

# Kedudukan Hukum Khusus dalam Pengujian Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi

## *Exclusive Legal Standing of Judicial Review in the Constitutional Court*

**Fitra Arsil**

Fakultas Hukum Universitas Indonesia,  
Jl. Prof. Mr Djokosoetono, Pondok Cina, Kecamatan Beji, Kota Depok, Jawa Barat  
Email: fitra.arsil@ui.ac.id

**Qurrata Ayuni**

Fakultas Hukum Universitas Indonesia,  
Jl. Prof. Mr Djokosoetono, Pondok Cina, Kecamatan Beji, Kota Depok, Jawa Barat  
Email: qurrataayuni@ui.ac.id

Naskah diterima: 07-11-2022 revisi: 15-11-2022 disetujui: 21-11-2022

### **Abstrak**

Secara umum Mahkamah Konstitusi memiliki pandangan bahwa partai politik yang memiliki kursi di DPR dan/atau anggota DPR yang telah memiliki ruang legislasi tidak memiliki kedudukan hukum untuk menguji undang-undang. Namun terdapat pengecualian dalam sejumlah kasus dimana parpol dan anggota DPR dianggap memiliki kedudukan khusus meskipun turut membahas UU yang disahkan. Tulisan ini bertujuan untuk mengkaji pola jurisprudensi Mahkamah Konstitusi dalam memberikan kedudukan hukum khusus bagi partai politik dan anggota DPR. Menggunakan metode *case approach* yang dikolaborasikan dengan metode perbandingan, tulisan ini berupaya memetakan potensi pengujian dengan hak konstitusional yang spesifik. Temuan dalam tulisan ini memperkuat konsep bahwa meskipun hasil pembentukan hukum di lembaga legislatif dan pengujian hukum di kekuasaan kehakiman sama mengikatnya bagi warga negara namun proses pembentukan hukum dan pengujian hukum memiliki karakter yang berbeda dan perbedaan tersebut bermanfaat dalam kerangka *checks and balances*.

**Kata Kunci:** Dewan Perwakilan Rakyat; Kedudukan Hukum; Pengujian Undang-Undang; Partai Politik.

### **Abstract**

*In general, the Constitutional Court has the view that political parties that have seats in the DPR and/or members of the DPR already have legislative space and do not have the legal standing to review laws. However, there are a number of exceptions in many cases where political parties and members of the DPR are considered to have a special position even though they are also discussing the passed laws. This paper discusses the jurisprudential pattern of the Constitutional Court in granting special legal status to political parties and members of the DPR. Using the case approach method in collaboration with the comparison method this paper seeks to map the potential for testing with specific constitutional rights. The findings in this paper reinforce the concept that although the results of law formation in the legislature and legal review in the judiciary are equally binding for citizens, the process of law formation and legal review has a different character and these differences are beneficial within the framework of checks and balances.*

**Keywords:** House of Representatives; Legal Standing; Judicial Review; Political Parties.

## **A. PENDAHULUAN**

### **1. Latar Belakang**

Dalam proses pengambilan keputusan yang terjadi di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), tidak selalu menghasilkan keputusan yang bersifat musyawarah mufakat. Acapkali terdapat keputusan diambil menggunakan mekanisme *voting* yang tentu tidak dapat memberikan kepuasan bagi semua anggota DPR. Bisa saja karena kalah dalam perundingan politik maupun *voting* di parlemen, anggota DPR ataupun partai politik (parpol) minoritas<sup>1</sup> mengajukan pengujian undang-undang terhadap UUD yang mereka turut sahkan.<sup>2</sup> Kondisi ini bisa saja terjadi karena parpol yang kalah secara pragmatis hendak menggunakan Mahkamah Konstitusi (MK) sebagai *extra time* untuk menyukseskan agenda politiknya.<sup>3</sup> Lagi pula, secara normatif tidak ada larangan pengujian undang-undang oleh pihak yang terlibat di dalam pengesahannya.

Kondisi demikian sebenarnya berbahaya. Penggunaan cabang kekuasaan kehakiman seperti MK, semata-mata untuk memberikan perpanjangan waktu dalam agenda politik praktis bukanlah tujuan dari dibentuknya kewenangan *judicial review*.<sup>4</sup> Oleh

<sup>1</sup> Samuel Issacharoff, "Judging Politics: The Elusive Quest for Judicial Review of Political Fairness," *Texas Law Review*. 71 (1992): 1664.

<sup>2</sup> Georg Vanberg, "Abstract judicial review, legislative bargaining, and policy compromise," *Journal of Theoretical Politics* 10, No. 3 (1998): 301.

<sup>3</sup> Frank B. Cross, "Pragmatic Pathologies of Judicial Review of Administrative Rulemaking," *North Carolina Law Review* 78, No. 4 (1999): 1013.

<sup>4</sup> James R. Rogers, Information and Judicial Review: A Signaling Game of Legislative-Judicial Interaction, *American Journal of Political Science* (2001): 84.

karenanya, dalam menyikapi potensi penyalahgunaan fungsi cabang kekuasaan ini, MK kemudian berupaya memberikan batasan *legal standing* (kedudukan hukum) bagi parpol dan anggota DPR dalam *judicial review*.

Berbagai putusan MK berupaya untuk mencegah kemungkinan re-parlemenisasi ini terjadi. Para pihak yang telah terlibat dalam pengambilan keputusan, meski *walk out*, tidak boleh terlibat dalam *judicial review* di MK. Hal ini dikaitkan dengan “isu etis” yakni pihak yang sudah terlibat dalam pembahasan dan kalah, tidak sepatutnya menggelar lagi pembahasan tambahan di MK.<sup>5</sup> Hal ini secara tegas dinyatakan dalam pendapat Mahkamah pada putusan 20/PUU-V/2007 yang menyatakan:

“Namun, secara etika politik (*politieke fatsoen*) apabila suatu undang-undang yang telah disetujui oleh DPR sebagai institusi yang mencakup seluruh anggotanya dengan suatu prosedur demokratis dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, tentunya harus dipatuhi oleh seluruh Anggota DPR, termasuk oleh kelompok minoritas yang tidak setuju”

Putusan 51-52-59/PUU-VI/2008 menyatakan perlunya pengaturan yang menyatakan bahwa parpol dan/atau anggota DPR dianggap tidak memiliki *legal standing* dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK), namun hingga kini pengaturan tersebut tidak pernah ada. Baik dalam PMK 6/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang, PMK 9 Tahun 2020 tentang Tata Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang, dan PMK 2 Tahun 2021 tentang Tata Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang tidak memberikan penegasan mengenai *legal standing* parpol dan/atau anggota DPR dalam *judicial review*.

Terlepas dari perbedaan parpol sebagai badan hukum publik atau privat,<sup>6</sup> namun parpol secara umum dapat menjadi pemohon dalam pengujian undang-undang dalam posisinya sebagai badan hukum. Hal ini didasarkan pada Pasal 51 ayat (1) UU MK yang menyatakan bahwa:

“yang dapat mengajukan permohonan pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 adalah mereka yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya yang diberikan oleh UUD 1945 dirugikan oleh berlakunya suatu Undang-Undang, yaitu: ... (c) badan hukum publik atau privat..”<sup>7</sup>

<sup>5</sup> Wita Rohana Pandiangan, “Legal Standing Anggota DPR dalam Pengujian Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi (Studi Terhadap Beberapa Putusan Mahkamah Konstitusi),” *Skripsi Sarjana Universitas Sumatera Utara* (2018).

<sup>6</sup> Aulia Dina Safira, “Implikasi Status Hukum Partai Politik Sebagai Badan Hukum Dalam Sistem Hukum Indonesia,” *Tesis Universitas Islam Indonesia* (2022).

<sup>7</sup> Inggrit Ifani, “Legal Standing Pengujian Undang-Undang Oleh Mahkamah Konstitusi RI (Tinjauan Yuridis dan Praktis Pasal 51 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi juncto Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003),” *Skripsi Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta* (2015).

Lebih dari itu, tidak ada ketentuan dalam undang-undang maupun penjelasannya yang secara khusus mengatur mengenai parpol yang ikut turut membahas UU yang diuji.

Adapun posisi anggota DPR dalam hal menguji produk yang disahkannya sendiri pada umumnya juga memang tidak dapat dilakukan disebabkan alasan etika politik. Anggota DPR dari parpol sebenarnya memiliki jalur untuk mengusulkan perubahan UU melalui *legislative review*. Oleh karenanya isu mengenai terlanggarnya etika politik menjadi relevan bagi MK untuk berhati-hati dalam pemberian kedudukan hukum khusus ini. Misalnya dalam Putusan 7/PUU-XIII/2015 dinyatakan bahwa:

*“terkait pembatasan pemberian kedudukan hukum bagi anggota partai politik baik yang menjadi Anggota DPR, Anggota DPRD, Caleg DPR atau DPRD, maupun yang berstatus hanya sebagai anggota atau pengurus partai politik, untuk mengajukan pengujian Undang-Undang, adalah dalam kaitannya untuk **menghindari terlanggarnya etika politik** atau mencegah terjadinya konflik kepentingan.”<sup>8</sup>*

Secara umum penulis menemukan kecenderungan bahwa MK berupaya konsisten dengan materi putusan ini. Adanya potensi konflik kepentingan dan etika politik merupakan *ratio decidendi* yang digunakan Mahkamah meskipun tidak benar-benar ada norma dalam peraturan yang tegas mengatur itu. Pola umum ini memang anggap saja dapat dikualifikasi sebagai yurisprudensi Mahkamah. Namun tulisan ini hendak membuktikan bahwa Mahkamah tidak serta merta menutup diri pada perlindungan konstitusional parpol dan/atau anggota DPR atas hak konstitusional yang secara eksplisit disebutkan dalam UUD 1945.

Berdasarkan sejumlah putusan MK, tulisan ini akan menunjukkan terdapatnya pola penggunaan kedudukan hukum umum dan kedudukan hukum khusus bagi parpol dan/atau anggota DPR yang turut membahas UU yang diujikan. Pola ini kemudian dikaitkan dengan potensi hegemoni koalisi partai yang mungkin saja melahirkan *majoritarian legislation* yang inkonstitusional.<sup>9</sup> Disinilah peran pengadilan ditujukan untuk mampu memberikan kepastian hukum sebagai penyeimbang *checks and balances* dalam kondisi politik parlemen yang tidak sehat.<sup>10</sup>

MK berupaya untuk menegakkan asas etis ini pada berbagai perkara yang dimohonkan oleh pembentuk undang-undang. Riset ini memberikan pola menarik bahwa konsep larangan etis ini sebenarnya bisa saja disimpangi dengan beberapa

<sup>8</sup> Cetak tebal oleh Penulis

<sup>9</sup> James R. Rogers dan Joseph Daniel Ura, “A majoritarian basis for judicial countermajoritarianism,” *Journal of Theoretical Politics* 32, No. 3 (2020): 436.

<sup>10</sup> Rafael La Porta, et al. “Judicial checks and balances,” *Journal of Political Economy* 112, No. 2 (2004): 446.

karakter khusus. Pengecualian ini, dengan karakter dan pola yang ditemukan dalam tulisan ini justru memberikan jaminan penguatan hak konstitusional<sup>11</sup> bagi pembentuk undang-undang dengan seluruh legitimasinya.

Tulisan ini memberikan analisis mengenai kedudukan hukum khusus dan mengapa kedudukan hukum tersebut dapat diberikan. Pembahasan dalam tulisan ini dibagi menjadi empat bagian. Bagian pembahasan yang pertama mengenai perbedaan karakter pengujian undang-undang dan pembahasan undang-undang. Bagian ini memberikan gambaran mengenai perbedaan kewenangan yang dimiliki oleh legislatif dan yudikatif. Bagian kedua membahas mengenai kedudukan hukum anggota DPR dan/atau parpol secara umum. Bagian ketiga membahas kedudukan hukum khusus terkait hak anggota DPR dan/atau parpol yang secara eksplisit disebutkan dalam konstitusi. Adapun pembahasan keempat adalah pola kedudukan hukum anggota DPR yang tidak terkait dengan fungsi dan kewenangannya. Bagian akhir dari tulisan ini berisikan temuan tiga pola kedudukan hukum anggota DPR dan/atau parpol dan kriteria penggunaannya yang ditemukan dalam putusan MK.

## **2. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang mengenai fenomena posisi parpol dan/atau anggota DPR yang turut membahas UU yang diujikannya, maka rumusan masalah dari tulisan ini adalah (1) Bagaimana MK memberikan kedudukan hukum bagi partai politik dan/atau anggota DPR RI yang melakukan pengujian undang-undang? (2) Mengapa terdapat putusan MK yang memberikan kedudukan hukum kepada partai politik dan/atau anggota DPR RI padahal pada kebanyakan putusan, partai politik dan/atau anggota DPR RI tidak memiliki kedudukan hukum dalam pengujian UU?

## **3. Metode Penelitian**

Tulisan ini menggunakan pendekatan kasus (*case approach*) sebagai dasar dalam melakukan perbandingan sejumlah putusan MK. Adapun tulisan ini akan menggunakan sejumlah putusan yang dimohonkan oleh pemohon yang memiliki kualifikasi sebagai parpol sebagai badan hukum publik atau privat dan juga perorangan WNI khususnya anggota DPR yang turut membahas UU yang diujikannya. Beberapa sampel putusan yang cocok dengan kualifikasi tersebut dapat ditemukan dalam putusan sebagai berikut: Putusan 20/PUU-V/2007, 51-52-59/PUU-VI/2008, 151/PUU-VII/2009, 23-26/PUU-VIII/2010, 38/PUU-VIII/2010, 39/PUU-XI/2013, 35/PUU-XII/2014, 73/PUU-

<sup>11</sup> Gerald L. Neuman, "Human rights and constitutional rights: Harmony and dissonance," *Stanford Law Review* 55, No. 5 (2002): 1863.

XII/2014, 85/PUU-XII/2014, 93/PUU-XII/2014, 7/PUU-XIII/2015, 20/PUU-XIV/2016, 73/PUU-XX/2022.

Melalui sampel dari putusan dengan Pemohon yang merupakan parpol dan/atau anggota DPR, tulisan ini akan memberikan klasifikasi dan pola terhadap kedudukan hukum umum dan kedudukan hukum khusus yang diakui di MK. Klasifikasi dan pola ini akan memberikan identifikasi syarat dan karakter kedudukan hukum khusus perihal posisi parpol dan anggota DPR yang melakukan pengujian di MK.

Berbagai sampel putusan diatas kemudian dianalisis menggunakan metode komparasi untuk mendapatkan persamaan dan perbedaan yang dapat dikualifikasi sebagai pola maupun ciri tertentu. Menggunakan *case approach* diharapkan lahir yurisprudensi MK dengan karakter khusus yang memperkuat kepastian hukum dan *checks and balances* di Indonesia.

## B. PEMBAHASAN

### 1. Perbedaan Karakter Pengujian dan Pembentukan Undang-Undang

Kedudukan hukum khusus sebagai sebuah istilah lahir disebabkan adanya permohonan yang mulanya diajukan oleh anggota DPR untuk menguji sebuah undang-undang. Namun kondisi ini menimbulkan pertanyaan besar; bukankah anggota DPR dapat mengajukan proses legislasi biasa untuk mengubah sebuah undang-undang? Mengapa harus menggunakan jalur pengadilan?

MK telah berupaya hati-hati dalam menangani permohonan semacam ini. Hal ini tentu disebabkan adanya perbedaan fungsi dan kewenangan yang mendasar antara lembaga legislatif dan lembaga yudisial. Disebabkan adanya perbedaan fungsi dan kewenangan inilah maka putusan MK akan menjawab sampai batas mana legislator dalam menggunakan forum pengadilan yang berkaitan dengan kewenangan legislasinya. Berbagai potensi *conflict of interest*<sup>12</sup> yang digunakan baik oleh anggota DPR, anggota parpol maupun parpol itu sendiri.<sup>13</sup>

Putusan MK dalam pengujian undang-undang memiliki sifat *erga omnes* yaitu putusan tidak hanya mengikat para pihak (*inter parties*) yang berperkara tetapi juga harus ditaati oleh siapapun, mengikat semua warga negara tanpa terkecuali.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> John O. McGinnis dan Ilya Somin. "Federalism vs. States' Rights: A Defense of Judicial Review in a Federal System," *North Western University Law Review* 99, No. 1 (2004): 89.

<sup>13</sup> Caleb Nelson, "Judicial Review of Legislative Purpose," *New York University Law Review* 83 (2008): 1784.

<sup>14</sup> Indra Lesmana, Ardiansah, dan Bahrin Azmi, "The Final Power of the Decision of the Constitutional Court in Indonesian Positive Law," *Budapest International Research and Critics Institute (BIRCI-Journal): Humanities and Social Sciences* 5, No. 1 (2022): 1765.

Asas *erga omnes* dalam putusan pengujian undang-undang di MK dapat dipahami karena objek pengujiannya adalah undang-undang produk legislatif yang bersifat *regeling* yang normanya umum-abstrak dan terus menerus (*dauerhaftig*).<sup>15</sup> Norma dalam undang-undang langsung berlaku bagi seluruh warga negara tanpa terkecuali ketika diputuskan dan selesai diumumkan berupa kegiatan memasukkannya dalam lembaran negara (*promulgation of law*).<sup>16</sup>

Walaupun daya berlaku produk MK dan lembaga legislatif nampak terlihat sama, namun sesungguhnya terdapat perbedaan-perbedaan karakter yang mendasar antara proses pengujian undang-undang yang dimiliki oleh kekuasaan yudisial dan pembentukan undang-undang yang dimiliki oleh kekuasaan legislatif. Perbedaan karakter ini menciptakan sejumlah kekhasan dari proses pembentukannya dan luaran yang dihasilkan.<sup>17</sup> Oleh karenanya memahami perbedaan karakter pengujian ini menjadi sangat penting untuk menjelaskan beberapa kelemahan yang saling ditambal oleh mekanisme *cheks and balances*.<sup>18</sup>

Pembentukan undang-undang yang dilakukan oleh cabang kekuasaan legislatif memiliki karakter proses dan hasil yang sesuai dengan karakter lembaga kekuasaan legislatif dan pengisian jabatannya. Sesuai dengan filosofi perwakilannya sebagai perwakilan politik (*political representation*), kemampuan utama yang dimiliki oleh setiap anggota parlemen adalah keterampilan politik.<sup>19</sup> Hal ini seperti kemampuan komunikasi politik, membangun jaringan, melakukan negosiasi politik dan lain-lain. Mereka memang diharapkan memiliki kemampuan lain seperti keahlian dalam bidang hukum dan konstitusi karena *what parliament says is law* namun kemampuan tersebut bukan yang utama dan mereka dapat terpilih bukan karena keahlian tersebut.<sup>20</sup> Agar terpilih dalam sebuah kontestasi politik tentu yang lebih dipentingkan adalah popularitas dan akseptabilitas dibanding kualitas keahlian akademik atau keilmuan.

Kondisi ini sudah jauh-jauh hari diprediksi oleh para ahli. Ketika model perwakilan politik (*political representation*) diperkenalkan, para pemikir politik dan ketatanegaraan

<sup>15</sup> Indra Lesmana, Ardiansah, dan Bahrin Azmi, "The Final Power of the Decision of the Constitutional Court in Indonesian Positive Law," 1765.

<sup>16</sup> Mohammad Mahrus Ali, "Konstitusionalitas dan Legalitas Norma dalam Pengujian Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar 1945," *Jurnal Konstitusi* 12, No. 1 (2016): 189.

<sup>17</sup> John Harrison, "Legislative Power and Judicial Power," *Constitutional Commentary* 31 (2016): 295.

<sup>18</sup> Tanto Lailam, "Problem dan Solusi Penataan *Checks and Balances System* dalam Pembentukan dan Pengujian Undang-Undang di Indonesia *Problem and Solutions for Arranging of The Checks and Balances System in The Process of Making Law and Constitutional Review in Indonesia*," *Negara Hukum: Membangun Hukum untuk Keadilan dan Kesejahteraan* 12, No. 1 (2021): 126.

<sup>19</sup> Geoffrey Brennan dan Alan Hamlin, "On Political Representation," *British Journal of Political Science* 29, No. 1 (1999): 110.

<sup>20</sup> Etienne Mureinik, "A Bridge to Where? Introducing the Interim Bill of Rights," *South African Journal on Human Rights* 10, No. 1 (1994): 35.

memperingatkan resiko menggunakan jenis perwakilan ini yang dapat menyebabkan terciptanya *government by amateurs* yaitu pemerintahan yang dijalankan oleh sekelompok orang yang tidak memiliki keahlian yang memadai dalam mengelola negara. Orang-orang yang duduk di lembaga perwakilan terpilih semata karena memperoleh suara lebih banyak dibanding lawannya, tidak peduli kemampuan apa yang dimilikinya yang menjadi alasan mereka terpilih.<sup>21</sup>

Proses pembentukan produk legislatif wajar akan didominasi oleh proses negosiasi politik daripada debat keahlian atau akademik. Motif partai politik sesungguhnya dapat dilihat dalam skema *policy, office, and votes*.<sup>22</sup> Dalam skema tersebut, sesungguhnya motif partai politik atau wakil rakyat dalam membentuk kebijakan adalah untuk menarik perhatian pemilih yang pada gilirannya mendapatkan pemilih dalam pemilihan berikutnya.

Relasi antara kebutuhan konstituen ini dan pembentuk undang-undang memiliki dua sisi mata uang yang menarik untuk dikaji. Disatu sisi pembentuk undang-undang akan berupaya mendengarkan dan menyerap aspirasi konstituen untuk diwujudkan dalam peraturan perundangan. Disisi lain, pembentuk undang-undang juga akan mengabaikan aspirasi masyarakat lain yang bukan konstituennya.

Polarisasi seperti ini, merupakan ciri yang sangat wajar dalam proses pembentukan undang-undang. Terdapat isu keberpihakan pada kelompok pengusung (konstituen) dalam negosiasi pengesahan undang-undang. Hal inilah yang membuat produk dari legislasi berpotensi hanya mementingkan kepentingan kelompok-kelompok tertentu. John Locke juga pernah menganalisis kondisi ini. Dalam pandangan Locke, bagaimanapun suatu produk hukum yang dibentuk dapat saja menguntungkan sebagian pihak dan merugikan pihak yang lain.<sup>23</sup> Dengan demikian memang dapat dipahami bahwa proses pembentukan undang-undang yang dilakukan oleh legislatif tidak

<sup>21</sup> Fitra Arsil, "Memahami Realitas Parlemen Indonesia dalam Rangka Reformasi," *Makalah dalam Seminar "Parliamentary Reform" yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Indonesia* (27 April 2015).

<sup>22</sup> Tujuan-tujuan suatu partai politik dapat dilihat dari tiga pendekatan, yaitu: 1) pendekatan orientasi suara pemilih (*vote seeking*), 2) pendekatan orientasi jabatan publik (*office seeking*) dan 3) pendekatan orientasi kebijakan (*policy seeking*). Ketiganya sebenarnya merupakan sebuah siklus, dalam masa pemilu mereka menginginkan suara pemilih (*votes*). Selesai pemilu mereka menginginkan jabatan-jabatan (*offices*). Jabatan-jabatan itu mereka inginkan agar dapat membentuk kebijakan (*policy*). Kebijakan-kebijakan yang dilahirkan akan juga didominasi motif agar menarik perhatian pemilih agar mereka mendapatkan suaranya dalam pemilu (*votes*). Banyak penulis menganalisis dengan kerangka ini antara lain Johannes Freudenreich, Wolfgang C. Müller dan Kaare Strøm. Lihat Fitra Arsil, *Teori Sistem Pemerintahan: Pergeseran Konsep dan Saling Kontribusi Antar Sistem Pemerintahan di Berbagai Negara*, (Depok: PT Raja Grafindo Persada, 2017), 179-180.

<sup>23</sup> John Locke, *Two Treatises of Government and A Letter Concerning Toleration, Edited and with An Introduction by Ian Shapiro*, (New Heaven and London: Yale University Press, 2003), 159.

semata-mata untuk kepentingan semua warga negara, melainkan untuk kepentingan konstituen dan kampanye politiknya. Hal inilah yang menyebabkan luaran dari undang-undang boleh jadi bernuansa *one sided interest*. Sehingga melalui karakter politis-representatif memungkinkan melahirkan produk yang menguntungkan konstituen dan kepentingan politik tertentu.

Karakter proses pembentukan undang-undang dan lembaga legislatif sebagai pembentuknya ternyata sangat berbeda dengan karakter lembaga kekuasaan kehakiman yang berhak melakukan pengujian terhadap produk legislatif. Dalam *Bangalore Principles of Judicial Conduct* disebutkan enam prinsip yang harus dimiliki oleh kekuasaan kehakiman yaitu independensi (*independence*), ketidakberpihakan (*impartiality*), integritas (*integrity*), kepatutan dan sopan santun (*propriety*), kesetaraan (*equality*), kecakapan dan keseksamaan (*competence and diligence*).<sup>24</sup> Keenam prinsip kekuasaan kehakiman di atas nampak sekali perbedaan bahkan dalam tingkat tertentu dapat dikatakan bertentangan dengan karakter lembaga legislatif. *Independence, impartiality, equality, competence and diligence* merupakan karakter yang sangat berbeda dengan parlemen.

Dalam proses pengujian undang-undang, hakim tidak memiliki kewajiban untuk memuaskan konstituen atau lembaga pengusul. Hakim juga bahkan tidak boleh mendapatkan tekanan dan pengaruh baik dari pers maupun masyarakat (*trial by the press, trial by the mass*) dalam membuat putusan. Kepentingan politik yang merupakan dasar interaksi antar anggota lembaga perwakilan, di kekuasaan kehakiman merupakan hal yang harus dijaga agar tidak masuk dalam pertimbangan pengambilan putusan. *Competence and diligence* juga menjadi pembeda. Karakter keahlian yang secara natural tidak dimiliki lembaga perwakilan, harus dipegang kuat oleh kekuasaan kehakiman. Semua putusan harus dibuat berdasar argumentasi yang kuat dan meyakinkan. Kekuasaan kehakiman apalagi peradilan konstitusi harus memuat *ratio decidendi* yang kuat sehingga amar putusan dapat dipahami semua pihak yang berkepentingan.

Perbedaan karakter yang kuat antar kedua lembaga dan pengaruhnya terhadap produk yang dihasilkan merupakan kondisi yang dibutuhkan dalam sistem perundang-undangan. Gagasan *checks and balances* tampil setelah disepakati terjadi *separation of power*. James Madison, salah seorang konseptor sistem ketatanegaraan Amerika Serikat, membuat gagasan yang memadukan konsep *separation of power* dengan konsep *checks and balances*.<sup>25</sup> Madison menjelaskan hal tersebut dalam *The Federalist*

<sup>24</sup> United Nations Office on Drugs and Crime, *Commentary on the Bangalore Principle of Judicial Conduct*, (Vienna, 2007).

<sup>25</sup> Lihat, Peter M. Shane, *Madison's Nightmare: How Executive Power Threatens American Democracy*, (Chicago: The University of Chicago Press, 2009), 6.

Nomor 48. Menurutnya, setelah dilakukan pemisahan kekuasaan perlu juga diterapkan *checks and balances* diantara ketiga kekuasaan tersebut karena kekuasaan itu pada dasarnya berpotensi melanggar batas-batasnya dan harus secara efektif dijaga untuk tidak melewati batasnya.<sup>26</sup> Lebih lanjut Madison menjelaskan bahwa konsep *checks and balances* akan menjaga kekuasaan agar tidak bertindak menjadi tirani karena hubungan antar kekuasaan akan membuat kekuasaan tersebut melakukan aktivitas sesuai dengan fungsinya. Melalui hubungan antar kekuasaan tersebut, kekuasaan yang satu akan melakukan kontrol terhadap kekuasaan yang lain.<sup>27</sup>

Relevansi keberadaan *judicial review* terhadap produk legislatif untuk menjalankan *checks and balances* dengan memahami ternyata memang proses pembentukan keputusan di dua lembaga tersebut memang memiliki perbedaan yang cukup kuat. Keberadaan *judicial review* semakin dirasakan urgensinya dengan memahami perbedaan karakter tersebut. Kontrol pembentukan undang-undang oleh kekuasaan kehakiman antara lain ditujukan untuk menghindari terjadinya tirani mayoritas dan lemahnya argumentasi ilmiah serta pemahaman konstitusionalisme.

Perlu dipahami pula bahwa gagasan memadukan *separation of powers* dengan konsep *checks and balances* di Amerika Serikat telah menyebabkan bahwa pemisahan kekuasaan sebenarnya tidak benar-benar terjadi. Implementasi konsep *checks and balances* dilakukan dengan cara, setiap cabang kekuasaan memberikan sedikit kewenangan aslinya kepada cabang kekuasaan lain yang digunakan untuk melakukan *check* pelaksanaan kewenangan tersebut di cabang kekuasaan asalnya; “*system that ensure that for every power in government there is an equal and opposite power placed in separate branch to restrain that force*”.<sup>28</sup> Akibatnya power antar cabang kekuasaan

---

<sup>26</sup> James Madison, “Federalist No. 48,” *Founding Fathers*, diakses pada 17 Oktober 2022, <http://www.foundingfathers.info/federalistpapers/fed48.htm>. “*It was shown in the last paper that the political apothegm there examined does not require that the legislative, executive, and judiciary departments should be wholly unconnected with each other. I shall undertake, in the next place, to show that unless these departments be so far connected and blended as to give to each a constitutional control over the others, the degree of separation which the maxim requires, as essential to a free government, can never in practice be duly maintained.*”

*It is agreed on all sides, that the powers properly belonging to one of the departments ought not to be directly and completely administered by either of the other departments. It is equally evident, that none of them ought to possess, directly or indirectly, an overruling influence over the others, in the administration of their respective powers. It will not be denied, that power is of an encroaching nature, and that it ought to be effectually restrained from passing the limits assigned to it. After discriminating, therefore, in theory, the several classes of power, as they may in their nature be legislative, executive, or judiciary, the next and most difficult task is to provide some practical security for each, against the invasion of the others. What this security ought to be, is the great problem to be solved.”*

<sup>27</sup> Shane, “Madison’s Nightmare...”

<sup>28</sup> Hendra Nurtjahjo, “Lembaga, Badan, Dan Komisi Negara Independen (*State Auxiliary Agencies*) Di Indonesia: Tin. Jauan Hukum Tata Negara,” *Jurnal Hukum & Pembangunan* 35, No. 3 (2005): 276.

memang tidak benar-benar terpisah. Namun perlu dipahami di Amerika Serikat dan lazimnya di sistem presidensial agar efektifnya pepaduan antara *separation of powers* dengan konsep *checks and balances* diantara yang harus dijaga adalah *No person can serve in two institutions at the same time* atau dikenal dengan konsep *separate membership*.<sup>29</sup>

## 2. Kedudukan Hukum Anggota DPR dan/atau Parpol

Praktik pengujian yang dilakukan oleh anggota DPR atau parpol sudah berapa kali dilakukan di MK. Misalnya dalam perkara 20/PUU-V/2007, 51-52-59/PUU-VI/2008, 151/PUU-VII/2009, 23-26/PUU-VIII/2010, 38/PUU-VIII/2010, 39/PUU-XI/2013, 35/PUU-XII/2014, 73/PUU-XII/2014, 85/PUU-XII/2014, 93/PUU-XII/2014, 7/PUU-XIII/2015, 20/PUU-XIV/2016, 73/PUU-XX/2022. Sebelum menentukan apakah parpol dan/atau anggota DPR mendapatkan kedudukan hukum (*legal standing*), MK terlebih dahulu mempertimbangkan perihal fungsi kelembagaan DPR. Misalnya dalam perkara 20/PUU-V/2007, MK menilai bahwa permohonan yang dimohonkan oleh anggota DPR merupakan bentuk dari *legislative review* dan bukan *judicial review*. MK lebih jauh memberikan penegasan bahwa kewenangan untuk membentuk dan mengubah undang-undang ada di tangan DPR. Oleh karenanya MK menganggap ganjil jika DPR mengajukan permohonan pengujian undang-undang kepada Mahkamah.

Dikaitkan dengan kedudukan hukum sebagai WNI maka MK menilai dalam Putusan 20/PUU-V/2007 dan 151/PUU-VII/2009 dinyatakan bahwa "anggota DPR tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan pengujian Undang-Undang ke hadapan Mahkamah dengan alasan pokok bahwa pengertian -perseorangan warga negara Indonesia- dalam Pasal 51 ayat (1) huruf a UU MK tidak sama dengan warga negara Indonesia yang berkedudukan sebagai anggota DPR, sebab perseorangan warga negara Indonesia."<sup>30</sup>

Lebih jauh dalam perkara 151/PUU-VII/2009 dinyatakan bahwa anggota DPR yang telah membahas malah melakukan pengujian ke MK. Lebih jauh MK menyatakan :

*"Mahkamah tidak menemukan adanya tindakan diskriminasi terhadap diri Pemohon maupun fraksi Pemohon ketika Undang-Undang a quo dibentuk, sehingga tidak tepat ketika setelah menjadi Undang-Undang justru dipersoalkan konstitusionalitasnya yang berarti mempersoalkan tindakannya sendiri di hadapan sidang Mahkamah."*

<sup>29</sup> Steven G. Calabresi dan Joan L. Larsen, "One Person One Office: Separation of Powers or Separation of Personnel," *Cornell Law Review* 79 (1993): 1045.

<sup>30</sup> Sofia Asri Rahmani, "Legal Standing Anggota DPR RI dalam *Judicial Review* Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945: Studi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 20/PUU-XIV/2016," *Disertasi UIN Sunan Gunung Djati* (2018).

Setiap warga negara memang memiliki hak sipil politik dalam mengakses keadilan bagi dirinya. Prinsip ini merupakan bagian dari hak asasi yang melekat bagi individu warga negara. Namun MK memandang adanya hak politik yang berbeda yang dimiliki oleh anggota DPR disebabkan hak konstitusional jabatan yang melekat dalam dirinya.

Pasal 21 UUD NRI Tahun 1945 secara tegas menyatakan “Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan usul rancangan undang-undang.” Hal ini merupakan bentuk dari hak spesifik yang dimiliki oleh WNI yang menjabat sebagai anggota DPR. Konsekuensi dari jabatan dengan hak konstitusional tersebut adalah penggunaan haknya untuk mengusulkan penambahan maupun revisi sebuah undang-undang. Oleh karenanya, hak legislasi yang dimiliki oleh anggota DPR merupakan bentuk dari karakter pembentuk undang-undang.

Karakter pembentuk undang-undang (*legislator*), dikaitkan dengan pembahasan sebelumnya, memiliki ciri partisipasi dan negosiasi. Karakter ini merupakan fungsi dan kewenangan yang dimiliki oleh pembentuk undang-undang dalam parlemen. Oleh karenanya, upaya untuk memindahkan forum partisipasi dan negosiasi ini tidak dapat dilakukan di pengadilan. Hal ini dikarenakan pengadilan hanya dapat digunakan sebagai *last resort* dalam upaya merevisi undang-undang dengan proses pengambilan putusan yang berbeda dengan yang terjadi di lembaga legislatif.

Dalam hal ini MK telah berupaya menjaga dengan baik fungsi pemisahan kekuasaan ini. Mahkamah konsisten dengan pandangan bahwa partai politik dan/atau anggota DPR yang turut membahas dan menyetujui undang-undang tidak dapat mengajukan permohonan pengujian undang-undang. Misalnya dalam Putusan 85/PUU-XII/2014 yang tidak menerima *legal standing* pemohon anggota partai politik dalam pengujian UU Nomor 17 tahun 2014 (UU MD3) yang berkaitan dengan tata cara penunjukan pimpinan DPRD berdasarkan urutan perolehan kursi terbanyak dikarenakan batu uji UUD 1945 yang digunakan tidak secara eksplisit mengatur hak konstitusional anggota DPRD selaku pemohon. Oleh karenanya MK menyatakan;

*“sesuai dengan pertimbangan Mahkamah pada putusan sebelumnya, yaitu Putusan Nomor 51-52-59/PUU-V1/2008, bertanggal 18 Februari 2009, dan Putusan Nomor 73/PUU-XII/2014, bertanggal 29 September 2014, yang pada pokoknya menyatakan bahwa Partai Politik yang telah ambil bagian dan turut serta dalam pembahasan dan pengambilan keputusan secara institusional melalui perwakilannya di DPR atas pengesahan suatu Undang-Undang, maka Partai Politik tersebut tidak dapat mengajukan permohonan pengujian Undang-Undang ke Mahkamah Konstitusi terhadap Undang-Undang tersebut. Dengan demikian menurut Mahkamah, Pemohon I tidak memiliki kedudukan hukum (legal standing) untuk mengajukan permohonan a quo.”*

Anggota DPR dan partai politik telah dianggap memiliki ruang yang luas dalam pembahasan di DPR. Secara khusus, MK menyatakan bahwa anggota parpol dan/atau parpol yang turut mengesahkan UU tidak memiliki kedudukan hukum untuk menguji UU yang disahkan. Misalnya dalam Putusan Nomor 35/PUU-XII/2014 mengenai penghitungan proporsional terbuka yang diajukan oleh Partai Kebangkitan Bangsa (PKB). Batu uji yang digunakan adalah Pasal 22E ayat (3) UUD 1945 yang tidak memberikan klausula eksklusif hak pemohon. Dalam putusan tersebut, Mahkamah menyatakan:

*"[3.8] .... telah mempertimbangkan yang pada pokoknya menyatakan bahwa Partai Politik yang telah ambil bagian dan turut serta dalam pembahasan dan pengambilan keputusan secara institusional melalui perwakilannya di DPR atas pengesahan suatu Undang-Undang, maka Partai Politik tersebut tidak dapat mengajukan permohonan pengujian Undang-Undang ke Mahkamah Konstitusi terhadap Undang-Undang tersebut.*

*.... Pemohon telah memiliki kesempatan yang luas dalam proses pembahasan lahirnya undang-undang yang dimohonkan pengujian, in casu UU 8/2012 melalui perwakilan (fraksinya) di DPR. Dengan demikian, Pemohon tidak dapat dianggap memiliki kepentingan hukum untuk mengajukan permohonan pengujian undang-undang a quo kepada Mahkamah."*

Secara umum dapat dikatakan terdapat konsistensi MK dalam berbagai putusannya. MK konsisten tidak dapat menerima kedudukan hukum anggota DPR dan/atau parpol yang mengajukan permohonan pengujian UU. Tabel berikut ini dapat menjelaskan lebih jauh konsistensi MK tersebut.

**Tabel 1**

Kedudukan Hukum Partai Politik dan/atau Anggota DPR dalam Putusan MK

PERKARA	PEMOHON	PERMOHONAN	BATU UJI	PUTUSAN	ANALISIS
20/PUU-V/2007	Anggota DPR	Pasal 11 Ayat (2) UU 22/2001 tentang Minyak Gas Bumi	Pasal 11 Ayat (2); Pasal 20 Ayat (1); Pasal 33 Ayat (3) dan Ayat (4) UUD 1945.	Tidak memiliki kedudukan hukum (Tidak dapat diterima)	Kedudukan Hukum Umum Alasan etika politik (politieke fatsoen)
151/PUU-VII/2009	Anggota DPR	Pasal 23 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008	Pasal 28D ayat (1) UUD 1945	Tidak memiliki kedudukan hukum (Tidak dapat diterima)	Tidak terjadi tirani mayoritas fraksi atas minoritas fraksi.

<b>PERKARA</b>	<b>PEMOHON</b>	<b>PERMOHONAN</b>	<b>BATU UJI</b>	<b>PUTUSAN</b>	<b>ANALISIS</b>
35/PUU-XII/2014	Partai Kebangkitan Bangsa (PKB)	Pasal 5 dan Pasal 215 UU 8 Tahun 2012 tentang Pemilu	Pasal 22E ayat (3) serta Pasal 23 ayat (1) Pasal 33 ayat (4) UUD 1945	Tidak memiliki kedudukan hukum (Tidak dapat diterima)	Partai Politik yang telah ambil bagian dan turut serta dalam pembahasan dan pengambilan keputusan
73/PUU-XII/2014	Parpol PDIP	Pasal 84, Pasal 97, Pasal 104, Pasal 109, Pasal 115, Pasal 121, dan Pasal 152 UU 17/2004.	Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 20 ayat (2), Pasal 22E ayat (3), Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.	Tidak memiliki kedudukan hukum (Tidak dapat diterima)	Pemohon I telah ambil bagian dan turut serta dalam pembahasan dan pengambilan keputusan secara institusional atas UU 17/2014
85/PUU-XII/2014	Angota DPRD dan Parpol PPP	Pasal 376 ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5), ayat (6), ayat (7), ayat (8), dan ayat (9) UU 17 Tahun 2014 tentang MD3 juncto Pasal 354 ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5), ayat (6), ayat (7), ayat (8) dan ayat (9) UU 27 Tahun 2009 tentang MD3	Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3) UUD 1945. Pasal 28D ayat (1) UUD 1945	Tidak dapat Diterima (Tidak memiliki kedudukan hukum)	telah ambil bagian dan turut serta dalam pembahasan dan pengambilan keputusan secara institusional

PERKARA	PEMOHON	PERMOHONAN	BATU UJI	PUTUSAN	ANALISIS
7/PUU-XIII/2015,	Partai PAN, HANURA	Pasal 158 ayat (1) UU 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah	Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1), ayat (3), UUD 1945	Dikabulkan sebagian (Kedudukan hukum Partai tidak dapat diterima)	menghindari terlanggarnya etika politik atau mencegah terjadinya konflik kepentingan

**Sumber:** Website mkri.id yang diolah Penulis, 2022

Berdasarkan Tabel 1 MK memberikan sebuah pesan bahwa bukan saja anggota DPR, melainkan pula partai politik, sebagai badan hukum pada dasarnya tidak bisa mendapatkan kedudukan hukum dalam pengujian undang-undang yang telah mereka sendiri terlibat didalamnya. MK dengan tegas menyatakan bahwa secara institusional parpol sebenarnya telah mendapatkan ruang konstitusional ketika melakukan pembahasan dalam pengesahan sebuah undang-undang. Terlepas bahwa parpol tersebut kalah dalam negosiasi dan pengambilan keputusan, parpol tetap dianggap telah memiliki ruang pembahasan tersebut.

Hal inilah yang secara hati-hati hendak dibatasi oleh MK, kegagalan parpol dalam negosiasi tidak boleh dialihkan kepada MK. Sehingga MK pada kasus-kasus dimana parpol yang turut membahas sebuah UU melakukan pengujian dengan tegas tidak memberikan *legal standing* dari permohonan tersebut. Dengan kata lain, MK telah melakukan *judicial restrain* bagi dirinya untuk terlibat dalam pembahasan politis dalam perubahan undang-undang.

### 3. Kedudukan Hukum Khusus

Secara umum MK berusaha untuk membatasi diri bertindak untuk menjadi forum lanjutan pembahasan sebuah produk legislasi. Namun tulisan ini menemukan sejumlah pengecualian yang menunjukkan bahwa MK juga memiliki alasan konstitusional yang mampu melandasi diterimanya anggota DPR dan/atau parpol dalam sebuah pengujian undang-undang.

Dalam prakteknya, MK terlebih dahulu menilai apakah seorang anggota DPR dan/atau parpol dapat memiliki kedudukan hukum, MK mengaitkan permohonan dengan batu uji yang menjadi alas hak konstitusional yang diujikan. Sebagai contoh adalah Putusan 51-52-59/PUU-VI/2008, menunjukkan bahwa pada dasarnya Mahkamah menerima *legal standing* partai politik yang turut membahas UU yang diujikan

manakala berkaitan dengan hak konstitusional yang secara eksplisit diatur dalam UUD 1945. Dalam putusan ini, Mahkamah menerima *legal standing* partai politik yang ikut membahas yakni Partai Bulan Bintang (PBB) dengan batu uji Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 dengan menyatakan:

*“sebagaimana diterangkan oleh Pemerintah telah turut serta dalam proses pembahasan UU 42/2008 dan memberikan persetujuannya di DPR, menurut Mahkamah Pemohon II memenuhi syarat kedudukan hukum (Legal Standing); sedang adanya persetujuan partai Pemohon di DPR atas Undang-Undang a quo namun kemudian mempersoalkannya ke Mahkamah, oleh Mahkamah dipandang merupakan masalah etika politik.*

*Meskipun demikian, Mahkamah mempertimbangkan untuk masa-masa yang akan datang bagi partai politik dan/atau anggota DPR yang sudah ambil bagian dan turut serta dalam pembahasan dan pengambilan keputusan secara institusional atas suatu undang-undang yang dimohonkan pengujian akan dinyatakan tidak memiliki kedudukan hukum (legal standing) melalui pengaturan dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi;”*

Norma Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 menyatakan “Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum.” Menurut MK, hak konstitusional yang melekat khusus pada Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 hanya dimiliki oleh Parpol atau gabungan parpol. Oleh karenanya MK akhirnya memberikan kedudukan hukum bagi parpol yang menjadi pemohon meskipun parpol tersebut juga turut membahas UU yang diujikan.

Pengecualian ini juga sejalan dengan putusan 23-26/PUU-VIII/2010 yang menyebutkan adanya kedudukan hukum khusus bagi anggota DPR hanya apabila permohonan yang diajukan terkait dengan hak-hak konstitusional yang secara eksklusif melekat pada anggota DPR. Dalam perkara tersebut, Pemohon mengajukan pengujian terhadap “hak menyatakan pendapat” yang secara tegas diatur dalam Pasal 20A ayat (3) UUD 1945. Hal ini kemudian melahirkan sebuah diksi baru dalam sejarah putusan MK yakni “**kedudukan hukum (legal standing) khusus**”.

Kedudukan hukum khusus atau hak eksklusif ini hanya dapat terjadi manakala objek permohonan yang diajukan merupakan hak yang hanya dimiliki oleh subjek hukum yang secara eksplisit diatur dalam konstitusi. Dalam Putusan Nomor 23-26/PUU-VIII/2010, anggota DPR dapat mengajukan pengujian UU Nomor 17 Tahun 2014 (UU MD3) terkait hak angket, hak interpelasi dan hak menyatakan pendapat yang secara eksplisit disebutkan dalam Pasal 20A ayat (2) UUD 1945. Oleh karena

itu, adanya hak eksklusif yang secara eksplisit diatur dalam UUD 1945 yang hanya dimiliki oleh anggota DPR membuat Mahkamah dalam putusan tersebut menerima *legal standing* anggota DPR yang turut membahas dan menyetujui undang-undang yang diujikan. Lebih jauh Mahkamah menyatakan:

*“Dengan demikian, dalam kasus ini, posisi anggota DPR berbeda dengan posisi anggota DPR dalam Putusan Mahkamah Nomor 20/PUU-V/2007, tertanggal 17 Desember 2007 dan Putusan Nomor 151/PUU-VII/2009, tertanggal 3 Juni 2010, karena dalam perkara ini yang dipersoalkan adalah **hak eksklusif** yang hanya dimiliki oleh para anggota DPR. Oleh sebab itu, menurut Mahkamah, para Pemohon sebagai anggota DPR khusus dalam permohonan ini memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan a quo;”*

Pasal 20A ayat (2) UUD 1945 menyatakan “Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.” Pasal 20A ayat (2) UUD 1945 memberikan hak konstitusional yang secara eksplisit diberikan yakni DPR sehingga tidak ada subjek hukum lain yang dapat menderita kerugian konstitusional selain DPR. Oleh karenanya, dalam putusan 23-26/PUU-VIII/2010, MK tetap memberikan kedudukan hukum bagi anggota DPR karena adanya “hak eksklusif” yang dicantumkan secara tegas dalam batu uji Pasal 20A ayat (2) UUD NRI 1945.

Berdasarkan sejumlah analisis mengenai indikator anggota DPR dan/atau parpol dapat menjadi pemohon di MK, penulis menemukan pola sebagai berikut:

**Tabel 2**

Pola Putusan atas Permohonan dari Anggota DPR dan/atau Partai Politik

PERKARA	PEMOHON	PERMOHONAN	BATU UJI	PUTUSAN	ANALISIS
51-52-59/PUU-VI/2008	Partai Bulan Bintang	Pasal 3 ayat (5) dan Pasal 9 UU 42/2008, pemilihan umum yang tidak dilakukan secara bersamaan waktunya, dan ambang batas ( <i>threshold</i> ) berupa minimal 20% perolehan kursi DPR atau perolehan minimal 25% dari suara sah secara nasional;	Pasal 6A ayat (2) UUD 1945	Ditolak (Kedudukan Hukum Diterima)	Kedudukan Hukum Khusus Hak yang diberikan dalam konstitusi secara eksklusif hanya dimiliki oleh Pemohon

<b>PERKARA</b>	<b>PEMOHON</b>	<b>PERMOHONAN</b>	<b>BATU UJI</b>	<b>PUTUSAN</b>	<b>ANALISIS</b>
23-26/ PUU- VIII/2010	Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia	Pasal 184 ayat (4) UU 27/2009 yang menyatakan, "Usul sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi hak menyatakan pendapat DPR apabila mendapat persetujuan dari Rapat paripurna DPR yang dihadiri paling sedikit 3/4 (tiga perempat) dengan persetujuan paling sedikit 3/4 (tiga perempat) dari jumlah anggota DPR yang hadir",	Pasal 1 ayat (3), Pasal 7B, dan Pasal 20A UUD 1945;	Dikabulkan	Pemohon anggota DPR memiliki kedudukan hukum (legal standing) khusus untuk permohonan a quo terkait dengan hak-hak konstitusional yang secara eksklusif melekat pada anggota DPR;
38/PUU- VIII/2010		Pasal 213 ayat (2) huruf e dan huruf h UU 27/2009 serta Pasal 12 huruf g dan huruf h UU 2/2008	Pasal 6A ayat (2), Pasal 8 ayat (3), Pasal 22B dan Pasal 22E ayat (3) , dan UUD 1945	Di tolak namun kedudukan hukum diterima	anggota DPR yang hak eksklusifnya sebagai wakil rakyat dirugikan oleh berlakunya suatu Undang- Undang
39/PUU- XI/2013	Anggota DPRD	Pasal 16 ayat (3) UU Parpol	Pasal 19 ayat (1), Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 28D ayat (3) UUD 1945	Dikabulkan sebagian	berkenaan dengan berakhirnya masa jabatan

PERKARA	PEMOHON	PERMOHONAN	BATU UJI	PUTUSAN	ANALISIS
93/PUU-XII/2014	Anggota DPRD	Pasal 376 ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5), ayat (6), ayat (7), ayat (8), dan ayat (9); Pasal 377 ayat (6) UU Nomor 17 Tahun 2014 UU MD3	Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28D ayat (3) UUD 1945	Ditolak (Pemohon memiliki kedudukan hukum)	Tidak ada argumentasi sistematis mengapa legal standing diterima
73/PUU-XX/2022	Parpol PKS	Pasal 222 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum	Pasal 1 ayat (2), Pasal 6A ayat (2), Pasal 27 ayat (1), dan Pasal 28D ayat (3) UUD 1945	Ditolak (Kedudukan Hukum diterima)	Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 terkait hak yang hanya dimiliki oleh partai politik dalam mencalonkan presiden dikaitkan dengan permohonan Pasal 222 UU 7/2017 tentang ambang batas pencalonan presiden.

**Sumber:** Website mkri.id yang diolah Penulis, 2022

Berdasarkan tabel 2, ditemukan bahwa berbagai permohonan yang diajukan anggota DPR dan/atau parpol ternyata dapat menjadi Pemohon di MK dengan landasan hak eksklusif. Hal ini ditunjukkan dengan penggunaan batu uji UUD NRI 1945 yang berhubungan dengan hak eksklusif dan eksplisit yang hanya dimiliki oleh partai politik dan anggota partai politik. Sebagai contoh adalah penggunaan Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 terkait hak yang hanya dimiliki oleh partai politik dalam mencalonkan calon presiden dan calon wakil presiden. Dikaitkan dengan permohonan Pasal 222 UU 7/2017 tentang ambang batas pencalonan calon presiden dan calon wakil presiden.

Dalam memutuskan sebuah permohonan yang diajukan oleh anggota DPR dan/atau parpol, MK terlebih dahulu akan menilai mengenai batu uji yang digunakan. Dalam tulisan ini ditemukan bahwa, penggunaan batu uji dengan hak konstitusional yang eksklusif akan memberikan dampak positif pada kemungkinan untuk diterimanya *legal standing* pemohon. Meski demikian, diberikannya kedudukan hukum hanya merupakan

pintu masuk untuk membahas pokok perkara. Oleh karenanya kemungkinan untuk ditolak ataupun dikabulkan tetap terbuka lebar.

Melalui analisis di atas maka didapatkan bahwa karakter pengujian yang menggunakan hak eksklusif telah memberikan peluang bagi anggota DPR dan/atau parpol untuk menguji undang-undang bahkan yang turut mereka bahas. Dalam hal ini terdapat beberapa karakteristik dan pola yang dapat menjadi acuan dalam pengajuan terkait kedudukan hukum khusus ini. *Pertama*, adanya hubungan batu uji yang secara spesifik memuat hak eksklusif yang hanya dimiliki oleh subjek hukum dengan kualifikasi yang sama seperti pemohon. *Kedua*, adanya potensi kerugian yang dikurangi, dihalangi dan diingkari oleh norma dalam UU yang dimohonkan. Dalam hal ini MK pada dasarnya melihat kerugian konstitusional dari hak eksplisit yang diberikan oleh UUD NRI 1945. *Ketiga*, tidak ada lagi pihak yang dapat menderita kerugian konstitusional selain dengan kualifikasi seperti pemohon. Dengan kata lain, kemungkinan kerugian konstitusional hanya dapat diderita oleh Pemohon.

Berbagai macam pasal dalam UUD 1945 menunjukkan adanya subjek hukum yang spesifik dan hak yang dimiliki secara spesifik pula. Dengan adanya subjek hukum spesifik dan hak eksklusif ini maka tidak ada lagi kualifikasi pemohon lain yang mungkin dapat dirugikan menggunakan batu uji tersebut. Oleh karenanya, terlepas dari Mahkamah akan mengabulkan atau menolak permohonan, akses masuk untuk memberikan kepastian proses persidangan melalui pembuktian perlu diberikan selama hal tersebut terkait dengan kedudukan hukum khusus.

#### **4. Kedudukan Hukum Anggota DPR tidak terkait Fungsi dan Kewenangannya**

Selain pola kedudukan hukum umum dan kedudukan hukum khusus anggota DPR dan/atau partai politik seperti telah dibahas di atas, penelitian ini juga menemukan pola lain yang berbeda dari kedua pola di atas. Terdapat satu pendekatan lain yang tidak dapat dikategorikan dalam formulasi kedudukan hukum umum dan kedudukan hukum khusus anggota DPR dan/atau partai politik.

Formulasi berbeda tersebut ditemukan dalam Putusan 20/PUU-XIV/2016 dengan pemohon Setya Novanto. Setya Novanto yang kala itu merupakan anggota DPR RI memohon pengujian Pasal 5 ayat (1), ayat (2), Pasal 44 huruf b, UU Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi Dan Transaksi Elektronik (ITE), Pasal 26A UU Nomor 20 Tahun 2001 tentang Tindak pidana korupsi (Tipikor). Secara sederhana, Setya Novanto melakukan pengujian terkait keabsahan penyadapan sesuai dengan UU ITE dan UU Tipikor.

Saat itu, Setya Novanto memang sedang menjabat sebagai anggota DPR, namun dalam kasus tersebut, ia mendudukkan diri sebagai perorangan WNI yang mengalami kerugian konstitusional terhadap hak-hak pribadinya yang tidak terkait langsung dengan fungsi dan kewenangannya sebagai anggota DPR RI. Pada saat itu Setya Novanto sedang menghadapi dugaan korupsi yang menyangkut pribadi dirinya.<sup>31</sup> Sehingga *judicial review* yang dilakukan Setya Novanto untuk menguji konstitusionalitas UU ITE dan UU Tipikor sebenarnya dilakukan karena kerugian pribadi.

Adapun batu uji yang digunakan adalah Pasal 28D ayat (1), Pasal 28G ayat (1) UUD NRI 1945 yang pada dasarnya tidak membahas hak eksklusif anggota DPR. Pasal-pasal batu uji terdapat dalam klaster Hak Asasi Manusia yang secara umum diberikan bagi semua WNI. Oleh karenanya anomali yang terjadi dalam perkara nomor 20/PUU-XIV/2016 bukan merupakan bagian dari pembentukan pola kedudukan hukum khusus anggota DPR dan/atau parpol seperti telah dibahas di atas. Namun penerimaan kedudukan hukum Setya Novanto memiliki argumentasi yang cukup logis karena hak eksklusif sebagaimana dimaksud dalam putusan-putusan MK, hanya dapat ditemukan jika dikaitkan dengan fungsi dan kewenangan DPR RI dalam konteks kelembagaan negara. Sedangkan kerugian konstitusional yang didalilkan oleh Novanto terkait hak-hak pribadinya sebagai warga negara yang kebetulan saat itu memegang jabatan sebagai anggota DPR RI. Bukan berarti ketika seseorang menjadi anggota DPR RI mereka kehilangan hak-hak konstitusionalnya sebagai pribadi warga negara.

### C. KESIMPULAN

Penelitian ini menemukan bahwa terdapat tiga pola pendekatan MK terhadap permohonan yang diajukan oleh anggota DPR dan/atau parpol atas pengujian undang-undang. MK nampak konsisten pada gagasan untuk memisahkan fungsi pembentukan undang-undang yang dilakukan legislatif dan fungsi pengujian undang-undang oleh kekuasaan kehakiman. MK menghindari untuk menguji undang-undang yang diajukan oleh lembaga pembentuknya yaitu anggota DPR dan/atau parpol dengan alasan bahwa mereka dapat menggunakan hak konstitusionalnya untuk mengajukan/mengubah undang-undang melalui proses legislasi biasa karena anggota DPR dan/atau partai politik secara institusional telah mendapatkan kesempatan yang luas untuk melakukan pembahasan dan negoisasi di parlemen. Namun, penelitian ini juga menemukan bahwa

<sup>31</sup> Yudono Yanuar Akhmadi, "MK: Penyadapan atas Setya pada Kasus Papa Minta Saham Ilegal," *Tempo*, diakses pada 1 November 2022, <https://nasional.tempo.co/read/802445/mk-penyadapan-atas-setya-pada-kasus-papa-minta-saham-ilegal>.

MK memberikan kedudukan hukum khusus kepada anggota DPR dan/atau partai politik untuk melakukan pengujian undang-undang jika ketentuan dalam Konstitusi yang dijadikan batu uji secara eksplisit memuat pesan bahwa anggota DPR/partai politik merupakan pihak yang secara eksklusif mengalami kerugian konstitusional. Selain kedua pola tersebut, terdapat satu pola lagi yaitu kedudukan hukum yang diberikan kepada anggota DPR RI dalam posisinya sebagai warga negara ketika mengalami kerugian konstitusional secara pribadi yang tidak terkait langsung dengan jabatannya. Kedudukan hukum seperti ini dapat dipahami dengan pertimbangan bahwa jabatan anggota DPR bukan berarti menghilangkan hak-hak konstitusional seseorang sebagai warga negara pada umumnya.

## DAFTAR PUSTAKA

### Jurnal

Ali, Mohammad Mahrus. "Konstitusionalitas dan Legalitas Norma dalam Pengujian Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar 1945." *Jurnal Konstitusi* 12, No. 1 (2016): 172-195.

Cross, Frank B. "Pragmatic Pathologies of Judicial Review of Administrative Rulemaking." *North Carolina Law Review* 78 (1999): 1013-1070.

Geoffrey Brennan dan Alan Hamlin. "On political representation." *British Journal of Political Science* 29, No. 1 (1999): 109-127.

Harrison, John. "Legislative power and judicial power." *Constitutional Commentary* 31 (2016): 295-316.

Indra Lesmana, Ardiansah, dan Bahrin Azmi. "The Final Power of the Decision of the Constitutional Court in Indonesian Positive Law." *Budapest International Research and Critics Institute (BIRCI-Journal): Humanities and Social Sciences* 5, No. 1 (2022): 1765-1775.

Issacharoff, Samuel. "Judging Politics: The Elusive Quest for Judicial Review of Political Fairness." *Texas Law Review* 71 (1992): 1643-1702.

Lailam, Tanto. "Problem dan Solusi Penataan *Checks and Balances System* dalam Pembentukan dan Pengujian Undang-Undang di Indonesia (*Problem and Solutions for Arranging of The Checks and Balances System in The Process of Making Law and Constitutional Review in Indonesia*)." *Negara Hukum: Membangun Hukum untuk Keadilan dan Kesejahteraan* 12, No. 1 (2021): 123-142.

- McGinnis, John O. and Ilya Somin. "Federalism vs. States' Rights: A Defense of Judicial Review in a Federal System." *North Western University Law Review* 99, No. 1 (2004): 3-45.
- Mureinik, Etienne. "A Bridge to Where? Introducing the Interim Bill of Rights." *South African Journal on Human Rights* 10, No. 1 (1994): 31-48.
- Nelson, Caleb. "Judicial Review of Legislative Purpose." *New York University Law Review* 83 (2008): 1784-1879.
- Neuman, Gerald L. "Human Rights and Constitutional Rights: Harmony and Dissonance," *Stanford Law Review* 55, No. 5 (2002): 1863-1900.
- Nurtjahjo, Hendra. "Lembaga, Badan, Dan Komisi Negara Independen (*State Auxiliary Agencies*) di Indonesia: Tinjauan Hukum Tata Negara" *Jurnal Hukum & Pembangunan* 35, No. 3 (2005): 275-287.
- Posner, Eric A. "Erga Omnes Norms, Institutionalization, and Constitutionalism in International Law," *Journal of Institutional and Theoretical Economics (JITE)/ Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft* (2009): 5-23.
- Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes, Cristian Pop-Eleches, dan Andrei Shleifer. "Judicial Checks and Balances." *Journal of Political Economy* 112, No. 2 (2004): 445-470.
- Rogers, James R. "Information and Judicial Review: A Signaling Game of Legislative and Judicial Interaction," *American Journal of Political Science* (2001): 84-99.
- Rogers, James R. and Joseph Daniel Ura. "A Majoritarian Basis for Judicial Countermajoritarianism," *Journal of Theoretical Politics* 32, No. 3 (2020): 435-459.
- Calabresi, Steven G. and Joan L. Larsen. "One Person One Office: Separation of Powers or Separation of Personnel." *Cornell Law Review* 79 (1993): 1045-1153
- Vanberg, Georg. "Abstract Judicial Review, Legislative Bargaining, and Policy Compromise." 10, No. 3 (1998): 299-326.

### **Buku**

- Arsil, Fitra. *Teori Sistem Pemerintahan: Pergeseran Konsep dan Saling Kontribusi Antar Sistem Pemerintahan di Berbagai Negara*. (Depok: PT Raja Grafindo Persada, 2017).
- Locke, John. *Two Treatises of Government and A Letter Concerning Toleration, Edited and with an Introduction by Ian Shapiro*. (New Heaven and London: Yale University Press, 2003).

Shane, Peter M. *Madison's Nightmare: How Executive Power Threatens American Democracy*. (Chicago: The University of Chicago Press, 2009)

United Nations Office on Drugs and Crime. *Commentary on the Bangalore Principle of Judicial Conduct*. (Vienna, 2007).

### **Skripsi/Tesis/Disertasi**

Ifani, Inggrit. "Legal Standing Pengujian Undang-Undang Oleh Mahkamah Konstitusi RI (Tinjauan Yuridis dan Praktis Pasal 51 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi juncto Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003)." *Skripsi Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta* (2015).

Pandiangan, Wita Rohana. "Legal Standing Anggota DPR dalam Pengujian Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi (Studi Terhadap Beberapa Putusan Mahkamah Konstitusi)." *Skripsi Sarjana Universitas Sumatera Utara* (2018).

Rahmani, Sofia Asri. "Legal Standing Anggota DPR RI dalam Judicial Review Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945: Studi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 20/PUU-XIV/2016." *Disertasi Universitas Islam Negeri Sunan Gunung Djati* (2018).

Safira, Aulia Dina. "Implikasi Status Hukum Partai Politik Sebagai Badan Hukum Dalam Sistem Hukum Indonesia." *Tesis Universitas Islam Indonesia* (2022).

### **Makalah**

Arsil, Fitra. "Memahami Realitas Parlemen Indonesia dalam Rangka Reformasi" Makalah dalam Seminar "Parliamentary Reform" yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Indonesia (27 April 2015).

### **Internet**

Akhmadi, Yudono Yanuar. "MK: Penyadapan atas Setya pada Kasus Papa Minta Saham Ilegal." *Tempo*. Diakses pada 1 November 2022. <https://nasional.tempo.co/read/802445/mk-penyadapan-atas-setya-pada-kasus-papa-minta-saham-ilegal>.

James Madison, "Federalist No.48. Founding Fathers. Diakses pada 17 Oktober 2022. <http://www.foundingfathers.info/federalistpapers/fed48.htm>.