

Penguatan Wewenang Komisi Penyiaran Indonesia sebagai Upaya Menurunkan Perilaku Pelanggaran Standar Penyiaran Televisi

Afra Afifah, Mirra Noor Milla
Fakultas Psikologi, Universitas Indonesia
afra.afifah0101@gmail.com

Abstrak: Undang-Undang Penyiaran Nomor 32 Tahun 2002 secara terperinci telah mengatur panduan penyiaran, termasuk kriteria program televisi yang laik disiarkan. Akan tetapi dalam implementasinya, aturan dalam perundang-undangan seringkali diabaikan sehingga masih sering terjadi pelanggaran yang berakibat pada rendahnya kualitas tayangan televisi. Pelanggaran ini secara langsung berdampak pada tercederainya hak konsumen untuk mendapatkan tayangan yang mendidik dan berkualitas, terutama bagi anak-anak dan remaja. Secara jangka panjang, tayangan yang tidak berkualitas berdampak terhadap pembentukan nilai dan perilaku. Penyebab seringnya terjadi pelanggaran oleh pelaku industri penyiaran televisi disebabkan oleh kompetisi stasiun televisi yang semata-mata bertujuan untuk meraih rating penonton terbanyak. Tulisan ini membahas perilaku pelanggaran standar penyiaran televisi terhadap undang-undang dan Pedoman Perilaku Penyiaran (P3) dan Standar Program Siaran (SPS) melalui evaluasi kebijakan yang telah berjalan dengan metode retrospektif. Selain itu, tulisan ini turut melibatkan analisa *rational choice theory* yang menjelaskan mengapa perilaku pelanggaran standar penyiaran televisi oleh pelaku industri masih terus terjadi. Untuk mengurangi perilaku pelanggaran dan meningkatkan kualitas tayangan televisi, direkomendasikan pentingnya rancangan kebijakan yang menguatkan kewenangan Komisi Penyiaran Indonesia.

Kata kunci: Komisi Penyiaran Indonesia, perilaku pelanggaran, televisi, Undang-Undang Penyiaran

Abstract: *Broadcasting Law No. 32 of 2002 has regulated broadcasting guidelines in detail, including the criteria for television programs that are worth broadcasting. However, in its implementation, the rules in legislation are often ignored so that violations often occur which result in the low quality of television shows. This violation directly impacts the loss of the right of consumers to get quality and educational shows, especially for children and adolescents. In the long run, underquality television programs have an impact on the formation of values and behavior. The cause of frequent violations by television broadcast industry players is suspected to be caused by competition from television stations which are solely aimed at gaining the most audience ratings. This paper discusses the behavior of violations of television broadcasting standards against laws and Broadcasting Behavior Guidelines (P3) and Broadcast Program Standards (SPS) through evaluating policies that have been carried out using the retrospective method. In addition, this paper also involves the analysis of rational choice theory which explains why the behavior of violations of television broadcast standards by industry players continues. To reduce violation behavior and improve the quality of television shows, it is recommended the importance of draft policies that strengthen the authority of the Indonesian Broadcasting Commission.*

Keyword: *Indonesian Broadcasting Commission, violation behavior, television, Broadcasting Law*

Pendahuluan

Di tengah perkembangan pesat internet, televisi masih menjadi media massa yang populer sebagai rujukan informasi dan sarana rekreasi bagi masyarakat. Sayangnya, suguhan tayangan televisi terus menjadi permasalahan berulang lantaran konten yang tidak mendidik dan bertentangan dengan UU Penyiaran Nomor 32 tahun 2002 pasal 36 tentang pelaksanaan siaran. Sesuai dengan laporan tahunan 2017 Komisi Penyiaran Indonesia, pengaduan yang paling banyak dilayangkan setiap tahunnya adalah isi siaran. Dalam tiga tahun terakhir saja misalnya, pengaduan terkait isi siaran tercatat sebanyak 9.484 (2015), 12.369 (2016), dan 5.759 (2017). Tentu jauh sekali perbedaan jumlah pengaduannya jika dibandingkan dengan masalah perizinan yang hanya tercatat sebanyak 46 (2015), 71 (2016), dan 56 (2017).

Penelitian mengenai tayangan bermasalah dalam program televisi menemukan bahwa program-program hiburan seringkali mengandung konten kekerasan, pornografi, dan pelanggaran nilai kesopanan dan moral (Afifi, 2010). Meskipun teguran hingga pemberhentian program siaran telah dilakukan oleh KPI, sanksi tersebut tidak kunjung membuat jera para pelaku industri pertelevisian. Senada dengan penelitian Afifi (2010), hasil survei indeks kualitas program siaran televisi periode November - Desember 2016 (Komisi Penyiaran Indonesia, 2016) menunjukkan bahwa program hiburan menempati posisi terendah dalam pencapaian standar kualitas KPI dengan skor 2,71 (*infotainment*) dari indeks minimal 4. Meskipun terdapat perbaikan skor standar kualitas KPI pada setiap periode survei indeks kualitas program siaran televisi tahun 2016, pola yang sama terus berulang di mana program hiburan menempati posisi terendah.

Tabel 1. Indeks Kualitas Program Siaran TV Tahun 2016

Kategori Program Siaran Televisi	Indeks				
	Periode 1	Periode 2	Periode 3	Periode 4	Periode 5
Berita	3,49	3,67	3,57	3,55	3,44
<i>Talkshow</i>	-	3,53	3,55	3,55	3,48
<i>Infotainment</i>	2,52	2,64	3,01	3,08	2,71
Sinetron/Film	2,94	2,70	3,08	2,96	2,75
Anak-anak	-	3,79	4,09	3,69	3,62
<i>Variety show</i>	-	3,21	3,36	3,04	3,06
Komedi	-	3,13	3,15	3,22	3,27
Religi	-	3,80	3,94	3,7	3,7
Wisata Budaya	-	4,09	4,31	4,15	4,22
Indeks rata-rata		3,40	3,56	3,44	3,36

Pasalnya, program hiburan (*infotainment*, sinetron, *reality show*) menjadi sasaran untuk meraup jumlah penonton sebanyak-banyaknya sehingga mendapat predikat rating tinggi, dilirik oleh pengiklan, dan mendatangkan keuntungan bagi stasiun televisi. Data rating yang dikeluarkan oleh Nielsen dan diterima stasiun televisi setiap harinya menjadi acuan seberapa baik performa program berdasarkan jumlah penonton. Sayangnya, rating tersebut tidak ada satu pun kaitannya dengan kualitas siaran, melainkan hal-hal teknis yang kurang substansial seperti jam penayangan, durasi tayangan, dan kejelasan gambar (Juniman, 2017).

Orientasi pelaku industri pertelevisian terhadap pencapaian rating untuk meraih keuntungan di satu sisi merupakan suatu kewajiban, mengingat sebagian besar stasiun televisi di Indonesia saat ini bersifat swasta. Berbeda dengan kondisi pada Orde Baru, TVRI menjadi satu-satunya stasiun televisi yang tujuan utamanya menjadi kanal penyampaian informasi dari pemerintah kepada masyarakat (Mustika, 2012). Masyarakat kala itu berada pada posisi pasif yang tidak memiliki suara atau pengaruh terhadap siaran televisi. Memasuki tahun 1991, pasca regulasi dunia penyiaran, mulai tumbuh stasiun televisi swasta yang berorientasi pada segmen pasar (Mustika, 2012). Maka, dimulailah pemeringkatan program televisi untuk mengetahui program mana yang paling diminati masyarakat. Data ini menjadi penting mengingat jeda iklan merupakan kesempatan bagi stasiun televisi mendapatkan pemasang iklan. Dalam logika bisnis, pemasang iklan akan mencari program televisi yang paling banyak ditonton konsumen sehingga berpengaruh terhadap penerimaan produk mereka.

Di sisi lain dalam perkembangannya, orientasi berlebihan terhadap rating mengakibatkan pelaku industri pertelevisian mengabaikan kaidah-kaidah penting dalam UU Penyiaran Nomor 32 tahun 2002 pasal 36 ayat 1 yang berbunyi,

“Isi siaran wajib mengandung informasi, pendidikan, hiburan, dan manfaat untuk pembentukan intelektualitas, watak, moral, kemajuan, kekuatan bangsa, menjaga persatuan dan kesatuan, serta mengamalkan nilai-nilai agama dan budaya Indonesia.”

Ironi yang terjadi pada era reformasi ini adalah masyarakat memiliki kebebasan untuk mempengaruhi secara langsung dan tidak langsung terhadap siaran televisi, namun menjadi komoditas bagi stasiun televisi, rumah produksi, dan pengiklan produk. Pada akhirnya bisnis yang hanya berfokus pada profit akan banyak menguntungkan privat (perusahaan) dan merugikan masyarakat. Permasalahan kurang kualitasnya tayangan televisi akan berdampak pada konsumen, terutama usia anak dan remaja yang lebih rentan mengimitasi dan menginternalisasi nilai dan perilaku dari apa yang dilihatnya. Hal ini sejalan dengan penyampaian Yuliandre Darwis selaku Ketua KPI dalam sambutan kegiatan Refleksi Akhir Tahun KPI, pelanggaran atas kepentingan anak dan remaja merupakan penyebab terbanyak dari

total 44 sanksi yang ditetapkan pada tahun 2018 (Ira, 2018). Sejumlah temuan mendukung bahwa paparan televisi dengan konten yang melanggar nilai kesopanan dan moral berdampak pada masalah perilaku, seperti seks pranikah pada remaja (Jaafar, Wibowo, & Afiatin, 2006) dan kekerasan, baik pada anak (Coker et al., 2015) maupun remaja (Anderson et al., 2017).

Penayangan siaran yang tidak mendidik sejatinya termasuk dalam kategori perilaku melanggar undang-undang dan ditegakkan sanksi atau penindakan atasnya. Akan tetapi, tersisa pertanyaan mengapa perilaku tersebut terus berulang, bahkan oleh stasiun televisi dan program yang sama? Mengingat pentingnya perlindungan terhadap konsumen dari tayangan yang tidak mendidik agar terbentuknya generasi yang berkarakter. Tulisan ini berfokus dalam menjawab pertanyaan mengenai mengapa perilaku pelanggaran standar siaran televisi terus berulang dan rumusan kebijakan seperti apa yang berpotensi efektif dalam mengurangi perilaku pelanggaran standar penyiaran televisi oleh pelaku industri pertelevisian.

Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian kebijakan yang menggunakan metode retrospektif dalam menganalisa kebijakan Undang-Undang Penyiaran Nomor 32 tahun 2002, serta Pedoman Perilaku Penyiaran (P3) dan Standar Program Siaran (SPS). Dengan metode retrospektif, analisis kebijakan berfokus pada evaluasi penerapan kebijakan yang ada selama ini dan tidak membahas efektivitas opsi kebijakan yang diajukan (Dunn, 2014). Analisis yang dilakukan berorientasi pada implementasi kebijakan sehingga lebih menekankan pada pemaparan penyebab dan konsekuensi dari kebijakan yang sudah berjalan. Data diperoleh dari studi literatur yang melibatkan hasil penelitian, survei, dan informasi di media sebagai rujukan dalam mengevaluasi kebijakan tersebut. Pada akhir tulisan, penulis merekomendasikan penguatan wewenang KPI sebagai opsi kebijakan yang diharapkan dapat mendorong para pelaku industri pertelevisian untuk memproduksi tayangan-tayangan yang lebih berkualitas.

Hasil dan Pembahasan

Perilaku Pelanggaran Standar Penyiaran Televisi

Perilaku pelanggaran standar penyiaran televisi yang dimaksud dalam tulisan ini adalah perilaku yang tidak sesuai dengan kebijakan dalam Undang-Undang Penyiaran tahun 2002 dan Pedoman Perilaku Penyiaran dan Standar Program Siaran (P3SPS) tahun 2012. Untuk dapat menganalisa pelanggaran kebijakan yang terjadi, dilakukan pengumpulan data dan observasi terhadap pelanggaran yang terjadi dan sanksi yang dilayangkan KPI pada tahun 2018. Data diperoleh dari laman resmi KPI yang memuat publikasi edaran dan sanksi. Hasil temuan menunjukkan terdapat 143 pelanggaran standar penyiaran televisi yang dilakukan stasiun televisi swasta dan stasiun televisi satelit. Setelah dilakukan seleksi dengan

berfokus pada program televisi noniklan dan kategorisasi jenis pelanggaran, ditemukan tiga jenis pelanggaran yang paling banyak terjadi, yaitu pelanggaran terhadap perlindungan anak-anak dan/atau remaja (67 kasus), klasifikasi siaran R (56 kasus), dan penghormatan norma kesopanan dan kesusilaan (26 kasus). Akan tetapi jika dilihat per program siaran, sebagian besar kasus dinyatakan melanggar dua atau tiga aturan sekaligus. Berikut ringkasan daftar kasus pelanggaran beserta sanksi yang dikeluarkan oleh KPI dalam periode Januari – Desember tahun 2018. Aturan yang dilanggar: Standar Program Siaran Tahun 2012 Pasal 15 Ayat (1) *Program siaran wajib memperhatikan dan melindungi kepentingan anak-anak dan/atau remaja.*

Tabel 2. Jenis pelanggaran (Perlindungan anak-anak dan/atau remaja)

No.	Jenis Program	Jenis Sanksi			
		Peringatan Tertulis	Teguran Tertulis	Teguran Tertulis Kedua	Penghentian Sementara
1	<i>Variety Show</i>	8	4	0	0
2	<i>Reality Show</i>	7	3	1	0
3	Sinetron	11	0	0	0
4	<i>Infotainment</i>	4	4	1	1
5	<i>Talkshow</i>	4	4	0	0
6	Komedi	3	0	0	0
7	Film	3	3	0	0
8	Religi	4	0	0	0
9	Berita	1	1	0	0
		45	19	2	1

Aturan yang dilanggar: Standar Program Siaran Tahun 2012 Pasal 37 Ayat (4) *Program siaran klasifikasi R dilarang menampilkan:*

- a. *Muatan yang mendorong remaja belajar tentang perilaku yang tidak pantas dan/atau membenarkan perilaku yang tidak pantas tersebut sebagai hal yang lumrah dalam kehidupan sehari-hari;*
- b. *Muatan yang mendorong remaja percaya pada kekuatan paranormal, klenik, praktek spiritual magis, supranatural, dan/atau mistik;*
- c. *Materi yang mengganggu perkembangan kesehatan fisik dan psikis remaja, seperti: seks bebas, gaya hidup konsumtif, hedonistik, dan/atau horor;*
- d. *Jasa pelayanan seksual dan/atau alat bantu seksual;*
- e. *Iklan obat-obatan untuk meningkatkan kemampuan seksual, iklan jasa pelayanan seks, iklan pakaian dalam yang menampilkan visualisasi pakaian dalam, iklan alat tes kehamilan, iklan kondom dan/atau alat*

pengecag kehamilan lain, promo program siaran yang masuk klasifkasi dewasa, iklan majalah dan tabloid yang ditujukan bagi pembaca dewasa, dan iklan alat pembesar payudara dan alat vital, dan/atau
f. Adegan seksual sebagaimana dimaksudkan pada pasal 81.

Tabel 3. Jenis pelanggaran (Klasifikasi siaran)

No.	Jenis Program	Jenis Sanksi			
		Peringatan Tertulis	Teguran Tertulis	Teguran Tertulis Kedua	Penghentian Sementara
1	<i>Variety Show</i>	8	1	0	0
2	<i>Reality Show</i>	7	4	1	0
3	Sinetron	10	0	0	0
4	<i>Infotainment</i>	4	4	0	1
5	<i>Talkshow</i>	4	1	0	0
6	Komedi	3	0	0	0
7	Film	3	2	0	0
8	Religi	3	0	0	0
9	Berita	0	0	0	0
		42	12	1	1

Aturan yang dilanggar:

Pedoman Perilaku Penyiaran Tahun 2012 Pasal 9

Lembaga penyiaran wajib menghormati nilai dan norma kesopanan dan kesusilaan yang berlaku dalam masyarakat.

Standar Program Siaran Tahun 2012 Pasal 9

- (1) *Program siaran wajib memperhatikan norma kesopanan dan kesusilaan yang dijunjung oleh keberagaman khalayak baik terkait agama, suku, budaya, usia, dan/atau latar belakang ekonomi.*
- (2) *Program siaran wajib berhati-hati agar tidak merugikan dan menimbulkan dampak negatif terhadap keberagaman norma kesopanan dan kesusilaan yang dianut oleh masyarakat.*

Tabel 4. Jenis pelanggaran (Penghormatan terhadap norma kesopanan dan kesusilaan)

No.	Jenis Program	Jenis Sanksi			
		Peringatan Tertulis	Teguran Tertulis	Teguran Tertulis Kedua	Penghentian Sementara
1	<i>Variety Show</i>	4	2	0	0

2	<i>Reality Show</i>	0	0	0	0
3	Sinetron	1	2	0	0
4	<i>Infotainment</i>	1	1	0	1
5	<i>Talkshow</i>	3	2	1	0
6	Komedi	2	0	0	0
7	Film	2	3	0	0
8	Religi	0	0	0	0
9	Berita	0	1	0	0
		13	11	1	1

Data di atas menunjukkan bahwa jenis program yang paling banyak melanggar adalah *variety show* dan jenis sanksi paling banyak dikenakan adalah peringatan tertulis. Sedangkan, jenis program yang paling sedikit melanggar adalah berita dan jenis sanksi paling sedikit dikenakan adalah penghentian sementara. Berdasarkan data, dapat disimpulkan bahwa program hiburan (*variety show*, sinetron, *reality show*, *infotainment*, komedi) lebih rentan melakukan pelanggaran dibandingkan jenis program lainnya.

Analisis Kebijakan Penyiaran Televisi

Pada dasarnya, P3SPS merupakan turunan dari UU Penyiaran Nomor 32 tahun 2002 yang memuat lebih rinci mengenai standar penyiaran dan tata cara pemberian sanksi. Kaidah umum mengenai standar penyiaran telah diatur dalam pasal 2, 3, 4, 5, dan 36 UU Penyiaran Nomor 32 tahun 2002 yang mencakup tujuan, fungsi, dan arah siaran. Akan tetapi dalam pelaksanaannya, KPI merujuk kepada P3SPS sebagai panduan teknis dalam menjalankan perannya sebagai pengawas penyiaran di Indonesia. Tiga pasal dalam Standar Program Penyiaran (SPS) yang ditemukan paling sering dilanggar mengindikasikan perlunya analisa, baik terhadap redaksi maupun implementasi. Analisa terhadap redaksi kebijakan ditujukan untuk mengetahui apakah maksud atau pesan yang tercantum mudah dipahami dan apakah terdapat multi penafsiran terhadap redaksi. Adapun analisis terhadap implementasi ditujukan untuk mengetahui bagaimana penegakan kebijakan yang selama ini berjalan.

Pasal 15 ayat (1) Standar Program Siaran merupakan ketentuan yang paling sering dilanggar sepanjang tahun 2018. Berdasarkan redaksi yang tercantum, yakni “*Program siaran wajib memperhatikan dan melindungi kepentingan anak-anak dan/atau remaja*”, dapat dikatakan mengandung kalimat dengan pengertian yang sangat luas. Kepentingan anak-anak dan remaja belum didefinisikan dengan jelas pada pasal tersebut. Meskipun pasal 15 ayat 2 – 4 memberikan penjelasan lebih lanjut, namun pasal ini turut digunakan ketika program siaran tertentu melakukan pelanggaran terhadap pasal lain yang berkenaan dengan anak-anak dan/atau remaja, seperti pasal 36 atau 37 dalam Standar Program Siaran. Ditemukan adanya

sejumlah program siaran yang hanya dinyatakan melanggar pasal 15 ayat (1), namun perilaku pelanggarannya tidak berkaitan dengan ayat selanjutnya. Misalnya saja, salah satu program komedi dinyatakan melanggar karena menampilkan adegan penampil yang dihipnotis sehingga berperilaku tidak wajar. Secara ketentuan, pelanggaran ini lebih tepat apabila dinyatakan melanggar pasal 37 daripada pasal 15 Standar Program Siaran. Untuk memperjelas makna “kepentingan anak-anak dan remaja” dan menghindari penggunaan pasal yang tidak sesuai, sebaiknya pasal 15 turut menyantumkan bahwa dirinya merujuk pada pasal 36 atau 37 ayat (4), atau menambahkan ayat penjelas.

Ketentuan kedua yang sering dilanggar selama tahun 2018 adalah pasal 37 ayat (4) Standar Program Siaran. Pasal ini berkaitan dengan pengaturan program siaran klasifikasi R (remaja), muatan seperti apa yang boleh dan tidak boleh ditampilkan. Secara redaksi, pasal ini sudah cukup jelas sehingga penerapan pasal terhadap pelanggaran berdasarkan temuan memang sesuai. Selanjutnya, pasal 9 Pedoman Perilaku Penyiaran dan pasal 9 Standar Program Siaran merupakan ketentuan yang juga cukup sering dilanggar. Jika mencermati redaksi pasal tersebut, makna yang terkandung dalam kalimat memang sangat luas di mana membuka perspektif norma kesopanan dan kesusilaan dari berbagai sisi (agama, suku, budaya, usia, latar belakang ekonomi). Hal ini menyebabkan terbukanya ruang penafsiran yang beragam sehingga diperlukan pembatasan lebih terperinci. Meskipun di sisi lain, pembuatan redaksi ini dapat dipahami sebagai upaya untuk mengakomodasi kepentingan dan perlindungan berbagai kalangan.

Analisis Perilaku Pelanggaran Standar Penyiaran Televisi

Perilaku yang disoroti dari rendahnya kualitas tayangan televisi, terutama program hiburan, adalah pelanggaran atau ketidakpatuhan terhadap kaidah-kaidah yang ditetapkan oleh UU Penyiaran Nomor 32 pasal 36 dan secara spesifik diatur dalam P3SPS. Pelanggaran tersebut diklaim sebagian besarnya disebabkan oleh orientasi rating yang dapat mendatangkan keuntungan ekonomi (Mustika, 2012; Afifi, 2010). Akibatnya, terjadi pelanggaran terhadap kepentingan masyarakat untuk mendapatkan tayangan yang berkualitas.

Perilaku melanggar pada konteks kaidah penyiaran salah satunya dapat dijelaskan melalui *rational choice theory*. Pada mulanya, *rational choice theory* dicetuskan oleh bidang ilmu ekonomi yang mengakomodir pendekatan psikologi dalam memahami perilaku manusia. Dalam perkembangannya, *rational choice theory* digunakan oleh berbagai bidang studi, seperti psikologi, sosiologi, dan kriminologi. Teori ini memandang manusia sebagai makhluk ekonomi yang memiliki preferensi yang terorganisasi dan stabil, serta keterampilan dalam menghitung dan menimbang pilihan di antara berbagai alternatif pilihan yang tersedia untuk memaksimalkan kepuasan tertinggi (Simon, 1955).

Kecenderungan untuk mencapai kepuasan tertinggi mendorong manusia untuk memilih alternatif pilihan yang paling menguntungkan. Dengan kata lain, manusia akan menghindari pilihan yang tidak menguntungkan atau kurang menguntungkan. Pada konteks masalah kualitas penyiaran televisi, pelaku industri pertelevisian yang hanya berorientasi pada profit tentu akan memilih menyiarkan lebih banyak program yang akan mendatangkan penonton dalam jumlah besar. Sayangnya, menjaring penonton dalam jumlah besar seringkali diterjemahkan dengan mengeksploitasi hal-hal yang sensasional, seperti mistis dan lakon bodoh.

Berdasarkan *rational choice theory* yang dikembangkan oleh Becker (1968), pelanggar menimbang biaya dan manfaat dari perilaku menyimpang dalam memutuskan apakah akan melanggar atau tidak. Jika biaya yang ditimbulkan lebih besar dari manfaat, maka individu akan menghindari perilaku melanggar. Sebaliknya, manfaat yang lebih besar daripada biaya akan mendorong individu melakukan pelanggaran. Pola berulang program hiburan yang seringkali melanggar ketentuan UU Penyiaran Nomor 32 tahun 2002 pasal 36 dan P3SPS berdasarkan *rational choice theory* disebabkan oleh keuntungan (manfaat) yang dilihat oleh pelaku industri pertelevisian lebih besar peluangnya daripada mendapat sanksi (biaya). Rendahnya persepsi pelaku industri pertelevisian terhadap kemunculan sanksi menandakan kurangnya posisi tawar dari UU penyiaran Nomor 32 tahun 2002 sebagai legal formal dan KPI sebagai pengawas penyiaran.

Pada studi terhadap perilaku penyalahgunaan internet pada karyawan perusahaan, ditemukan bahwa peluang tertangkap dan kerasnya sanksi merupakan variabel dari dimensi biaya yang dapat mempengaruhi pilihan rasional seseorang (Li, Zhang & Sarathi, 2010). Karyawan yang menganggap bahwa peluang tertangkap rendah sedang menggunakan internet di waktu kerja untuk urusan di luar pekerjaan akan melakukan penyalahgunaan internet. Sebaliknya, karyawan yang menganggap dirinya sangat mungkin tertangkap menyalahgunakan internet di kantor akan menghindari perilaku tersebut. Begitu pula dengan sanksi, semakin tinggi persepsi individu terhadap kekerasan sanksi, semakin tinggi pula keinginan untuk mematuhi peraturan tidak menggunakan internet di waktu kerja untuk urusan di luar pekerjaan.

Di samping kedua variabel tersebut, penelitian yang dilakukan Li et al. (2010) turut mempertimbangkan adanya pengaruh norma personal dan norma organisasi terhadap perilaku melanggar. Keduanya saling mempengaruhi satu sama lain, tergantung pada seberapa kuat pengaruhnya terhadap individu. Pemilik industri pertelevisian yang memiliki norma personal bahwa perilaku melanggar bertentangan dengan nilai moral cenderung akan memperhatikan kaidah yang diatur dalam memproduksi program televisi. Sedangkan, pemilik industri pertelevisian

yang memandang bahwa melanggar kaidah yang tercantum pada UU Penyiaran tidak berkaitan dengan nilai moral cenderung akan mengabaikan kaidah tersebut. Dampaknya, norma personal pemilik stasiun televisi berpengaruh terhadap pembentukan norma organisasi. Norma organisasi ini selanjutnya dapat mempengaruhi norma personal para karyawan di stasiun televisi terkait, tergantung norma personal yang dipegang oleh pemilik.

Temuan menarik lainnya adalah norma personal terbukti berperan menjadi moderator antara kerasnya sanksi dan kepatuhan. Mengingat adanya persaingan yang ketat dalam mendapatkan kontrak iklan, norma personal para pelaku industri pertelevisian banyak dipengaruhi oleh pertimbangan untung rugi sehingga berupaya sedapat mungkin mencapai rating tinggi. Program yang sudah mencapai rating tinggi akan dipertahankan meski kurang berkualitas, sedang program berkualitas dengan rating rendah akan dihentikan atau dimodifikasi sedemikian rupa agar menarik minat penonton. Hal ini menjadi tantangan sebab sanksi yang keras sekali pun belum tentu menjadi perhatian.

Jika dievaluasi berdasarkan kebijakan yang telah berjalan, Undang-Undang Penyiaran Nomor 32 Tahun 2002 dan P3SPS telah memberikan koridor yang jelas mengenai standar siaran televisi, disertai dengan kriteria konten siaran, kategori program sesuai usia penonton, dan waktu penyangan untuk siaran tertentu. Kebijakan yang ada juga telah memberikan kejelasan bentuk sanksi dan tata cara penetapan sanksi, disertai dengan pemberian wewenang tertulis kepada KPI sebagai lembaga yang mengawasi jalannya penyiaran di Indonesia. Dengan kata lain, kebijakan yang ada sudah cukup memadai untuk dilakukannya perlindungan konsumen atas hak mendapat tayangan berkualitas dan penegakan hukum.

Begitu pula dengan jalannya penegakan Undang-Undang Penyiaran Nomor 32 Tahun 2002 dan P3SPS, di mana KPI ditunjang dengan infrastruktur dan sistem yang mendukung sehingga mampu menginterasikan semua proses dan tahapan pengawasan terhitung sejak Januari 2018 (RG, 2018). Dengan sarana yang menunjang tersebut, KPI berhasil mendeteksi 33.803 adegan dengan potensi pelanggaran dan 4.377 aduan masyarakat selama periode Januari – November 2018 (RG, 2018). Meski disebutkan bahwa potensi pelanggaran yang ditemukan tersebut tergolong kecil dibandingkan jumlah tayangan keseluruhan (0,75%), pelanggaran yang terjadi cenderung berulang dengan pola yang sama, yakni tayangan hiburan dan melanggar nilai kesopanan dan moral. Berdasarkan data yang ditampilkan pada laman resmi KPI, tercatat sebanyak 45 sanksi yang telah dilayangkan KPI kepada lembaga penyiaran dan seluruhnya adalah sanksi teguran atau peringatan tertulis selama periode Januari – Mei 2019. Adapun sebanyak 26 sanksi di antaranya diberikan atas pelanggaran pada tayangan hiburan, seperti sinetron, film, *variety show*, dan *infotainment*. Data ini menunjukkan bahwa kebijakan yang memadai dan

keberadaan penegak hukum yang mengawasi tidak menjamin kepatuhan dari pelaku industri televisi.

Mengacu pada *rational choice theory* di mana individu dalam menimbang suatu perilaku berdasarkan manfaat dan biaya, kebijakan yang memuat sanksi atas pelanggaran standar penyiaran tampaknya belum memberikan persepsi yang tinggi akan biaya yang diterima. Tata cara penetapan sanksi yang diatur secara lebih rinci dalam P3SPS menunjukkan beberapa celah yang melemahkan persepsi akan konsekuensi pelanggaran. **Pertama**, sanksi yang berlaku atas pelanggaran standar penyiaran bersifat administratif, artinya perilaku melanggar dalam hal ini tidak termasuk kategori kriminal yang dapat berujung pada hukuman kurungan, penjara, atau perampasan hak milik tertentu. Sanksi administratif jika dibandingkan dengan sanksi pidana dan perdata terkesan lebih ringan dan kurang menyakitkan. Namun tentunya, penetapan sanksi administratif ini sudah sesuai dengan kebijakan di Indonesia yang turut menjamin kebebasan pers dan media. **Kedua**, sanksi administratif yang diawali dengan peringatan atau teguran tertulis tidak memberikan efek jera secara langsung, baik karena tidak mendatangkan kerugian maupun adanya dua kali kesempatan mendapat teguran sebelum diberikan sanksi dalam bentuk lain apabila tidak mengindahkan sebagaimana yang diatur dalam P3SPS pada pasal 79 ayat 3. Artinya jika stasiun televisi mengutamakan profit semata, maka ia akan mempertahankan tayangan atau iklan tertentu untuk memaksimalkan keuntungan dengan asumsi tidak melebihi 2 kali teguran dalam rentang waktu yang singkat. **Ketiga**, sanksi berupa teguran tertulis dapat berulang lebih dari 2 kali pada program siaran yang sama dengan adegan berbeda dan setelah jeda waktu yang tidak tertulis jelas pada P3SPS. Misalnya saja kasus pelanggaran yang dilakukan sebuah program hiburan musik, teguran tertulis pernah dilayangkan berulang kali pada tahun 2015, 2016, 2017, dan 2018. Kendati berulang kali melakukan beberapa pelanggaran Undang-Undang Penyiaran dan P3SPS dalam satu waktu, sanksi terberat yang pernah dialami oleh Dahsyat adalah penghentian sementara selama 3 hari pada April 2017 (Kaltim Tribun News, 2018, hal 4). **Keempat**, tujuh bentuk sanksi administratif yang tercantum bukan merupakan sanksi bertingkat secara paralel di mana setelah satu sanksi dikenakan akan langsung berlanjut pada sanksi berikutnya dari mulai teguran tertulis hingga pencabutan izin penyelenggaraan penyiaran. Dengan demikian, sangat kecil kemungkinan suatu pelanggaran dikenakan sanksi berat, seperti penghentian sementara kegiatan siaran atau pencabutan izin penyiaran.

Di satu sisi, tata cara penetapan sanksi dengan prosedur yang cukup panjang merupakan bentuk perlindungan pelaku industri pertelevisian dari tindakan kesewenangan. Namun di sisi lain, sanksi administratif yang diberlakukan tidak cukup membuat jera pelanggaran standar penyiaran dan tidak mendorong pelaku industri pertelevisian untuk menciptakan program yang lebih berkualitas.

Menyadari hal ini, KPI tidak hanya mengandalkan penegakan aturan, tetapi juga membuat program penunjang lainnya, seperti penilaian kualitas tayangan secara berkala, mengumumkan daftar tayangan tidak laik, pembinaan, dan memberikan penghargaan kepada tayangan yang berkualitas. Akan tetapi, masih rendahnya indeks penilaian kualitas siaran televisi menunjukkan bahwa rating untuk sekadar memuaskan keinginan sebanyak-banyaknya penonton tetap menjadi pertimbangan utama dalam membuat suatu program siaran. Penguatan wewenang KPI untuk menyaingi posisi rating tampaknya perlu menjadi opsi yang dipertimbangkan.

Rekomendasi Kebijakan

Temuan studi dari Li et al. (2010) menunjukkan bahwa kecenderungan manusia untuk mendapatkan sebanyak-banyaknya manfaat dan menghindari biaya tidak hanya berpotensi menimbulkan ketidakpatuhan, tetapi juga dapat dikapitalisasi untuk mencapai kepatuhan. Mengacu pada studi tersebut, terdapat 2 (dua) opsi kebijakan yang ditawarkan:

Opsi 1: Meningkatkan kekerasan sanksi

Sanksi yang berlaku sejak disahkannya UU Penyiaran Nomor 32 pada tahun 2002, diatur pada Bab VII pasal 55 sebagai berikut:

BAB VIII SANKSI ADMINISTRATIF

Pasal 55

- 1) Setiap orang yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 ayat (2), Pasal 20, Pasal 23, Pasal 24, Pasal 26 ayat (2), Pasal 27, Pasal 28, Pasal 33 ayat (7), Pasal 34 ayat (5) huruf a, huruf c, huruf d, dan huruf f, Pasal 36 ayat (2), ayat (3), dan ayat (4), Pasal 39 ayat (1), Pasal 43 ayat (2), Pasal 44 ayat (1), Pasal 45 ayat (1), Pasal 46 ayat (6), ayat (7), ayat (8), ayat (9), dan ayat (11), dikenai sanksi administratif.
- 2) Sanksi administratif sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dapat berupa:
 - a. teguran tertulis;
 - b. penghentian sementara mata acara yang bermasalah setelah melalui tahap tertentu;
 - c. pembatasan durasi dan waktu siaran;
 - d. denda administratif;
 - e. pembekuan kegiatan siaran untuk waktu tertentu;
 - f. tidak diberi perpanjangan izin penyelenggaraan penyiaran;
 - g. pencabutan izin penyelenggaraan penyiaran.

- 3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara dan pemberian sanksi administratif sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (2) disusun oleh KPI bersama Pemerintah.

Sebagaimana bunyi pasal 55 ayat 3, ketentuan tata cara dan pemberian sanksi administratif kemudian diatur secara rinci dalam P3SPS.

Terdapat beberapa alternatif untuk meningkatkan kekerasan sanksi, di antaranya:

Tabel 5. Rekomendasi Alternatif Kebijakan

No.	Rekomendasi	Kebijakan yang telah berjalan
1.	Membatasi jumlah teguran tertulis dengan tayangan tertentu di setiap stasiun televisi memiliki batas yang sama dalam memperbaiki kualitas tayangannya.	Adapun kebijakan yang telah ada dalam P3SPS pasal 79 ayat 2 dan 3 mencantumkan bahwa jarak antara teguran tertulis pertama dan kedua paling sedikit 7 hari kalender dan sanksi administratif lainnya akan diberlakukan apabila tidak mengindahkan 2 kali teguran tertulis yang dilayangkan. Dengan demikian, setiap terjadi pelanggaran dengan kasus dan waktu yang berbeda dari sebuah tayangan televisi akan diberlakukan dengan teguran tertulis terlebih dahulu. Hal ini membuka terjadinya kemungkinan pelanggaran berulang kali dan tidak memberikan dorongan untuk memperbaiki kualitas tayangan secara sungguh-sungguh.
2.	Mencantumkan lamanya durasi yang akan dipotong, semakin banyak durasi yang dipotong berdasarkan jumlah pasal yang dilanggar akan semakin meningkatkan kekerasan sanksi.	Adapun kebijakan yang telah ada dalam P3SPS pasal 85 dan 86 hanya terdiri dari tahapan penetapan sanksi.
3.	Mencantumkan durasi lamanya penghentian program sementara, semakin lama durasi	Adapun kebijakan yang telah ada dalam P3SPS pasal 85 dan 86 hanya terdiri dari tahapan penetapan sanksi.

penghentian berdasarkan jumlah pasal yang dilanggar akan semakin meningkatkan kekerasan sanksi.	
---	--

Opsi 2: Memperkuat posisi tawar rating KPI

Komisi Pengawasan Indonesia (KPI) sebagai lembaga independen yang mengawasi aktivitas penyiaran telah diatur fungsi dan wewenangnya dalam UU Penyiaran Nomor 32 Tahun 2002 Bab III Pasal 8 sebagai berikut:

Dalam menjalankan fungsinya sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), KPI mempunyai wewenang:

- a. menetapkan standar program siaran;
- b. menyusun peraturan dan menetapkan pedoman perilaku penyiaran;
- c. mengawasi pelaksanaan peraturan dan pedoman perilaku penyiaran serta standar program siaran;
- d. memberikan sanksi terhadap pelanggaran peraturan dan pedoman perilaku penyiaran serta standar program siaran;
- e. melakukan koordinasi dan/atau kerjasama dengan pemerintah, lembaga penyiaran, dan masyarakat.

Agar indeks penilaian kualitas tayangan yang dilakukan KPI menjadi pertimbangan bagi para pelaku industri pertelevisian dalam membuat tayangan, direkomendasikan untuk menambahkan poin pada pasal 8 tersebut dengan bunyi, *“Menyeleksi program siaran berdasarkan standar program siaran yang diatur dalam Undang-Undang Penyiaran dan P3SPS.”*

Analisis Opsi Kebijakan

Opsi 1: Meningkatkan kekerasan Sanksi

Meskipun pilihan sanksi administratif yang tercantum cukup banyak, namun proses dari mulai pengaduan atau penemuan kasus hingga penetapan sanksi harus melalui serangkaian aktivitas cukup memakan waktu yang lama sehingga pelaku industri pertelevisian tidak mendapatkan efek langsung dari pelanggaran. Akan tetapi, perlu disadari bahwa opsi kebijakan ini berpotensi menghambat kebebasan dan kreativitas para insan pertelevisian dalam memproduksi program siaran. Apabila opsi ini dipilih, KPI harus mampu mengomunikasikan kebijakan dengan tepat sehingga dapat diterima oleh semua pihak.

Opsi 2: Memperkuat posisi tawar rating KPI

Untuk mendorong para pelaku industri pertelevisian memproduksi tayangan berkualitas, dibutuhkan instrumen yang memunculkan pilihan rasional baru yang dapat mengalahkan orientasi rating berdasarkan jumlah penonton. Adanya standar

program siaran yang dimiliki KPI merupakan instrumen yang cukup baik untuk menyeleksi mana tayangan yang layak dan tidak layak. Akan tetapi, rating KPI ini baru digunakan untuk memunculkan sanksi sosial (informal) dengan diumumkannya daftar tayangan yang tidak layak kepada publik. Lebih jauh lagi, rating KPI sebenarnya dapat digunakan untuk menyeleksi tayangan bahkan sebelum adanya aduan dari masyarakat. Dengan demikian, kebijakan dapat diarahkan pada upaya preventif di samping upaya kuratif. Akan tetapi, opsi ini akan memperbesar wewenang KPI yang berpotensi menimbulkan *moral hazard* dan penyalahgunaan wewenang.

Penutup

Dalam upaya mendorong munculnya program siaran yang lebih berkualitas, kedua opsi yang ditawarkan berpotensi menjadi solusi dengan kelebihan dan kekurangannya masing-masing. Mengacu pada pernyataan masalah, maka rumusan kebijakan yang dapat mendorong pelaku industri pertelevisian memproduksi tayangan-tayangan yang lebih berkualitas secara lebih baik menurut penulis adalah opsi kedua, yaitu memperkuat posisi tawar rating KPI. Temuan bahwa salah satu alasan jamak para pelaku industri pertelevisian mengejar rating semata akan terjawab dengan adanya “rating tandingan” yang dapat memunculkan analisis biaya dan manfaat sekaligus. “Rating tandingan” yang dimaksud adalah penilaian KPI terhadap program siaran televisi berdasarkan standar yang ditetapkan. Misalnya saja, yang menjadi acuan dalam menilai program *infotainment* di antaranya: informatif, melindungi kepentingan publik, dan menghormati kehidupan pribadi. Jika rating KPI ini diberlakukan untuk menyeleksi program siaran, maka pelaku industri akan berupaya mematuhi kaidah penyiaran sebagaimana yang tercantum pada UU Penyiaran Nomor 32 Pasal 36 agar lolos penilaian, dapat disiarkan, dan berpotensi mendapat kontrak iklan (manfaat).

Adapun kekhawatiran terhadap munculnya *moral hazard* dan penyalahgunaan wewenang oleh KPI, dapat terjawab oleh adanya pasal 7 UU Penyiaran Nomor 32 tahun 2002 yang menyatakan bahwa KPI pusat diawasi oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan KPI daerah diawasi oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Terlebih lagi, terdapat pasal 53 yang mengatur kewajiban KPI dalam mempertanggungjawabkan kinerjanya kepada Presiden RI dan DPR. Dengan jaminan tersebut, kekhawatiran akan *moral hazard* dan penyalahgunaan dapat diminimalisasi. Berdasarkan uraian tersebut, penulis merekomendasikan untuk memperkuat peran dan posisi KPI dengan diberikannya wewenang menyeleksi tayangan berdasarkan rating yang dibuat oleh KPI dengan melibatkan unsur-unsur di masyarakat.

Keterbatasan Studi

Tulisan ini memberikan sudut pandang akan pentingnya pendekatan teori dalam menjelaskan perilaku pelanggaran sehingga dapat merancang kebijakan yang lebih efektif. Meski demikian, terdapat sejumlah keterbatasan dalam penulisan, terutama terkait dengan keterbatasan metode studi. Metode yang digunakan dalam penulisan ini adalah evaluasi retrospektif terhadap Undang-Undang Penyiaran dan P3SPS, namun hanya berdasarkan studi literatur yang tentunya terbatas. Studi ini akan semakin kaya informasi dan analisa apabila melibatkan wawancara dengan para pemangku kepentingan terkait, baik pelaku industri televisi, KPI, maupun masyarakat sebagai konsumen. Di samping itu, evaluasi retrospektif hanya berfokus pada penerapan kebijakan yang telah ada sehingga masih diperlukan analisis lebih lanjut untuk menguji opsi kebijakan yang diajukan.

Daftar Pustaka

- Afifi, S. (2010). Tayangan bermasalah dalam acara televisi di Indonesia. *Jurnal Ilmu Komunikasi*, 8(3): 246-262
- Anderson, C. A., Suzuki, K., Swing, E. L., Groves, C. L., Gentile, D. A., Prot, S., & Petrescu, P. (2017). Media violence and other aggression risk factors in seven nations. *Personality and Social Psychology Bulletin*, 43(7), 986-998
- Becker, G. S. (1968). Crime and punishment: An economic approach. *Journal of Political Economy*, 76(2), 169-216
- Coker, T. R., Elliott, M. N., Schwebel, Windle, M., Toomey, S. L., Tortolero, S. R., & Schuster, M. A. (2015). Media violence exposure and physical aggression in fifth-grade children. *Academic Pediatrics*, 15(1), 82-88
- Dunn, W. N. (2014). *Public Policy Analysis* (5th ed.). Essex, Inggris: Pearson Education Limited.
- Jaafar, J., Wibowo, I., & Afiatin, T. (2006). The Relationship Between Religiosity, Youth Culture, and Premarital Sex among Malaysian and Indonesian Adolescents. *Asia Pacific Journal of Social Work and Development*, 16(2): 5-18
- Juniman, P. T. (2017, 23 September). Mengulik Nielsen, Perusahaan Penghitung Rating Televisi. *CNN Indonesia*. Diakses dari <https://www.cnnindonesia.com/hiburan/20170922131852-220-243328/menguliknielsen-perusahaan-penghitung-rating-televisi>
- Kaltim Tribun News. (2018, 23 Januari). Inilah 13 'Dosa' di Acara Dahsyat, Mulai Insiden Donat, Pelecehan Agama hingga Seksualitas. *Kaltim Tribun News*. Diakses dari <http://kaltim.tribunnews.com/2018/01/23/inilah-13-dosa-di-acara-dahsyat-mulai-insiden-donat-pelecehan-agama-hingga-seksualitas?page=4>
- Komisi Penyiaran Indonesia. Edaran dan Sanksi. Diakses dari <http://www.kpi.go.id/index.php/id/edaran-dan-sanksi?start=40>
- Pedoman Perilaku Penyiaran (P3) dan Standar Program Siaran (SPS). (2013, 2 Maret). Diakses dari <http://www.kpi.go.id/index.php/id/regulasi/peraturan-kpi>
- Komisi Penyiaran Indonesia. (2016). *Hasil Survei Indeks Kualitas Program Siaran Televisi Periode 5 Tahun 2016*. Diakses dari

- <http://kpi.go.id/index.php/id/component/content/article/42-publikasi-kpi/33667-survei-indeks-kualitas-program-siaran-televisi-2016>
Komisi Penyiaran Indonesia. (2017). *Laporan Tahunan Komisi Penyiaran Indonesia*. Diakses dari <http://www.kpi.go.id/index.php/id/publikasi/laporan-akhir-tahun>
- KPI. (2018). *Pelanggaran Perlindungan Kepentingan Anak dan Remaja Dominasi Sanksi KPI di 2018*. Diakses dari <http://www.kpi.go.id/index.php/id/umum/38dalam-negeri/34868-pelanggaran-perlindungan-kepentingan-anak-dan-remajadominasi-sanksi-kpi-di-2018>
- Mustika, R. (2012). Budaya penyiaran televisi di Indonesia. *Masyarakat Telematika dan Informasi*, 3(1): 51-56
- KPI. (2018). *Sepanjang 2018, Sistem Pengawasan KPI Temukan 33.802 Potensi Pelanggaran*. Diakses dari <http://www.kpi.go.id/index.php/id/umum/38dalam-negeri/34872-sepanjang-2018-sistem-pengawasan-kpi-temukan-33-802-potensi-pelanggaran>
- Simon, H. A. (1955). A behavioral model of rational choice. *The Quarterly Journal of Economics*, 69(1), 99-118
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2002 Tentang Penyiaran. (2018, 12 Juli). Diakses dari <http://www.kpi.go.id/index.php/id/undang-undang>