas kebijakan negara bagian San Francisco membangun Golden Gate Bridge yang menghubungkan Marin County dengan City of San Francisco pada tahun 1932.⁵ Dalil sebagai pembayar pajak pada perkara judicial review di Amerika pada umumnya mempermasalahkan penggunaan uang negara yang diperoleh dari pajak untuk membiayai kebijakan negara yang memiliki bias rasial, kebijakan yang mengakibatkan ketidakadilan dalam pemilu, hingga kebijakan pemerintah untuk mendukung institusi agama tertentu.⁶ Pada tataran yang paling ekstrem, dalil sebagai pembayar pajak dilakukan sebagai upaya untuk menekan pemerintah untuk menggunakan uang negara sesuai dengan paham atau ideologi tertentu.⁷

Berdasarkan uraian di atas, tulisan ini akan mengkaji secara khusus mengenai doktrin legal standing dan pembayar pajak (tax payer) sebagai legal standing dalam judicial review. Tulisan ini hanya merupakan kajian awal mengenai dalil sebagai pembayar pajak (tax payer) yang berkembang pada tradisi hukum di Amerika yang penulis coba kontekskan dengan tradisi hukum di Indonesia.

B. Doktrin Legal Standing (*standing to sue*): Hakekat Tax Payer

Doktrin standing pada prinsipnya mengharuskan hakim untuk melihat, apakah pemohon dalam sebuah perkara *judicial review* memiliki justifikasi hukum yang cukup (*legal standing*) untuk mengajukan sebuah perkara ke muka hakim. Dalam pemeriksanaan perkara judicial review oleh hakim, pemeriksaan terhadap legal standing pemohon merupakan fase pemeriksaan setelah dipastikan bahwa terdapat pelanggaran konstitusional yang faktual atau memenuhi syarat case and controversy.

⁵ *Garland Co. v. Filmer*, 1 F. Supp. 8 (N.D. Cal. 1932).

⁶ Nancy C. Staudt, "Tax Payer in Court: A Systemic Study of a (misunderstood) Standing Doctrine", *Washington University School of Law, Faculty Working Paper s Series No. 03-09-02, September 25, 2003*, hlm. 2.

⁷ Lihat *Zelman v. Harris-Simmons*, 122 S. Ct. 2460 (2002).

Legal standing memiliki unsur esensial yang harus dipenuhi oleh setiap pemohon, yakni bahwa legal standing mewajibkan adanya keterkaitan secara langsung antara pemohon dengan kerugian konstitusional yang terjadi (*direct and substantial*). Keterkaitan secara langsung tersebut dapat berupa kerugian konstitusional yang dialami secara langsung dan faktual akibat berlakunya sebuah undang-undang .

Legal standing sebagai *tax payer* umumnya diajukan kepada pengadilan terhadap dua kondisi, yakni Pertama, legal standing sebagai *tax payer* digunakan untuk perkara-perkara yang berkaitan dengan kewajiban mereka atas kewajiban pajak tertanggung. Kedua, legal standing sebagai *tax payer* digunakan untuk “menggugat” kebijakan pemerintah dalam penggunaan uang negara yang diperoleh melalui pajak.⁸ Alasan yang kedua inilah yang selalu digunakan sebagai legal standing dalam perkara *judicial review*.

Di Amerika, setidaknya terdapat tiga perkara yang selalu menjadi rujukan mengenai doktrin pembayar pajak, yakni *Frothingham v. Mellon* tahun 1923 yang menguatkan kebijakan *public health* pemerintah Federal Amerika yang dianggap bertentangan dengan amandemen ke-lima dan ke-sepuluh dari konstitusi Amerika,⁹ *Flast v. Cohen* tahun 1968 yang menggugat kebijakan Pemerintah Federal Amerika tentang program pembiayaan bagi sekolah tertentu yang berbasis agama (*religious school*) yang dianggap bertentangan dengan amandemen pertama konstitusi Amerika tentang kebebasan beragama (*freedom to religion*),¹⁰ dan *Schelsinger v. Reservist Committee to Stop The War* tahun 1974 yang menggugat anggota kongres yang merangkap jabatan sebagai perwira militer yang dianggap bertentangan dengan undang-undang.¹¹ Berdasarkan ketiga perkara tersebut tidak satupun pemohon yang meminta pengurangan beban pajak yang mereka tanggung, melainkan

⁸ Nancy C. Staudt, *op. cit.*, hlm. 5.

⁹ Lihat *Frothingham V. Mellon*, 262 U.S. 447 (1923).

¹⁰ Lihat *Flast v. Cohen*, 392 U.S. 83 (1968).

¹¹ Lihat *Schelsinger v. Reservist Committee to Stop The War*, 218 U.S. 208 (1974).

memohon agar kebijakan moneter pemerintah tidak bertentangan dengan konstitusi dan undang-undang.¹²

Secara faktual, dalil kerugian sebagai pembayar pajak (tax payer) tidak pernah ditujukan untuk mengurangi kewajiban pemohon untuk membayar pajak, melainkan ditujukan agar kebijakan moneter pemerintah yang dianggap bertentangan dengan konstitusi dihentikan atau disesuaikan dengan yang selaras dengan kehendak konstitusi. Meskipun begitu, pemerintah dapat dengan mudah mengalihkan atau mengubah kebijakan moneternya yang dianggap bertentangan dengan konstitusi. Perubahan kebijakan moneter tersebut juga tidak terikat pada kehendak atau harapan pemohon judicial review. Hal ini dikarenakan pengadilan tidak dapat menentukan bentuk dan arah kebijakan moneter pemerintah.¹³

Dalil kerugian sebagai pembayar pajak (tax payer), secara teori memiliki kelemahan yang sangat fundamental apabila ditilik melalui pendekatan doktrin legal standing. Pertama, dalil pembayar pajak tidak dapat menggambarkan kepentingan yang secara khusus telah terlanggar oleh tindakan-tindakan pemerintah dalam mengelola pendapatan pajak sebagaimana yang didalilkan oleh Pemohon.¹⁴ Keadaan tersebut dikarenakan pajak merupakan pendapatan umum yang diterima negara tanpa kewajiban untuk memberikan manfaat secara langsung kepada pembayar pajak yang bersangkutan.¹⁵ Penolakan terhadap dalil “pembayar pajak” terlihat pada pendapat hakim Pengadilan Amerika Serikat dalam perkara *Frothingham v. Mellon*. Dalam perkara tersebut, pengadilan menyatakan bahwa setiap orang yang mengajukan permohonan judicial review harus dapat membuktikan bahwa hak konstitusionalnya secara aktual terlanggar akibat dari berlakunya sebuah undang-undang. Dalam perkara tersebut, Pengadilan Amerika Serikat menekankan pada perkara yang aktual sebagai dasar permohonan judicial review, hal ini ditujukan sebagai sebuah bentuk

¹² Nancy C. Staudt, *loc. cit.*

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Jerome A. Barron, C. Thomas Dienes, *Constitutional Law In a Nutshell*, United States of America, Thompson West Group, 2003, hlm. 35.

¹⁵ *Ibid.*

pelaksanaan prinsip *case and controversy*¹⁶ dan prinsip kehati-hatian. Lebih jelas, Pengadilan menyatakan sebagai berikut:

“The party who invokes the judicial power must be able to show that he has sustained or is immediately in danger of sustaining some direct injury as the result of the statute’s enforcement, and not merely that he suffers in some indefinite way in common with people generally”.¹⁷

Kedua, dengan sifat pajak yang tidak melahirkan manfaat secara langsung kepada pembayarnya, maka dapat dipastikan, bahwa dengan dikabulkannya permohonan oleh pengadilan, tidak akan mengakibatkan hak-hak pembayar pajak secara serta merta dapat dipulihkan. Oleh karena itu, dalil “pembayar pajak” atau “tax payer” tidak memenuhi unsur-unsur yang disyaratkan di dalam doktrin legal standing atau standing to sue mengenai legal remedy.

Jaromy Baron mengemukakan hakekat legal standing sebagai pembayar pajak (tax payer) hanya dapat digunakan pada perkara-perkara tertentu yang sangat terbatas. Menurut Baron, dalil sebagai pembayar pajak (tax payer) hanya dapat dilakukan terhadap undang-undang yang secara spesifik mengatur mengenai pajak yang melahirkan kewajiban membayar pajak bagi masyarakat.¹⁸ Hal ini diperkenankan apabila undang-undang tentang pajak secara aktual melanggar hak-hak konstitusional warga negara.

C. Pentingnya Concrete Case Dalam Legal Standing

Doktrin *legal standing* menghendaki adanya kerugian konstitusional yang bersifat langsung, spesifik, dan kongkrit (*concrete case*).¹⁹ Tuntutan akan perkara yang bersifat aktual tersebut, tidak terdapat di dalam legal standing yang Indonesia

¹⁶ Prinsip ini mewajibkan pengadilan menjalankan kewenangannya dengan didasarkan pada keadaan yang pasti dan nyata serta menyentuh hubungan hukum dari pihak yang dirugikan dari berlakunya suatu undang-undang. Prinsip ini juga tidak menghendaki pengadilan mengadili perkara yang bersifat potensial (*hypothetical case*) tanpa adanya pelanggaran terhadap hak-hak warga negara terlebih dahulu. Lihat Kern Alexander, David Alexander, *American Public School Law*, Thomson West, Belmont, 2005. hlm. 9.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Jerome A. Barron, C. Thomas Dienes, *op. cit.*, hlm. 37.

¹⁹ *Doremus v. Board of Education (1952)* dalam *Ibid.*, hlm. 36.

terapkan pada Mahkamah Konstitusi. Legal standing yang diterapkan di Indonesia mengakui perkara yang bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi atau hypothetical case.

Ketentuan hypothetical case tersebut dapat dikategorikan sebagai sebuah syarat yang cukup longgar bagi sebuah persyaratan judicial review yang dampak putusannya akan mengikat secara umum (erga omnes). Longgarnya persyaratan dalam legal standing dapat berpotensi menimbulkan ekspansi yudisial yang dapat mengancam kehidupan demokrasi sebagaimana yang dikemukakan oleh Justice Lewis Powell pada *concurring opinion* dalam perkara *United States v. Richardson* tahun 1975 bahwa:

*“Relaxation of standing requirements is directly related to the expansion of judicial power. It seems to me that allowing unrestricted . . . standing would significantly alter the allocation of power at the national level, with a shift away from a democratic form of government”.*²⁰

Penegakkan doktrin *legal standing* secara ajeg dengan menghapuskan ketentuan yang dapat meloloskan hypothetical case sangat diperlukan di Indonesia. Penerapan doktrin legal standing yang berdasarkan pada kasus yang bersifat aktual atau concrete case, berfungsi untuk memastikan bahwa perkara yang diadili merupakan permasalahan hukum yang dapat diselesaikan melalui putusan pengadilan (judicial resolution).²¹ Fungsi lainnya yang tidak kalah penting adalah, memastikan bahwa perkara yang hadir di hadapan Mahkamah Konstitusi, bukanlah perkara yang berpotensi untuk mengganggu atau bahkan melemahkan cabang kekuasaan yang lain dalam kerangka prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of powers*).²²

²⁰*Ibid*, hlm. 27.

²¹*Ibid*, hlm. 22.

²² Berkaitan dengan hal ini Hakim Warren mengatakan bahwa: “...And in part those words define the role assigned to the judiciary in a tripartite allocation of power to assure that the federal courts will not intrude into areas committed to the other branches of government. Justiciability is the term of art employed to give expression to this dual limitation placed upon federal courts by the case and controversy doctrine”. Lihat Kern Alexander, David Alexander, *Loc. cit.*

D. Penutup

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa *legal standing* merupakan hukum yang dikembangkan melalui doktrin-doktrin yang diterapkan oleh hakim dalam menjalankan kewenangannya. Oleh karena itu, penerapan mengenai pengaturan *legal standing* tidak perlu dilakukan secara positivistik dengan mencantumkan ketentuan *legal standing* pada norma undang-undang, melainkan cukup dengan menerapkan doktrin *legal standing* secara ajeg dengan mengesampingkan *hypothetical case*.

Selain itu, penting bagi hakim untuk mengembangkan doktrin-doktrin lainnya yang serupa, guna menjaga martabat pengadilan sebagai organ negara yang independen yang ditujukan untuk menjaga dan mengawal demokrasi. Doktrin-doktrin tersebut haruslah secara sadar diterapkan oleh hakim sebagai bentuk komitmen pengadilan untuk melakukan pengekangan diri (*self-restraint*) dalam rangka menjalankan kewenangan pengujian undang-undang terhadap undang-undang dasar.²³ Doktrin-doktrin tersebut diantaranya adalah:

1. *It would avoid deciding a constitutional issue raised in friendly non-adversary proceedings;*
2. *A federal court will not decide a constitutional issue until it is absolutely necessary;*
3. *A federal court will presume that legislation is constitutional, imposing on the challenging party the burden of demonstrating its invalidity;*
4. *The Court will not formulate a rule of constitutional law broader than is required by the precise facts to which it is to be applied;*
5. *The Court will not pass upon a constitutional question although properly presented by the record, if there is also present some other ground upon which the case may be disposed of;*

²³ Lihat Kern Alexander, David Alexander, *op. cit.*, hlm. 5. Lihat juga Susi Dwi Harijanti, *loc. cit.*

6. *The Court will not pass upon the validity of a statute upon complaint of one who fails to show that he or she is injured by its operation;*
7. *The Court will not pass upon the constitutionality of a statute at the instance of one who has availed himself or herself of its benefits.*²⁴

²⁴ *Ibid.*

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

Aharon Barak, *Judge in Democracy*, Princeton University Press, Oxford and Princeton, 2006.

Jerome A. Barron, C. Thomas Dienes, *Constitutional Law In a Nutshell*, United States of America, Thompson West Group, 2003.

Kern Alexander, David Alexander, *American Public School Law*, Thomson West, Belmont, 2005.

Mauro Cappelletti, *Judicial Review in the Contemporary World*, The Bobbs-Merill Company, New York, 1971.

Otis H. Stephens Jr., John M. Scheb, *American constitutional Law Volume I: Source of Power and Restraint*, Thomson Wadsworth, Belmont, 2008.

B. Jurnal Ilmiah

Nancy C. Staudt, "Tax Payer in Court: A Systemic Study of a (misunderstood) Standing Doctrine", *Washington University School of Law, Faculty Working Paper s Series No. 03-09-02, September 25, 2003*.

Philip A. Talmadge, "Understanding the Limits of Power: Judicial Restraint in General Jurisdiction Court Systems", *Seattle University Law Review No. 695, 1999*.

Rebecca E. Zietlow, "The Judicial Restraint of the Warren Court (and Why it Matters)", Presented *Essay on meeting of the Law and Society Association, Toledo, 2006*.

Susi Dwi Harijanti, "Kekuasaan Kehakiman Yang Merdeka: Tinjauan Teori dan Praktek di Indonesia". *Makalah peserta aktif pada Seminar Nasional yang diadakan oleh Komisi Hukum Nasional, Jakarta, 25-26 Agustus 2008*.

C. Putusan Hakim

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor14/PUU-XI/2013 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden terhadap Undang-Undang Dasar 1945

Garland Co. v. Filmer, 1 F. Supp. 8 (N.D. Cal. 1932).

Zelman v. Harris-Simmons, 122 S. Ct. 2460 (2002).

Frothingham V. Mellon, 262 U.S. 447 (1923).

Flast v. Cohen, 392 U.S. 83 (1968).

Schelsinger v. Reservist Committee to Stop The War, 218 U.S. 208 (1974)