

PENGERTIAN LEMBAGA NEGARA MENURUT PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI

Oleh: Hartoyo, S.H., M.Hum., Msi.

Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu pelaku kekuasaan kehakiman yang mempunyai kewenangan antara lain untuk mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar (Pasal 24C Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945). Putusan Mahkamah Konstitusi antar lain memuat ringkasan permohonan pemohon, pertimbangan hukum, dan amar putusan. Kadangkala Mahkamah Konstitusi dalam pertimbangan hukum merumuskan suatu istilah yang belum jelas pengertiannya. Pada kesempatan ini akan disajikan putusan yang memuat pengertian istilah lembaga negara.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-I/2003 atas pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran yang diucapkan dalam sidang pleno pada tanggal 28 Juli 2004, menyatakan bahwa “dalam sistem ketatanegaraan Indonesia istilah lembaga negara tidak selalu dimaksudkan sebagai lembaga negara yang disebutkan dalam UUD yang keberadaannya atas dasar perintah konstitusi, tetapi juga ada lembaga negara yang dibentuk atas perintah undang-undang dan bahkan ada lembaga negara yang dibentuk atas dasar Keputusan Presiden”. Pertimbangan tersebut dikutip kembali pada putusan Nomor 031/PUU-IV/2006 atas pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran yang diucapkan pada tanggal 17 April 2007.

Selain istilah lembaga negara, dalam putusan tersebut juga dapat diketahui hubungan suatu lembaga negara terhadap peraturan perundang-undangan yang membentuknya. Mengingat terbatasnya ruang yang tersedia, redaksi tidak dapat memuat secara lengkap (putusan lengkap ada pada redaksi).



PUTUSAN
Nomor 031/PUU-IV/2006
DEMI KEADILAN BERDASARKAN
KETUHANAN YANG MAHA ESA
MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA

Yang memeriksa, mengadili, dan memutus perkara konstitusi pada tingkat pertama dan terakhir, telah menjatuhkan putusan dalam perkara permohonan Pengujian Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, diajukan oleh:

KOMISI PENYIARAN INDONESIA, yang dalam hal ini diwakili oleh
★ Dr. S. Sinansari Ecip; Sasa Djuarsa Sendjaja, Ph.D; Dr. Andrik Purwasito, DEA; Dr. Ilya Revianti Sunarwinadi; Dr. Ade Armando; Amelia Hezkasari Day, SS; Bimo Nugroho Sekundatmo, SE, M.Si; Drs. Dedi Iskandar Muda, MA, kesemuanya Anggota Komisi Penyiaran Indonesia, beralamat di Gedung Sekretariat Negara Lantai VI, Jalan Gajah Mada No. 8, Jakarta, bertindak secara bersama-sama atau sendiri-sendiri untuk dan atas nama Komisi Penyiaran Indonesia; Selanjutnya disebut sebagai — — — — — Pemohon;

Telah membaca permohonan Pemohon;

Telah mendengar keterangan Pemohon;

Telah mendengar dan membaca keterangan tertulis dari Pemerintah;

Telah mendengar dan membaca keterangan tertulis dari Dewan

Perwakilan Rakyat Republik Indonesia;

Telah mendengar keterangan Ahli dan Saksi dari Pemohon;

Telah mendengar keterangan Ahli dan Saksi dari Pemerintah;

Telah membaca keterangan tertulis dari Pihak Terkait Tidak Langsung

Indonesia Media Law and Policy Centre;

Telah memeriksa bukti-bukti;

Dan seterusnya (putusan lengkap ada pada redaksi)

PERTIMBANGAN HUKUM

Menimbang bahwa maksud dan tujuan permohonan Pemohon adalah sebagaimana telah diuraikan di atas.

Menimbang bahwa dalam perkara ini akan dipertimbangkan hal-hal sebagai berikut:

1. Kewenangan Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Mahkamah) untuk memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan Pemohon;
2. Kedudukan hukum (*legal standing*) Pemohon;
3. Pokok permohonan yakni menyangkut konstitusionalitas ayat, pasal, dan/ atau bagian undang-undang yang dimohonkan pengujian.

Menimbang bahwa terhadap ketiga hal tersebut di atas, Mahkamah berpendapat sebagai berikut:

1. KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI

Menimbang bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 24C Ayat (1) UUD 1945, yang dimuat kembali dalam Pasal 10 Ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (LN RI Tahun 2003 Nomor 98, TLN RI Nomor 4316, selanjutnya disebut UU MK) Mahkamah berwenang antara lain untuk menguji undang-undang terhadap UUD 1945;

Menimbang bahwa permohonan Pemohon adalah mengenai pengujian UU Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran (LN RI Tahun 2002 Nomor 139, TLN RI Nomor 4252, selanjutnya disebut UU Penyiaran), sehingga permohonan a quo berada dalam lingkup kewenangan Mahkamah Konstitusi;

Menimbang bahwa DPR RI, dalam keterangan tertulisnya tanggal 22 Februari 2007, telah menyatakan ketentuan Pasal 42 Ayat (2) PMK Nomor 06/PMK/2005 bertentangan dengan Pasal 60 UU MK, dan dengan aturan yang demikian MK telah mengantulir ketentuan Pasal 60 UU MK, dan MK telah memperluas kewenangannya dalam menguji materiil Undang-Undang melalui Pasal 42 Ayat (2) PMK Nomor 06/PMK/2005 tersebut, dan ketentuan PMK tersebut bukan merupakan ketentuan hukum acara.

Menimbang bahwa terlepas dari keberatan DPR tentang PMK Nomor 06/PMK/2005 tentang diperbolehkannya mengajukan pengujian materi muatan,

ayat dan/atau bagian undang-undang yang telah diuji Mahkamah sepanjang terdapat alasan atau syarat konstusionalitas yang berbeda, yang menurut DPR bertentangan dengan Pasal 60 UU MK, akan tetapi yang dimohonkan untuk diuji dalam permohonan pengujian Pemohon bukan hanya menyangkut Pasal 62 Ayat (1) dan Ayat (2), melainkan juga meliputi Pasal 33 Ayat (5) UU Penyiaran, maka karena Mahkamah berwenang untuk memeriksa dan memutus permohonan Pemohon, keberatan DPR akan dipertimbangkan bersama-sama dengan Pokok Permohonan.

2. KEDUDUKAN HUKUM (*LEGAL STANDING*)

Menimbang bahwa Pasal 51 Ayat (1) UU MK beserta penjelasannya telah menentukan tentang Pemohon dalam pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 adalah Pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu:

- a. perorangan warganegara Indonesia (termasuk kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama);
- b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang;
- c. badan hukum publik atau privat; atau
- d. lembaga negara;

Menimbang bahwa dengan demikian, agar suatu pihak dapat diterima sebagai Pemohon dalam pengujian undang-undang terhadap UUD 1945, maka pihak yang dimaksud harus menjelaskan:

1. kualifikasinya dalam permohonan, apakah sebagai perorangan warga negara Indonesia, kesatuan masyarakat hukum adat, badan hukum publik atau privat atau lembaga negara;
2. kerugian hak dan/atau kewenangan konstusionalnya yang disebabkan oleh berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian.

Menimbang bahwa Mahkamah sejak Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 dan putusan-putusan selanjutnya, menentukan lima syarat adanya kerugian hak dan/atau kewenangan konstusional sebagaimana dimaksud Pasal 51 Ayat (1) UU MK sebagai berikut:

- a. harus ada hak dan/atau kewenangan konstusional Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;

- b. hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut oleh Pemohon dianggap dirugikan oleh berlakunya suatu undang-undang;
- c. hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut bersifat spesifik dan aktual, atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
- d. ada hubungan sebab akibat (causal verband) antara kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional dengan undang-undang yang dimohonkan pengujian;
- e. ada kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan, maka kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional dimaksud tidak akan atau tidak lagi terjadi.

Menimbang bahwa Pemohon sebanyak delapan orang anggota Komisi Penyiaran Indonesia (KPI) yang diangkat berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 267/M Tahun 2003, yang menyatakan bertindak secara bersama-sama atau sendiri-sendiri, untuk dan atas nama KPI. Dengan demikian, kedelapan Pemohon dimaksud mengkualifikasikan diri sebagai lembaga negara dengan mendasarkan diri pada Pasal 1 Angka 13 UU Penyiaran yang menentukan, “Komisi Penyiaran adalah lembaga negara yang bersifat independen yang ada dipusat dan di daerah yang tugas dan wewenangnya diatur dalam undang-undang ini sebagai wujud peran serta masyarakat di bidang penyiaran”;

Menimbang bahwa sesuai dengan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-I/2003 bertanggal 28 Juli 2004, Mahkamah telah menetapkan bahwa istilah lembaga negara tidak selalu dimaksudkan sebagai lembaga negara yang disebutkan dalam UUD 1945 yang keberadaannya atas perintah konstitusi, tetapi ada juga lembaga negara yang dibentuk atas perintah UU dan bahkan ada lembaga negara yang dibentuk atas dasar peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, dan Mahkamah berpendapat bahwa KPI adalah lembaga negara yang dibentuk dan kewenangannya diberikan oleh undang-undang, in casu UU Penyiaran. Pendapat Mahkamah demikian telah dikemukakan dalam putusan Mahkamah tersebut di atas;

Menimbang bahwa karena kualifikasi Pemohon adalah sebagai lembaga negara, maka sesuai dengan bunyi Pasal 51 Ayat (1) UU MK, kewenangan konstitusional Pemohon yang dirugikan oleh berlakunya suatu undang-undang, merupakan syarat untuk menjadi dasar legal standing atau kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan pengujian undang-undang;

Menimbang bahwa menurut Pemohon, berdasarkan Pasal 1 Angka 13 serta Pasal 7 Ayat (2) UU Penyiaran, KPI yang ditetapkan sebagai lembaga negara yang independen yang mengatur hal-hal mengenai penyiaran, menjadi tidak dapat independen jika pengaturan dilakukan dengan Peraturan Pemerintah sebagaimana ditentukan dalam Pasal 62 Ayat (1) dan (2) UU Penyiaran, sehingga menurut Pemohon UU tersebut merugikan kewenangan konstitusional Pemohon. Demikian juga “hal-hal mengenai penyiaran” meliputi seluruh persoalan penyiaran, termasuk pemberian izin, sebagai buah semangat reformasi harus berada pada masyarakat sendiri, sehingga oleh karenanya izin penyiaran dirumuskan dalam frasa “Negara melalui KPI” yang diartikan menjadi izin diberikan oleh Pemerintah, oleh Pemohon dipandang merugikan kewenangan konstitusionalnya, karena hal demikian tidak sesuai dengan Pasal 28D Ayat (1) UUD 1945;

Menimbang bahwa dengan merujuk pada unsur-unsur tentang syarat mengenai kedudukan hukum atau legal standing, anggapan Pemohon bahwa UU Penyiaran khususnya Pasal 62 Ayat (1) dan (2) serta Pasal 33 Ayat (5) merugikan kewenangan konstitusionalnya, baik tentang hubungan kausal (causal verband), sifat kerugian yang spesifik, dan kemungkinan bahwa kerugian tidak akan terjadi lagi jika permohonan dikabulkan, Mahkamah berpendapat kerugian yang timbul terhadap wewenang konstitusional Pemohon akibat berlakunya UU Penyiaran akan ditentukan secara tegas dengan mempertimbangkannya bersama-sama dengan substansi atau Pokok Permohonan, sehingga oleh karenanya Mahkamah akan mengambil sikap tentang ada tidaknya legal standing Pemohon tersebut pada bagian pertimbangan Pokok Permohonan;

Sementara itu dua orang Hakim Konstitusi berpendapat berbeda, dengan pendirian tegas bahwa Pemohon tidak mempunyai kedudukan hukum atau legal standing, karena berdasarkan pendirian MK dalam perkara Nomor 030/SKLN-IV/2006 telah dinyatakan bahwa kewenangan yang dimiliki oleh KPI bukan merupakan kewenangan konstitusional yang diberikan oleh UUD 1945, sehingga mutatis mutandis dalam masalah pengujian undang-undang terhadap UUD 1945, KPI juga tidak memiliki kewenangan konstitusional, dan oleh karenanya tidak ada kerugian konstitusional yang diderita oleh KPI sebagai akibat berlakunya UU Penyiaran. Dengan pendirian demikian, dua Hakim Konstitusi tersebut berpendapat bahwa tanpa memasuki Pokok Permohonan,

Mahkamah dapat segera menyatakan permohonan Pemohon tidak dapat diterima;

Menimbang oleh karena Mahkamah berwenang memeriksa, mengadili, dan memutus perkara permohonan a quo, namun oleh karena kedudukan hukum (*legal standing*) Pemohon terkait dengan Pokok Permohonan maka penentuan tentang kedudukan hukum (*legal standing*) Pemohon untuk mengajukan permohonan a quo akan dipertimbangkan bersama-sama dengan Pokok Permohonan di bawah ini.

3. POKOK PERMOHONAN

Menimbang dalam Pokok Permohonan, Pemohon mendalilkan bahwa Pasal 62 Ayat (1) dan (2) serta Pasal 33 Ayat (5) UU Penyiaran, bertentangan dengan Pasal 28D Ayat (1) UUD 1945, dengan uraian argumen Pemohon sebagai berikut:

a. Pasal 62 Ayat (1) dan (2)

Pasal 1 Angka 13 dan Pasal 7 Ayat (2) UU Penyiaran, menegaskan bahwa KPI adalah lembaga negara yang bersifat independen mengatur hal-hal mengenai penyiaran, akan tetapi Pasal 62 Ayat (1) dan (2) mengatur bahwa aturan-aturan penyiaran dibuat dalam bentuk Peraturan Pemerintah. Satu lembaga negara tidak dapat independen jika pengaturan kewenangannya dilakukan dengan Peraturan Pemerintah, karena akan membuka peluang besar intervensi Pemerintah yang menurut UUD 1945 memonopoli kewenangan konstitusional pembuatan Peraturan Pemerintah. Untuk menjamin independensi KPI sebagai independent agency KPI diberikan hak mengatur sendiri kewenangannya, hal mana sesuai dengan Pasal 7 Ayat (2) UU Penyiaran di atas dan sesuai pula dengan doktrin bahwa lembaga negara independen adalah merupakan self regulatory body. Jika rincian kewenangan KPI dimonopoli pengaturannya oleh Peraturan Pemerintah, maka KPI akan cenderung menjelma menjadi executive agency. Lembaga negara independen adalah organ negara (state-organ) yang didesain independen dan karenanya berada di luar cabang kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif, dan sesuai pendapat Funk dan Seamon, lembaga negara independen sering mempunyai kekuasaan “quasi legislative, executive power dan quasi judicial”. Meskipun yang bertentangan adalah aturan dalam Pasal 1 Angka 13 dan Pasal 7 Ayat (2) dan Pasal 62 Ayat (1) dan (2) UU Penyiaran, tetapi Pasal 1 Angka 13 dan Pasal 7 Ayat (2) tidak dimintakan pengujian karena MK telah memutus bahwa aturan

KPI sebagai Lembaga Negara tidak bertentangan dengan UUD 1945. Tetapi Pasal 62 Ayat (1) dan (2) nyata-nyata menghalangi Pemohon dalam melaksanakan kewenangannya sebagai lembaga negara independen, dan pengaturan kewenangan Pemohon tentang penyiaran tidak sejalan dengan konsep lembaga negara independen yang sudah diakui MK, sehingga hal demikian telah menimbulkan ketidakpastian hukum dan bertentangan dengan Pasal 28D Ayat (1) UUD 1945.

b. Pasal 33 Ayat (5)

Frasa “oleh negara” dalam Pasal 33 Ayat (5) UU Penyiaran menimbulkan ketidakpastian hukum dan bertentangan dengan Pasal 28D Ayat (1) UUD 1945, karena dalam praktik frasa “oleh negara” diartikan Pemerintah khususnya Depkominfo, padahal jika betul demikian frasanya harus tegas menyatakan “diberikan oleh Pemerintah melalui KPI”, sesuai dengan definisi Pasal 1 butir 12 bahwa “Pemerintah adalah Menteri atau pejabat lainnya yang ditunjuk oleh Presiden atau Gubernur”.

Menimbang bahwa untuk mendukung dalil permohonannya Pemohon telah mengajukan alat bukti tulisan berupa P-1 sampai dengan P-6, serta seorang saksi dan tiga orang ahli, yang masing-masing keterangannya secara lengkap telah dimuat dalam bagian Duduk Perkara, tetapi pada pokoknya menyatakan hal-hal sebagai berikut:

1. Saksi Drs. H.A. Effendy Choirie M.Ag., M.H.

- UU Penyiaran merupakan amanat reformasi untuk mengganti UU Penyiaran sebelumnya yang dianggap tidak demokratis. Dalam UU ini ada beberapa poin penting yang harus menjadi perhatian semua pihak, pertama, tuntutan demokrasi, kedua, tuntutan deregulasi, agar gelombang frekuensi sebagai ranah publik yang terbatas tidak dikuasai orang-orang tertentu saja tetapi dibagi secara adil di seluruh wilayah Indonesia.
- Ranah publik yang terbatas ini perlu diatur oleh satu badan tertentu yang kita sebut Komisi Penyiaran Indonesia, dengan menentukan landasan filosofis dan sosiologis dan meskipun tidak disebut secara langsung tetapi semangat Pasal 33 UUD 1945 ada di sana.
- Oleh karena adanya pendapat agar tidak semua diurus oleh komisi penyiaran, karena baru memulai demokrasi, maka rumusan pengaturan dituangkan dalam pasal-pasal “KPI bersama Pemerintah”, bukan “Pemerintah bersama KPI”, termasuk dalam soal Peraturan

Pemerintah, yang sebetulnya merupakan kompromi, tetapi kemauan kita waktu itu semuanya dibuat KPI bukan Pemerintah, karena bandul demokrasi atau reformasi semua adalah KPI bukan Pemerintah lagi;

- Semangat yang ada di DPR saat itu menginginkan pengaturan substansi dimaksud dilakukan KPI dengan mengajak serta Pemerintah untuk menyusun Peraturan Pemerintah, tetapi leading sektornya adalah KPI, baru kemudian diserahkan kepada Presiden. Hal dimaksud merupakan kesepakatan bersama. Namun, penafsiran undang-undang itu menurut saksi bukan hanya terpaku secara gramatikal saja, tetapi penafsiran secara historis, filosofis, dan teleologis juga penting;
 - Pernyataan Pemerintah bahwa KPI hanya mengurus content sama sekali tidak benar, tetapi KPI sebagai lembaga negara yang mengatur mengenai penyiaran adalah menyangkut soal dari A sampai Z, kecuali mengenai izin frekuensi.
2. Ahli Prof. M. Alwi Dahlan, Ph.D.
- Penyiaran adalah media komunikasi yang sangat penting yang pada saat ini satu-satunya media yang dapat menjangkau keseluruhan wilayah negara kita, sekaligus dan serentak. Penyiaran mempunyai potensi menggalang pendapat serta mendorong tindakan bersama, adakalanya secara spontan, sehingga dalam kepustakaan komunikasi dikenal juga penyiaran itu sebagai hot media, media panas dan yang memanaskan secara spontan dengan akibat langsung. Karena itu wajar apabila media seperti itu menjadi ajang rebutan dari berbagai pihak yang ingin mendominasi kekuasaan masyarakat untuk berbagai kepentingan apakah politik, ekonomi, usaha, keyakinan kelompok atau diri sendiri.
 - Oleh karena itu dibanyak negara penyiaran itu diatur oleh satu lembaga negara yang mempunyai kewenangan konstitusional yang kuat supaya ia bekerja independen, terlepas dari pihak-pihak yang mempunyai kepentingan langsung. Yang menjadi sumber acuan lembaga tersebut hendaknya semata-mata kepentingan orang banyak dan kepentingan hidup bersama. Daftar dari negara-negara yang beralih dari pengaturan oleh Pemerintah kepada lembaga negara yang independen semakin panjang, malah kebanyakan negara bekas komunis pindah ke lembaga independen tersebut.

- Sumber kerancuan kewenangan yang lain yang pernah disebut adalah Pasal 33 UUD 1945, di mana penyiaran memakai media fisik frekuensi yang sebetulnya merupakan sumber alam milik bersama dari seluruh rakyat Indonesia. Penyiaran sering disamakan dengan pers, padahal media pers kehidupannya menggunakan sumber atau *resource* milik pribadi atau milik perusahaan, tetapi penyiaran memakai milik bersama seluruh masyarakat. Memang sumber daya alam frekuensi tidak dapat disamakan dengan sumber alam lainnya yang dapat dieksploitasi sebagai produk fisik, tetapi memerlukan usaha yang lebih besar dan lebih luas, tidak hanya content tetapi seluruh penyelenggaraan, karena jika hanya content, kita sebetulnya kembali pada konsep pengaturan penyiaran lama. Undang-undang ini hemat kami maksudnya demokratisasi komunikasi.
 - Di Amerika Serikat, khusus mencakup penyiaran, badan regulasinya adalah Federal Communication Commission, komisi penyiaran federal yang mengatur penyelenggaraan penyiaran. Meskipun berada di luar Pemerintahan, jangkauannya sangat luas, bukan hanya masalah izin stasiun penyiaran tetapi sampai kepada masalah pengaturan standardisasi teknologi penghantaran frekuensi.
3. Ahli Effendy Ghazali Ph.D.
- Menurut Prof. Dennis McQual apa yang kita ributkan sekarang dan sudah berlangsung lama dapat dikelompokkan pada tiga hal, yaitu kepentingan pemodal, kepentingan publik dan kepentingan pemerintah;
 - Asumsi yang pertama adalah pemodal takut pada kepentingan publik dalam ranah penyiaran akan berupaya untuk berlindung dibalik “ketiak Pemerintah”. Asumsi yang kedua, Pemerintah yang ragu-ragu atau tidak sungguh-sungguh memperhatikan kepentingan publik akan lebih memilih berpihak kepada pemodal, dan asumsi yang ketiga publik dipaksa bertekuk lutut di bawah kepentingan pemodal dalam konteks industri penyiaran;
 - UU Penyiaran dulu lahir sebagai kompromi dalam khasanah politik komunikasi di mana dibelakangnya ada kepentingan-kepentingan pemodal, sebagaimana juga terjadi diberbagai negara di dunia. Pertanyaannya kenapa kita tidak kembali saja kepada semangat UU

- Penyiaran dengan mengembalikan kewenangan terutama leading sektornya kepada KPI. Kalau tidak, maka reformasi kita bergulir bukannya ke arah yang lazim berlaku di banyak negara lain, tetapi kita kembali kepada paradigma yang mundur kebelakang di mana hal-hal mengenai penyiaran kita serahkan kepada Menteri Komunikasi dan Informatika beserta jajarannya;
4. Ahli Hinca Panjaitan, S.H., M.H., ACCS.
- UU Penyiaran sungguh-sungguh mengadopsi pemikiran adanya lembaga yang independen mengatur penyiaran untuk menggantikan peran Pemerintah yang melakukan kontrol super ketat. Hal ini kemudian menjadi materi dan norma hukumnya sebagai tampak jelas dan mudah dibaca mulai dari Pasal 6 sampai Pasal 7. Rumusan Pasal 6 dan Pasal 7 mengartikan bahwa Pemerintah sama sekali tidak lagi mengurus hal-hal mengenai penyiaran termasuk kata “hal-hal mengenai penyiaran” justru menggambarkan keseluruhan yang berkenaan dengan penyiaran. Sebab, memang spiritnya adalah mengakhiri dominasi Pemerintah mengatur penyiaran secara total selama ini;
 - Fungsi penetapan kebijakan tentang alokasi spektrum frekuensi sudah diatur dalam Undang-Undang Nomor 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi, di mana negara (baca: Pemerintah) yang direpresentasikan oleh Dirjen Pos dan Telekomunikasi yang saat ini berada di bawah Departemen Komunikasi dan Informatika. Sedangkan fungsi pengaturan, pengawasan dan pengendalian ada di tangan Komisi Penyiaran Indonesia, termasuk tetapi tidak terbatas pada posisi pengaturan tentang perizinan. Rapat Forum Bersama antara Komisi Penyiaran Indonesia dengan Pemerintah (baca: Dirjen Pos dan Telekomunikasi) secara tegas diadakan untuk memastikan apakah alokasi frekuensi yang akan diberikan kepada lembaga penyiaran sudah sesuai dengan kebijakan dan aturan yang ditetapkan negara;
 - Dengan demikian pemahaman makna “izin diberikan oleh Negara melalui KPI” dalam Pasal 33 Ayat (4) adalah pemaknaan izin diberikan oleh KPI bukan oleh Pemerintah. Peran Pemerintah hanyalah memastikan bahwa alokasi frekuensi yang akan diberikan kepada pemohon atau lembaga penyiaran sesuai peruntukannya sebagaimana diatur dalam regulasi telekomunikasi. Izin yang diberikan oleh KPI

setelah selesai melakukan Rapat Forum Bersama disebut Izin Penyelenggaraan Penyiaran sedangkan alokasi frekuensi yang diberikan lembaga penyiaran akan diberikan Izin Stasiun Radio berupa call sign (tanda penanda) sesuai regulasi telekomunikasi internasional. Dengan demikian tidak ada keraguan sedikit pun bahwa sesungguhnya “izin diberikan oleh negara melalui KPI” mempunyai arti yang sangat jelas ...”izin penyelenggaraan penyiaran diberikan oleh KPI”;

5. Ahli Denny Indrayana, SH.,LL.M.,Ph.D (Keterangan Tertulis)

- Banyak pendapat ahli yang menyatakan bahwa kriteria independensi suatu lembaga, di antaranya, bila dinyatakan secara tegas dalam undang-undang komisi yang bersangkutan, atau bila Presiden dibatasi untuk tidak secara bebas memutuskan pemberhentian sang pimpinan komisi (William J. Fox); sifat independen berkait erat dengan pemberhentian anggota yang hanya dapat dilakukan berdasarkan sebab-sebab yang diatur dalam undang-undang pembentukan komisi (Michael R. Asimov); sifat independen tercermin dari: (1) Kepemimpinan yang kolektif, (2) kepemimpinan tidak dikuasai/mayoritas berasal dari partai politik tertentu, dan (3) masa jabatan para pemimpin komisi tidak habis secara bersamaan, tetapi bergantian (*staggered terms*); Ciri lain dari lembaga negara independen adalah berwenang mengeluarkan peraturan tersendiri yang berkait dengan tugasnya (*self-regulatory agency*). Hal mana bersesuaian dengan Pasal 7 Ayat (2) UU 32 Tahun 2002 yang mengatur “KPI sebagai lembaga negara yang bersifat independen mengatur hal-hal mengenai penyiaran”. Untuk menjamin independensi KPI seharusnya masalah penyiaran diatur dalam produk hukum undang-undang yang diturunkan lebih lanjut ke dalam Peraturan KPI;
- Pengaturan lebih lanjut ketentuan penyiaran dalam bentuk Peraturan Pemerintah, sebagaimana diatur dalam Pasal 62 Ayat (1) dan (2) UU 32 Tahun 2002, berpotensi mengganggu independensi KPI. Pengaturan dalam bentuk Peraturan Pemerintah, menyebabkan KPI lebih tepat diklassifikasikan sebagai executive agency bukan independent agency;
- Tentang Pasal 33 Ayat (5) UU Penyiaran, untuk menjamin kepastian hukum sebaiknya memang ditegaskan bahwa pemberian izin melalui

KPI. Di lapangan Menkominfo mengartikan secara sepihak “Negara sebagai Pemerintah”. Padahal makna “Pemerintah” sudah diartikan tersendiri dalam Pasal 1 butir 12 UU Penyiaran, jadi makna “negara” dalam Pasal 33 Ayat (5) harus diartikan diluar Pemerintah yang telah mempunyai makna khusus berdasar UU Penyiaran;

Menimbang bahwa Pemerintah telah memberikan keterangan tertulis yang dibacakan dipersidangan tanggal 19 Februari 2007, beserta keterangan lisan dan tanggapan-tanggapan, yang selengkapny telah dimuat dalam bagian Duduk Perkara, yang pada pokoknya menerangkan hal-hal berikut:

- Keberadaan Pasal 33 Ayat (5) dalam UU Penyiaran, masuk dalam bagian kesebelas dalam sub judul perizinan, ketentuan tersebut tidak dapat dilepaskan dengan Pasal 33 Ayat (8) serta Pasal 62 Ayat (1) dan (2), dengan demikian walaupun tidak dimohonkan secara tersendiri pada permohonan yang lalu, tetapi diakui oleh Pemohon sebagai bagian tak terpisahkan yang pernah dimohonkan untuk diuji. Pasal 33 Ayat (5) UU Penyiaran, pada pokoknya menyatakan berdasarkan kesepakatan [ini menunjuk kepada ketentuan pada Ayat (4)], secara administratif izin penyelenggaraan penyiaran diberikan oleh negara melalui KPI.
- Pasal 33 Ayat (8) UU Penyiaran menentukan “ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara dan persyaratan perizinan penyelenggaraan penyiaran disusun oleh Pemerintah”, dan ketentuan Pasal 33 Ayat (8) UU Penyiaran merupakan ketentuan yang termasuk dalam Pasal 62 Ayat (1) UU Penyiaran yang mengalami perubahan sebagai akibat diajukannya permohonan pengujian.

Dengan demikian materi muatan Pasal 33 Ayat (5) merupakan satu kesatuan baik dengan Pasal 33 Ayat (8) dan dengan Pasal 62 Ayat (1). Karena itu menurut Pemerintah permohonan Pemohon tidak dapat dipisahkan serta merta atau berdiri sendiri terhadap Pasal 33 Ayat (5) UU Penyiaran. Selanjutnya, berkaitan dengan argumentasi yang menghubungkan permohonan ini dengan ketentuan Pasal 42 Ayat (2) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005 yang menyatakan adanya kemungkinan pengujian kembali terhadap muatan ayat, dan atau bagian yang sama dengan perkara yang pernah diputus oleh Mahkamah Konstitusi dengan syarat-syarat konstiusionalitas yang menjadi alasan permohonan yang bersangkutan berbeda. Pemerintah berpendapat bahwa tidak terdapat syarat-syarat konstiusionalitas yang berbeda sebagaimana

ditentukan dalam Pasal 51 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi jo Pasal 42 Ayat (2) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang.

- Bahwa Pasal 8 UU Penyiaran, dinyatakan secara tegas bahwa kewenangan Pemohon meliputi kewenangan di bidang konten (isi siaran) dan tidak mencakup kewenangan di bidang perijinan.
- Bahwa kewenangan Pemohon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 Ayat (1) sampai dengan (3) UU Penyiaran, sudah sangat jelas menunjukkan adanya keselarasan fungsi dan peran Pemohon sebagai wujud peran serta masyarakat.

Lebih lanjut kewenangan Pemohon ditegaskan juga dalam penjelasan Pasal 8 Ayat (2) huruf c UU Penyiaran, yaitu hanya terbatas pada kewenangan pengawasan berdasarkan pelaksanaan ketentuan-ketentuan yang dibuat oleh KPI dalam bentuk penjabaran Pasal 8 Ayat (2) huruf a sampai d UU Penyiaran, yang mencakup hanya pengaturan di bidang konten (isi siaran) penyiaran.

Karena itu, seyogyanya kewenangan regulasi di bidang penyiaran dikembalikan pada ketentuan Pasal 7 Ayat (2) UU Penyiaran, akan tetapi dalam pemahaman bahwa kewenangan mengatur yang demikian melalui Peraturan KPI adalah dalam kerangka pelaksanaan Peraturan Pemerintah sebagai Pelaksanaan UU Penyiaran (vide putusan Mahkamah Konstitusi Perkara 005/PUU-I/2003).

Bahwa sifat independen pemohon sebagaimana diatur dalam Pasal 7 Ayat (2), tidak bisa dilepaskan dari kewenangan Pemohon berdasarkan Pasal 8 Ayat (2) huruf a sampai dengan huruf d UU Penyiaran, yang hanya mencakup kewenangan di bidang konten (isi siaran) sebagaimana telah dikemukakan di atas;

Demikian halnya dengan kedudukan hukum dari Pasal 7 Ayat (2) UU Penyiaran, yang menyatakan “KPI sebagai lembaga negara yang bersifat independen mengatur mengenai hal-hal penyiaran”, harus diartikan dalam perannya sebagai lembaga negara yang netral dengan tugas mengatur hal-hal mengenai penyiaran dalam perannya pada pemberdayaan masyarakat dalam melakukan kontrol sosial dan partisipasinya untuk memajukan penyiaran nasional, dengan cara menampung aspirasi masyarakat dan mewakili kepentingan publik dalam penyiaran itu sendiri;

Menimbang bahwa untuk mendukung dalil-dalilnya Pemerintah juga mengajukan bukti surat berupa T-1 sampai dengan T-4, serta seorang saksi dan seorang ahli, yang keterangannya masing-masing secara lengkap telah dimuat dalam bagian Duduk Perkara yang pada pokoknya menerangkan hal-hal berikut:

1. Ahli Prof. Dr. I Gde Pantja Astawa, S.H., M.H.

- Peraturan Pemerintah adalah wewenang penuh Pemerintah, tidak ada intervensi dari DPR, karena terjadi delegasi dari Pembentuk undang-undang kepada Pemerintah, bahwa kemudian dikhawatirkan terjadi delegasi blanko, telah dibangun satu sistem pranata judicial review kalau memang ada pihak yang keberatan terhadap PP yang menjadi kewenangan Mahkamah Agung. Kewenangan Pemerintah dilihat dari fungsi legislasi harus dikaitkan dengan Pasal 5 Ayat (2) dalam sistem perundang-undangan Indonesia untuk mem breakdown suatu undang-undang melalui PP sebagai perintah konstitusi.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2004 tidak mengenal apa yang disebut Peraturan KPI, secara eksplisit yang disebutkan yang tertinggi adalah UUD 1945 dan seterusnya sampai dengan Perda. Karena itu dalam kerangka sistem perundang-undangan di Indonesia berdasarkan Konstitusi adalah tepat kalau Pemerintah mengeluarkan PP, bahwa kemudian substansi PP tidak disetujui itu soal lain.
- Pemerintah mempunyai fungsi administrasi, karena dalam diri Presiden melekat jabatan sebagai administratur negara yang tertinggi, yang memiliki kewenangan untuk mengeluarkan izin, kewenangan mana kemudian secara derivatif diberikan kepada Menteri yang bertanggung jawab dalam urusan penyiaran.
- Klausul yang ada dalam Bab HAM maksudnya adalah memberikan jaminan dan perlindungan hukum terhadap orang perorang bukan untuk institusi. Bahwa kemudian KPI mengaitkan salah satu pasal yang ada dalam Pasal 28D UUD 1945 itu, menurut ahli tidak relevan artinya tidak bersinggungan dengan hak konstitusionalnya sebagai institusi. Mengutip definisi hak asasi manusia dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999, HAM itu adalah seperangkat hak yang melekat pada diri manusia sebagai anugerah-Nya, yang wajib

dihormati, dilindungi dan ditegakkan oleh Negara, Pemerintah, hukum dan orang perorang. Berbicara tentang hak asasi manusia dalam konstitusi maka itu merupakan kewajiban utama Pemerintah, bukan domain KPI semata.

- Dengan berpegang kepada sistem ketatanegaran kita, maka menyangkut UU Penyiaran, baik untuk mengeluarkan peraturan maupun yang berkenaan dengan izin, itu tetap kewenangan Pemerintah, dan kalau KPI tidak sepakat dengan substansi PP, ada mekanisme judicial review.

2. Saksi Jonggi Humala Tua Manalu

- Saksi kebetulan adalah pengurus PRSSNI, sehingga secara organisatoris saksi terlibat dengan constitutional review, dan ketika itu kami complain atau keberatan adanya sebuah lembaga yang memegang tiga kekuasaan sekaligus, karena khawatir ini akan menjadi lebih hebat dari institusi Deppen yang dulu. Dulu masih melibatkan lembaga-lembaga lain, kalau ini berada disatu institusi, baik pemberian izin, sekaligus mengeksekusi, sehingga timbul pertanyaan siapa yang mengontrol dan tidak ada perimbangan;
- Yang menjadi korban sebenarnya adalah lembaga penyiaran, dan pemahaman kami reformasi itu adalah perbaikan dari apa yang kurang baik di masa-masa sebelumnya. Kalau dimasa lalu izin biasanya bulan Maret, dan kalau ada soal administratif mungkin keluarnya bulan Juni. Tetapi sekarang pada bulan November 2006, seribu delapan ratus kurang lebih radio, tujuh puluh televisi lokal, sepuluh televisi nasional itu illegal. Saksi pikir kenapa reformasi makin panjang urusan, dan semua terhenti. Karenanya saksi menghimbau sebagai korban dari industri penyiaran baik radio maupun TV, agar sengketa ini dihentikan, karena Republik ini jadi cawut-mawut.

Menimbang bahwa Tim Kuasa Hukum Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI) telah juga memberikan keterangan tertulis yang dibacakan di depan persidangan Mahkamah tertanggal 8 Maret 2007, yang selengkapnya telah dimuat dalam bagian Duduk Perkara, pada pokoknya menerangkan hal-hal sebagai berikut:

- **Pasal 62 Ayat (1) dan (2) yang dimohonkan diuji karena dianggap bertentangan dengan Pasal 28D UUD 1945.** Menurut Pemohon,

pengaturan penyiaran dibuat dalam bentuk Peraturan Pemerintah akan menyebabkan KPI sulit menjadi lembaga negara yang bersifat independen sebagaimana telah dijamin dalam Pasal 1 Angka 13 dan Pasal 7 Ayat (2) UU Penyiaran, menyebabkan masalah penyiaran regulasinya akan berada di bawah kepentingan eksekutif, yang sedikit banyak akan mempengaruhi independensi KPI.

- Menurut Pemohon frasa “oleh Negara” dalam Pasal 33 Ayat (5) menimbulkan ketidakpastian hukum dan karenanya harus dinyatakan bertentangan dengan Pasal 28D Ayat (1) UUD 1945, karena dalam praktik frasa “oleh Negara” diartikan “oleh Pemerintah”, khususnya Depkominfo. Padahal jika betul yang dimaksud Negara itu adalah Pemerintah, Pemohon berpendapat frasanya harus tegas menyatakan, “diberikan oleh Pemerintah melalui KPI”. Ketegasan demikian akan konsisten dengan definisi Pasal 1 Angka 12 UU Penyiaran.
- Pasal 62 Ayat (1) dan (2) UU Penyiaran telah pernah diuji dan diputus oleh Mahkamah Konstitusi pada tanggal 28 Juli 2004 dengan Nomor Perkara 005/PUU-I/2003, sehingga berdasarkan Pasal 60 UU MK tidak boleh lagi diuji oleh Mahkamah Konstitusi.
- Pengaturan penyiaran dengan dengan Peraturan Pemerintah sebagaimana diperintahkan oleh Pasal 62 Ayat (1) dan (2) UU Penyiaran yang menurut Pemohon menimbulkan ketidakpastian hukum dan karenanya bertentangan dengan Pasal 28D Ayat (1) UUD 1945, adalah pandangan yang keliru, oleh karena pengaturan dengan Peraturan Pemerintah sebagaimana dimaksud Pasal 62 Ayat (1) dan (2) tersebut sudah benar menurut Pasal 5 Ayat (2) juncto Pasal 10 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- Kewenangan yang diberikan kepada KPI untuk mengatur hal-hal mengenai penyiaran tercermin dalam Pasal 14 Ayat (10), Pasal 18 Ayat (3) dan Ayat (4), Pasal 29 Ayat (2), Pasal 30 Ayat (3), Pasal 31 Ayat (4), Pasal 32 Ayat (2), Pasal 33 Ayat (8), Pasal 55 Ayat (3) dan Pasal 60 Ayat (3) UU Penyiaran, yang mana dalam ketentuan pasal-pasal tersebut memberikan peran dan kewenangan KPI bersama-sama Pemerintah untuk mengatur hal-hal mengenai penyiaran. Keterlibatan KPI bersama dengan Pemerintah dalam penyusunan Peraturan Pemerintah merupakan hasil kompromi politik

dan di sini KPI mendapat tempat yang cukup dominan untuk menyusun Peraturan Pemerintah.

- Kewenangan KPI yang diatur dalam Pasal 7 Ayat (2) UU Penyiaran tidak dapat dilepaskan dengan ketentuan Pasal 62 Ayat (1) dan Ayat (2), artinya harus dibaca menjadi satu kesatuan. Pasal 7 Ayat (2) memberi kewenangan dan Pasal 62 Ayat (1) dan (2) menentukan kewenangan tersebut dilakukan bersama dengan Pemerintah.
- Undang-Undang Bank Indonesia secara eksplisit memberikan kewenangan kepada Bank Indonesia untuk mengeluarkan Peraturan Bank Indonesia, sedangkan pada UU Penyiaran, Komisi Penyiaran Indonesia tidak diberikan kewenangan untuk mengeluarkan Peraturan Komisi Penyiaran Indonesia. Dengan demikian jelas perbedaan kewenangan yang diberikan undang-undang kepada lembaga negara yang bersifat independen. Dengan argumentasi yuridis yang demikian, maka Pasal 62 Ayat (1) dan (2) UU Penyiaran tidak bertentangan dengan Pasal 28D Ayat (1) UUD 1945.
- Dalil Pemohon yang menyatakan bahwa frasa “oleh Negara” dalam Pasal 33 Ayat (5) UU Penyiaran yang diartikan sebagai frasa “oleh Pemerintah”, tidak ada relevansinya dengan kepastian hukum, karena kepastian hukum dapat diartikan sebagai adanya perlindungan hukum oleh Undang-Undang yang diejawantahkan dalam tindakan penegakan hukum. Dalam Hukum Tata Negara ada teori bahwa negara itu diartikan dalam keadaan statis, sedangkan Pemerintah dalam keadaan dinamis, artinya negara merupakan organisasinya, dan Pemerintah merupakan organ negara yang menyelenggarakan Pemerintahan. Bahwa Pemerintah diberikan kewenangan untuk menyelenggarakan negara dapat dilihat dalam Bab III mengenai Kekuasaan Pemerintahan Negara, Pasal 4 sampai dengan Pasal 16 UUD 1945;

Menimbang bahwa keterangan Tim Kuasa Hukum DPR RI tersebut ternyata telah bertentangan dengan Keterangan yang diberikan oleh Anggota DPR RI dari Komisi I, yang secara lisan telah menerangkan hal-hal berikut:

- Lahirnya KPI merupakan perwujudan demokratisasi yang demikian pesat yang menjadi tuntutan masyarakat. KPI merupakan lembaga masyarakat yang berfungsi checks and balances, dengan demikian, maka sebagian peran Pemerintah itu didistribusikan kepada masyarakat. Dalam hal ini

KPI sebagai lembaga independen dan berfungsi untuk mengatur hal-hal yang berkaitan dengan penyiaran, maka seyogianya dia diberikan kewenangan untuk mengatur hal-hal yang berkaitan dengan penyiaran. Tetapi masalah terjadi ketika Pemerintah atas dasar tafsir hukumnya membuat peraturan-peraturan yang melahirkan *contradictio in terminis* dengan pasal-pasal UU Penyiaran.

- Karena itu posisi DPR khususnya Komisi I senantiasa, dalam rapat-rapat dengan Depkominfo, berada pada posisi mengamankan undang-undang dan dalam kaitan ini bersama-sama dengan pemohon untuk menegakkan undang-undang yang menjadi *dispute* dari sudut hukum. Karena itu, Komisi I menolak lima PP Penyiaran.
- Kalau KPI menyatakan bahwa izin itu harusnya diberikan KPI karena arti negara adalah KPI dalam hal ini sebagai lembaga negara independen, dan Pemerintah menafsirkan Pemerintah sendiri, maka dua-duanya ada rujukan sendiri, tetapi tafsir ini melahirkan ketidakpastian kepada KPI sendiri.
- DPR pernah menganjurkan untuk melakukan kompromi politik dengan tanda tangan bersama antara Pemerintah dan KPI, mengingat klaim masing-masing ada dasar hukumnya. Sebenarnya kalau tafsir tentang peraturan itu dibuat oleh Pemerintah bersama dengan KPI atau KPI bersama dengan Pemerintah, kalau kedua belah pihak memiliki empati yang sama tentang posisi pernyataan itu, semestinya PP yang keluar itu bisa diakui, dipahami dan disetujui kedua belah pihak. Persoalannya ternyata tidak, karena ada pihak yang melakukan langkah yang terlalu jauh bahwa itu merupakan kewenangan sendiri, sehingga terjadilah perseteruan ini, dan sampai sekarang ternyata anjuran atau usulan dari Komisi I untuk melakukan kompromi dengan tanda tangan bersama belum juga bisa dilakukan.

Menimbang bahwa Pihak Terkait Tidak Langsung, yaitu Indonesia Media Law & Policy Centre (IMLPC), berdasarkan dokumen risalah sidang dari Sekretariat Komisi I DPR RI, telah memberikan keterangan Addinformandum, yang selengkapnyanya telah dimuat dalam bagian Duduk Perkara, dan pada pokoknya menerangkan hal-hal berikut:

- Bahwa sejak awal pihak terkait telah menemukan bahwa draft usul inisiatif atas RUU tentang Penyiaran sudah menyebutkan Komisi Penyiaran Indonesia adalah lembaga regulasi penyiaran yang bersifat independen,

- Bahwa “Badan Pengatur Penyiaran (*Broadcasting Regulatory Body*), pada dasarnya adalah lembaga negara yang oleh hukum dilimpahi wewenang atas nama negara, untuk melaksanakan seluruh ketentuan Undang-Undang Penyiaran, disertai penegasan bahwa sejak awal para pengusul inisiatif RUU mengingatkan bahwa kehadiran UU Penyiaran baru dimaksudkan untuk mengantisipasi kerancuan atas ketidakpastian hukum di bidang penyiaran yang di masa lalu terjadi dengan beragam peraturan pelaksana.
- Bahwa dari tanggapan Fraksi TNI/Polri, Fraksi Partai Demokrasi Kasih Bangsa, Fraksi Kesatuan Kebangsaan Indonesia, Fraksi Kebangkitan Bangsa, Fraksi Golkar, Fraksi PDI Perjuangan, pada umumnya menekankan perlunya satu lembaga independen yang menangani penyiaran, yang dikelola oleh Civil Society dan tidak lagi didominasi oleh Pemerintah;

Menimbang bahwa selanjutnya berdasarkan seluruh keterangan Pemerintah, DPR, Saksi, Ahli, dan Pihak Terkait, Mahkamah akan mempertimbangkan hal-hal sebagai berikut:

1. Oleh karena telah adanya Putusan Mahkamah terdahulu dalam Perkara Nomor 005/PUU-I/2003 berkenaan dengan pengujian pasal yang sama dari undang-undang a quo, apakah substansi putusan Mahkamah tersebut berbeda dengan perkara yang dimohonkan pengujian;
2. Bagaimanakah seharusnya penafsiran dilakukan terhadap suatu ketentuan undang-undang;
3. Apakah pengujian atas Pasal 62 Ayat (1) dan (2) maupun Pasal 33 Ayat (5) UU Penyiaran yang dimohonkan Pemohon dapat dianggap merugikan kewenangan Pemohon, menurut ketentuan Pasal 51 Ayat (1) UU MK, padahal Pemohon dibentuk dan lahir dengan diundangkannya UU Penyiaran;
4. Jikalau KPI tidak menerima bahwa pelaksanaan wewenang mengeluarkan izin Penyiaran dilakukan Pemerintah sebagai interpretasi atas frasa “oleh Negara melalui KPI”, maka yang menjadi substansi permasalahan apakah undang-undang a quo ataukah Peraturan Pemerintah yang mengatur kewenangan KPI dimaksud;

Menimbang bahwa Putusan Mahkamah Konstitusi bertanggal 28 Juli 2004 Nomor 005/PUU-I/2003, yang menyangkut pengujian Pasal 7 Ayat (2), Pasal 10 Ayat (1) huruf g, Pasal 14 Ayat (1), Pasal 15 Ayat (1) huruf e dan d,

Pasal 16 Ayat (1), Pasal 18 Ayat (1), Pasal 19 huruf a, Pasal 20, Pasal 21 Ayat (1), Pasal 22 Ayat (2), Pasal 26 Ayat (2) huruf a, Pasal 27 Ayat (1) huruf a, Pasal 31 Ayat (2), (3), dan (4), Pasal 32 Ayat (2), Pasal 33 Ayat (4) dan (8), Pasal 34 Ayat (5) huruf a, e, f, Pasal 36 Ayat (2), Pasal 44 Ayat (1), Pasal 47, Pasal 55 Ayat (1), (2) dan (3), Pasal 60 Ayat (3), serta Pasal 62 Ayat (1) dan (2) UU Penyiaran, diajukan oleh 6 (enam) kelompok Pemohon pelaku penyiaran, baik sebagai pengusaha, maupun pekerja di bidang penyiaran;

Menimbang bahwa dalam putusannya Mahkamah telah menyatakan bahwa Pasal 44 Ayat (1) UU Penyiaran untuk bagian anak kalimat, "... atau terjadi sanggahan", dan Pasal 62 Ayat (1) dan (2) UU Penyiaran untuk bagian anak kalimat, "... KPI bersama ..." bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 dan karenanya tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Pertimbangan Mahkamah atas pernyataan inkonstitusionalitas Pasal 62 Ayat (1) dan (2) UU Penyiaran berbunyi sebagai berikut:

"Pasal 62 UU Penyiaran menyatakan bahwa kewenangan regulasi KPI bersama Pemerintah tersebut dituangkan dalam bentuk produk hukum Peraturan Pemerintah, padahal berdasarkan Pasal 5 Ayat (2) UUD 1945, Peraturan Pemerintah adalah produk hukum yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya. Presiden dalam membuat Peraturan Pemerintah dapat saja memperoleh masukan dari berbagai sumber terkait dengan pokok masalah yang akan diatur, tetapi sumber dimaksud tidak perlu dicantumkan secara eksplisit dalam UU yang memerlukan Peraturan Pemerintah untuk pelaksanaannya. Dengan demikian, ketentuan dalam Pasal 62 UU Penyiaran tersebut di atas memang bertentangan dengan UUD 1945, sehingga harus dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Oleh karena itu, seyogianya kewenangan regulasi di bidang penyiaran dikembalikan kepada ketentuan Pasal 7 Ayat (2) UU Penyiaran yang menyatakan bahwa 'KPI sebagai lembaga negara yang bersifat independen mengatur hal-hal mengenai penyiaran', akan tetapi dalam pemahaman bahwa kewenangan mengatur yang demikian melalui Peraturan KPI adalah dalam kerangka pelaksanaan Peraturan Pemerintah sebagai pelaksanaan UU Penyiaran";

Menimbang bahwa setelah adanya Putusan Mahkamah Nomor 005/PUU-I/2003, dengan pertimbangan hukumnya sebagaimana telah diuraikan di atas, DPR berpendapat menurut Pasal 60 UU MK seharusnya tidak boleh lagi dilakukan pengujian terhadap materi Pasal 62 Ayat (1) dan (2) UU Penyiaran. Namun, karena adanya Pasal 42 Ayat (2) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005, permohonan pengujian terhadap materi Pasal 62 Ayat

(1) dan (2) UU Penyiaran menjadi dimungkinkan untuk diuji kembali. Menurut DPR, melalui ketentuan Pasal 42 Ayat (2) Peraturan Mahkamah Konstitusi a quo, Mahkamah telah memperluas kewenangannya, padahal Pasal 86 UU MK hanya memberi mandat mengatur lebih lanjut hukum acara yang diperlukan dan bukan mengatur hukum materiil.

Terhadap pendapat DPR tersebut, Mahkamah berpendapat bahwa tampak jelas, baik dasar dan petitum permohonan yang diajukan dalam Perkara Nomor 005/PUU-I/2003 adalah berbeda dengan dasar dan petitum pengujian dalam perkara ini. Lagi pula, Pasal 42 Ayat (2) PMK Nomor 06/PMK/2005 tersebut adalah dalam rangka melengkapi hukum acara sesuai dengan maksud Penjelasan Pasal 86 UU MK yang berbunyi, "Ketentuan ini dimaksudkan untuk mengisi kemungkinan adanya kekurangan atau kekosongan dalam hukum acara berdasarkan Undang-Undang ini." Pasal 42 Ayat (2) PMK Nomor 06/PMK/2005 tidak dapat dikualifikasikan sebagai hukum materiil, karena dibuatnya aturan tersebut, yang dibenarkan menurut Pasal 86 UU MK, adalah untuk memenuhi kebutuhan sebagai akibat terjadinya kekosongan hukum acara yang timbul dari Pasal 60 UU MK.

Kekosongan demikian terjadi karena menurut Pasal 60 UU MK, terhadap suatu ketentuan undang-undang yang sudah dimohonkan pengujian tidak dapat dimohonkan pengujian kembali. Padahal, dalam kenyataan acapkali terjadi, suatu ketentuan undang-undang dapat diuji dengan ketentuan pasal yang berbeda dari UUD 1945, sebagaimana yang dijadikan alasan oleh Pemohon. Selain itu, dapat pula terjadi suatu ketentuan undang-undang yang telah dinyatakan konstitusional oleh Mahkamah secara bersyarat (*conditionally constitutional*), yang dalam pelaksanaannya ternyata tidak sesuai dengan syarat yang ditentukan oleh Mahkamah. Hal demikian juga memerlukan pengaturan hukum acara tersendiri. Sehingga oleh karenanya, jelaslah bahwa pengaturan dalam Pasal 42 Ayat (2) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005 justru untuk mengisi kekosongan hukum acara yang tidak cukup diatur oleh Pasal 60 yang termasuk dalam Bab V Hukum Acara, Bagian Kedelapan UU MK;

Menimbang bahwa menurut Pemohon, yang didukung oleh Ahli dan Saksi yang diajukannya di persidangan, semangat dan jiwa reformasi yang mendasari UU Penyiaran untuk merespons tuntutan demokrasi dan deregulasi yang menghendaki *leading sector* dalam pengaturan penyiaran – termasuk pemberian izin – diserahkan kepada KPI sebagai sebuah lembaga independen untuk

menggantikan dan mengakhiri peran dan dominasi Pemerintah dalam kontrol terhadap penyiaran, dituntut untuk dijadikan dasar menafsir UU Penyiaran. Terhadap pendapat tersebut, Mahkamah berpendapat bahwa apapun metode penafsiran yang dipilih, titik tolak pertama dalam memahami undang-undang adalah teks undang-undang itu sendiri. Karena, teks undang-undang harus dianggap telah menampung seluruh gagasan dan pemikiran konseptual yang tertuang dalam kata-kata yang disusun secara sistematis. Apabila dengan membaca teks demikian telah jelas pengertian yang dikandung oleh undang-undang tertentu, maka tidaklah diperlukan penafsiran lain dalam memahamkan arti yang termuat di dalamnya;

Menimbang bahwa in casu tentang tafsiran Pemohon yang mendasarkan diri pada semangat reformasi menuju deregulasi dan demokratisasi bidang penyiaran yang memberi peran utama pada KPI sebagai lembaga independen, termasuk perizinan, maka undang-undang yang merupakan hasil kompromi politik yang memuat kesepakatan-kesepakatan bersama, harus dirumuskan dalam teks secara jelas yang menggambarkan kompromi dimaksud, karena pada dasarnya teks undang-undanglah yang merupakan pedoman dalam menjalankan undang-undang tersebut. Jika tafsiran Pasal 33 Ayat (5) tentang pemberian izin penyiaran yang diberikan "oleh Negara melalui KPI", yang menurut Pemohon harus dipahami bahwa izin akan diberikan oleh KPI atas nama Negara dan bukan oleh Pemerintah, Mahkamah tidak sependapat dengan konstruksi pemikiran Pemohon demikian, karena Pasal 1 Angka 13 –yang merumuskan pengertian KPI– dan Pasal 8 Ayat (2) dan (3) –yang mengatur ruang lingkup tugas dan wewenang KPI– sama sekali tidak memasukkan pemberian izin ke dalam ruang lingkup tugas dan wewenang KPI. Oleh karena itu, Mahkamah tidak dapat menerima penafsiran yang melihat Pasal 33 Ayat (5) tentang frasa "diberikan oleh Negara melalui KPI", diartikan bahwa izin penyiaran diberikan KPI, karena frasa tersebut juga harus dibaca dan diartikan dalam ruang lingkup tugas dan wewenang KPI menurut UU Penyiaran a quo;

Menimbang bahwa apabila pendirian KPI yang demikian benar merupakan pilihan kebijakan yang menjadi semangat tatkala UU Penyiaran disusun, namun pendirian demikian tidak secara *expressis verbis* termaktub dalam rumusan ketentuan undang-undang a quo. Kebijakan yang menyerahkan pemberian izin kepada KPI atas nama negara, ataupun setelah memperoleh rekomendasi dari KPI, Pemerintah mengeluarkan izin, keduanya mungkin secara

konstitusional. Akan tetapi pilihan kebijakan harus dengan jelas tertuang dalam teks undang-undang;

Menimbang pula, Pemohon juga menyatakan bahwa independensi KPI sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1 Angka 13 serta Pasal 7 Ayat (2) harus diartikan bahwa KPI-lah sebagai lembaga independen yang mengatur “hal-hal mengenai penyiaran”, sehingga menjadi tidak independen jika pengaturan dilakukan dengan Peraturan Pemerintah.

Terhadap pendapat KPI tersebut, Mahkamah perlu mengingatkan Pemohon atas Putusan Mahkamah Nomor 005/PUU-I/2003 yang telah menyatakan bahwa frasa “KPI bersama” dalam Pasal 62 Ayat (1) UU Penyiaran bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sehingga pasal dimaksud harus dibaca, “Ketentuan-ketentuan yang disusun oleh Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 Ayat (10), Pasal 18 Ayat (3) dan Ayat (4), Pasal 29 Ayat (2), Pasal 30 Ayat (3), Pasal 31 Ayat (4), Pasal 32 Ayat (2), Pasal 33 Ayat (8), Pasal 55 Ayat (3), dan Pasal 60 Ayat (3) ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.” Sehingga oleh karenanya Mahkamah berpendapat substansi yang dipersoalkan oleh Pemohon adalah substansi Peraturan Pemerintah dan bukan merupakan kewenangan Mahkamah;

Menimbang bahwa dengan uraian ruang lingkup tugas dan wewenang KPI yang demikian, walaupun menimbulkan ketidakpuasan bagi KPI dalam pelaksanaannya, yang menjadi pertanyaan dasar sekarang, apakah berlakunya UU Penyiaran, yang melahirkan dan membentuk Komisi Penyiaran Indonesia (KPI) itu sendiri, merugikan kewenangan KPI tersebut. Anggapan Pemohon bahwa UU Penyiaran, khususnya Pasal 62 Ayat (1) dan (2) serta Pasal 33 Ayat (5) merugikan kewenangan konstitusionalnya, tidak dapat dibenarkan oleh Mahkamah karena alasan-alasan berikut ini:

- bahwa Pemohon memperoleh kewenangan sebagai lembaga negara dari UU Penyiaran. Akan tetapi, UU Penyiaran sebagai sumber kewenangan KPI, sekaligus sebagai undang-undang yang membentuk dan melahirkannya tidak mungkin menimbulkan kerugian bagi kewenangannya karena rumusan, ruang lingkup, serta isi wewenang KPI tersebut dirumuskan dalam undang-undang yang membentuk lembaga KPI itu sendiri, sehingga menurut pendapat Mahkamah, KPI sebagai lembaga negara yang merupakan “produk” atau sebagai “anak kandung” undang-undang *a quo*, tidak mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan pengujian terhadap undang-undang yang

melahirkannya, karena hal itu sama dengan mempersoalkan eksistensi atau keberadaannya sendiri;

- Satu badan atau lembaga yang lahir dan dibentuk dengan satu undang-undang akan menerima eksistensi dan segala wewenang, tugas, dan kewajibannya, dengan segala kelemahan atau kekurangan maupun keuntungan dan kerugiannya, sebagai hal yang melekat dalam dirinya sendiri. Bagaimana mungkin satu undang-undang yang melahirkan satu lembaga dengan segala kewenangan, fungsi, tugas, dan kewajibannya merugikan kewenangan yang diberikan undang-undang itu. Kalaupun ada lembaga negara yang dirugikan kewenangan konstitusionalnya dalam pengertian Pasal 51 Ayat (1) UU MK, maka lembaga negara dimaksud adalah lembaga negara lain, bukan lembaga negara yang dilahirkan oleh undang-undang a quo. Di samping lembaga negara, perorangan atau badan hukum privat/publik juga diberi kedudukan hukum untuk menguji undang-undang jikalau undang-undang tersebut merugikan hak konstitusionalnya yang dijamin oleh UUD 1945. Akan tetapi Pemohon sebagai lembaga negara yang mendasarkan pada Pasal 28D Ayat (1) UUD 1945 tidaklah tepat. Pasal tersebut berbunyi, “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”, sehingga jelas bahwa yang menjadi subjek hukum dalam pasal ini adalah orang dalam pengertian orang pribadi (*natuurlijke persoon*). Seandainya pun hak asasi demikian dapat ditafsirkan berlaku untuk badan hukum (*rechtspersoon*) hal itu juga tidak berlaku bagi Pemohon bukan saja karena Pemohon mendalilkan dirinya sebagai lembaga negara tetapi juga karena tidak semua hak konstitusional yang dimiliki oleh orang pribadi serta merta berlaku pula bagi badan hukum;
- KPI sebagai lembaga negara yang merupakan “produk” dari UU Penyiaran yang melahirkannya, tidak akan pernah dirugikan oleh UU Penyiaran itu sendiri, dengan tafsiran apapun yang akan dipakai atas Pasal 51 UU MK atas kerugian kewenangan konstitusional satu lembaga negara. Karena, dengan kelahiran eksistensi dan kewenangan-kewenangannya, KPI (Pemohon) semata-mata merupakan pihak yang diuntungkan (*beneficiary*), terlepas dari kemungkinan adanya penilaian oleh sementara kalangan bahwa rumusan kebijakan yang dituangkan dalam undang-undang a quo

kabur atau terdapat pertentangan dalam dirinya sendiri (*self-contradictory*);

Menimbang bahwa meskipun Mahkamah tidak menafikan keadaan bahwa UU Penyiaran merupakan satu hasil kompromi politik, dan kompromi demikian tidaklah dilarang sepanjang tidak bertentangan dengan konstitusi sebagai hukum yang tertinggi, tetapi legal standing untuk mempersoalkan undang-undang yang melahirkan lembaga tertentu, tidak berada pada lembaga yang lahir dari undang-undang yang diuji. Dengan kata lain, walaupun benar ada -quod non- kekaburan atau terdapatnya pertentangan dalam diri undang-undang tersebut (*self-contradictory*) sehingga tidak sesuai dengan semangat dan cita-cita yang mendorong kelahirannya, hal itu tidaklah dapat dijadikan alasan oleh lembaga negara yang dilahirkan oleh suatu undang-undang untuk mengajukan permohonan pengujian atas undang-undang yang melahirkannya. Hal demikian terpulang kepada pembuat undang-undang untuk menegaskan kebijakan yang dipilihnya;

Menimbang, berdasarkan seluruh uraian pertimbangan di atas, Mahkamah berpendapat bahwa berlakunya UU Penyiaran tidak menimbulkan kerugian hak atau kewenangan konstitusional Pemohon dalam pengertian Pasal 51 Ayat (1) UU MK. Oleh karenanya, Pemohon tidak mempunyai kedudukan hukum (legal standing) untuk mengajukan permohonan a quo, sehingga permohonan Pemohon harus dinyatakan tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*);

Mengingat Pasal 56 Ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (LN RI Tahun 2003 Nomor 98, TLN RI Nomor 4316);

MENGADILI

Menyatakan permohonan Pemohon tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*).

Demikian diputuskan dalam Rapat Permusyawaratan Hakim Konstitusi pada hari Senin, 16 April 2007, oleh sembilan Hakim Konstitusi, yang diucapkan dalam Sidang Pleno yang terbuka untuk umum pada hari ini, Selasa, 17 April 2007, yang dihadiri oleh sembilan Hakim Konstitusi, Jimly Asshiddiqie sebagai Ketua merangkap Anggota, Maruarar Siahaan, H.M.Laica Marzuki, H. Achmad Roestandi, H.A.S. Natabaya, H. Abdul Mukthie Fadjar, H. Harjono,

I Dewa Gede Palguna, dan Soedarsono, masing-masing sebagai Anggota dengan didampingi oleh Cholidin Nasir sebagai Panitera Pengganti serta dihadiri oleh Pemohon, Pemerintah atau yang mewakili, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia atau yang mewakili, serta Pihak Terkait Tidak Langsung Indonesia Media Law and Policy Centre;

