

T
343.07
Sul ✓
P
1997

16 DEC 1997



**PERSEPSI MASYARAKAT
TENTANG
PERLINDUNGAN KORBAN KEJAHATAN
DI BIDANG OBAT DAN MAKANAN
(STUDI DI KODIA SEMARANG)**

TESIS

**Disusun Sebagai Salah Satu Persyaratan
Pada Program Studi Magister Ilmu Hukum
Universitas Diponegoro**

OLEH :

**R.B SULARTO
NIM : B 102 94 0072**

PEMBIMBING :

Dr. I.S. SUSANTO, S.H.

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
1997**

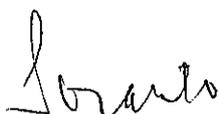
**PERSEPSI MASYARAKAT
TENTANG
PERLINDUNGAN KORBAN KEJAHATAN
DI BIDANG OBAT DAN MAKANAN
(STUDI DI KODIA SEMARANG)**

**DISUSUN OLEH :
R.B. SULARTO
NIM : B 102 94 0072**

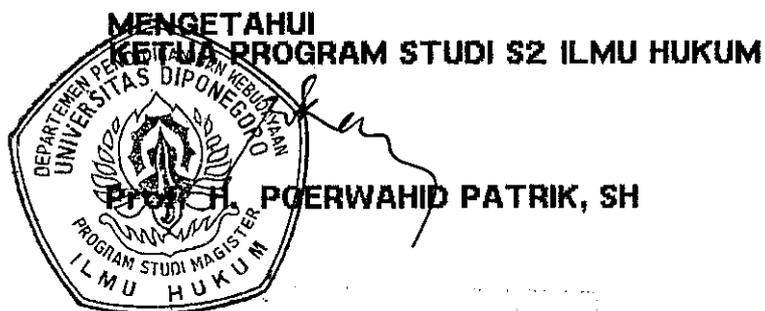
**DIPERTAHANKAN DI DEPAN DEWAN PENGUJI
PADA TANGGAL 9 AGUSTUS 1997**

**TESIS INI TELAH DITERIMA
SEBAGAI PERSYARATAN UNTUK MEMPEROLEH GELAR
MAGISTER ILMU HUKUM**

PEMBIMBING



Dr. I.S. SUSANTO, SH



RINGKASAN

Kelangsungan hidup manusia sangat tergantung oleh pemenuhan berbagai macam kebutuhan. Salah satu diantaranya adalah kebutuhan manusia terhadap makanan dan obat-obatan. Makanan dan obat-obatan merupakan kebutuhan dasar manusia yang pemenuhannya menjadi hak asasi setiap warga masyarakat.

Kebutuhan manusia yang besar terhadap makanan dan obat-obatan merupakan lahan usaha yang menjanjikan keuntungan yang sangat menarik bagi pihak-pihak tertentu seperti produsen, pengecer ataupun penjual. Motivasi untuk memperoleh keuntungan yang besar kadangkala mendorong produsen, pengecer ataupun penjual untuk tidak mengindahkan etika dan hukum yang berlaku sehingga menimbulkan kerugian bagi anggota masyarakat. Jadi kerugian yang diderita oleh anggota masyarakat berkaitan dengan produk obat dan makanan dapat terjadi sebagai akibat ketidaksengajaan, ketidaktahuan atau ketidakmengertian produsen, pengecer atau penjual; ataupun karena kesengajaan produsen, pengecer atau penjual agar memperoleh keuntungan yang sebesar-besarnya; atau dapat juga karena pencemaran lingkungan, jamur atau pestisida.

Kejahatan-kejahatan di bidang obat dan makanan yang terjadi di Semarang memang tidak sampai menarik perhatian masyarakat secara nasional, seperti halnya kasus biscuit beracun di Tangerang tahun 1988. Namun demikian kasus-kasus yang terjadi juga telah menimbulkan kerugian yang cukup besar bagi masyarakat.

Adapun bentuk-bentuk kasus yang terungkap luas diantaranya seperti kasus tentang produk yang mengandung bahan yang berbahaya, produk yang tercampur oleh benda "asing", pemasaran produk yang kadaluarsa, produk dipromosikan melalui iklan yang menyesatkan, dan produk dipasarkan dengan struktur harga yang tidak seimbang.

Meskipun banyak warga yang menjadi korban dan menderita kerugian akibat produk obat dan makanan yang diperolehnya, namun dalam kenyataannya warga lebih banyak yang menunjukkan sikap apatis. Beberapa alasan yang dikemukakan oleh anggota masyarakat berkaitan dengan sikapnya yang apatis antara lain adalah karena tidak mau repot, nilai kerugian yang tidak besar, tidak yakin akan mendapatkan pemulihan kerugian, tidak yakin persoalannya ditindaklanjuti, tidak mau menderita kerugian yang lebih besar dan tidak tahu harus melapor kemana.

Sikap apatis warga masyarakat, antara lain misalnya terhadap upaya perlindungan korban, ternyata dipengaruhi oleh persepsi dan pengetahuannya tentang upaya perlindungan terhadap korban itu sendiri. Namun demikian berdasarkan teori psikologi diketahui pula bahwa persepsi itu tidak senantiasa selaras dengan sikap dan tindakan.

Berdasarkan penelitian terungkap bahwa masyarakat mempunyai persepsi yang cukup bervariasi terhadap upaya perlindungan korban kejahatan. Beberapa bentuk perlindungan yang dipandang perlu bagi korban antara lain terdiri dari ganti rugi, perlindungan hukum dan bantuan pemulihan kerugian korban.

Ganti rugi oleh pelaku kepada korban melalui jalan perundingan di antara kedua belah pihak, merupakan bentuk ganti rugi yang dipandang paling mudah untuk dilaksanakan.

Sedangkan upaya perlindungan kedua yang dipandang cukup penting adalah perlindungan terhadap korban dari aspek hukum. Bentuk perlindungan hukum ini antara lain dilakukan dengan cara penyuluhan dan advokasi, baik yang dilakukan oleh lembaga swadaya masyarakat seperti Lembaga Pembinaan dan Perlindungan Konsumen Semarang ataupun yang dilakukan oleh instansi pemerintah seperti Balai Pengawasan Obat dan Makanan Jawa Tengah, serta perlindungan yang dapat diberikan oleh perangkat peraturan perundang-undangan.

Bentuk perlindungan yang ketiga bersifat bantuan pemulihan terhadap kerugian yang diderita korban. Bantuan pemulihan yang dipandang paling utama adalah bantuan pelayanan kesehatan. Pada umumnya terdapat sikap yang sama tentang perlunya korban segera mendapat pelayanan kesehatan, baik dari instansi pemerintah atau lembaga swasta lainnya.

(Sementara itu terhadap bentuk pemulihan lain, secara umum ditemukan dua persepsi dan sikap yang saling berlawanan, terutama terhadap bentuk perlindungan yang berupa ganti rugi oleh pemerintah dan penyelenggaraan program asuransi bagi korban.) Alasan utama dari keberatan masyarakat terhadap penyelenggaraan ganti rugi oleh negara adalah karena dengan terjadinya kejahatan ini bukan karena kesalahan negara dan selain itu penyelenggaraan ganti rugi oleh negara hanya akan memberatkan beban keuangan negara. Sedangkan program asuransi dipandang hanya akan memberatkan masyarakat karena membuat masyarakat membeli produk dengan harga yang lebih mahal serta belum adanya kepastian terhadap keuntungan yang diperoleh melalui penyelenggaraan program asuransi.

Berdasarkan pengamatan terhadap persepsi masyarakat tentang upaya perlindungan korban kejahatan, ditemukan berbagai aspek yang mempengaruhi pembentukan persepsi tersebut. Di antara berbagai aspek tersebut, pengaruh aspek ekonomi, aspek sosial dan aspek budaya cukup menonjol.

Pengaruh aspek ekonomi tercermin misalnya dari pandangan masyarakat tentang program asuransi yang dipandang dari aspek ekonomi ternyata tidak memberikan keuntungan yang maksimal bagi masyarakat. Sementara itu aspek sosial mempunyai pengaruh yang cukup menonjol terutama apabila dikaitkan dengan prinsip-prinsip kesejahteraan sosial yang sangat mendukung adanya upaya perlindungan terhadap korban kejahatan. Sedangkan dari aspek budaya, yang dapat ditemukan adalah budaya gotong royong terhadap sesama anggota

masyarakat, yang dalam hal ini termasuk gotong royong dalam memberikan perlindungan terhadap korban kejahatan.

Upaya-upaya perlindungan korban kejahatan oleh masyarakat, terutama yang dilakukan oleh LP2K Semarang dan Balai POM Jawa Tengah, dengan mudah terlihat melalui kegiatan-kegiatan penyebaran informasi dan penyuluhan tentang hak-hak masyarakat atas produk obat dan makanan. Serta penyelenggaraan advokasi bagi masyarakat yang membutuhkan, meskipun dalam kenyataannya lebih banyak ditempuh melalui jalan mediasi yang menghasilkan lebih banyak keputusan yang bersifat menguntungkan bagi pihak produsen, pengecer ataupun penjual.

Penyelesaian kasus-kasus yang tidak menghasilkan keuntungan bagi masyarakat (antara lain karena semakin memperlemah posisi konsumen) menunjukkan bahwa penegakan hukum di bidang obat dan makanan terjadi karena diskresi yang dijalankan oleh aparat penegak hukum tidak cermat. Selain itu adanya dualisme kewenangan untuk melakukan penyidikan dan kurangnya koordinasi di antara aparat penegak hukum (Polri dan Balai Pengawasan Obat dan Makanan) juga telah menghasilkan kondisi-kondisi yang tidak mendukung bagi upaya-upaya untuk memberikan perlindungan terhadap korban kejahatan di bidang obat dan makanan.

KATA PENGANTAR

Tidak ada ungkapan yang lebih tepat selain dari memanjatkan puji syukur kehadiran Allah Swt yang telah melimpahkan rahmat dan karunia-Nya kepada penulis sehingga dapat menyelesaikan tugas akhir sebagai mahasiswa pada Program Studi S2 (Magister) Ilmu Hukum Universitas Diponegoro.

Sebagai bahan untuk menyelesaikan tugas akhir ini, penulis memilih topik tentang persepsi masyarakat terhadap perlindungan korban kejahatan di bidang obat dan makanan yang penelitiannya dilakukan di wilayah Kotamadia Semarang. Masalah persepsi masyarakat tentang perlindungan korban kejahatan ini dipandang cukup penting untuk dikaji mengingat persepsi masyarakat ini akan menentukan upaya-upaya masyarakat dalam memberikan perlindungan terhadap korban kejahatan yang pada akhirnya berpengaruh pula pada upaya-upaya untuk mewujudkan kesejahteraan sosial bagi seluruh masyarakat.

Penyusunan tugas akhir ini terwujud berkat bimbingan Bapak Dr IS Susanto, SH baik sebagai dosen penulis di Program Studi S2 (Magister) Ilmu Hukum Universitas Diponegoro maupun sebagai pembimbing penulis dalam melaksanakan tugas sehari-hari sebagai dosen muda di

Fakultas Hukum Universitas Diponegoro. Atas bimbingan Bapak Dr. IS Susanto, SH yang tidak ternilai harganya, penulis hanya mampu membalas dengan ucapkan terima kasih yang disertai dengan harapan dapat meniru sifat-sifat keterpelajaran beliau.

Ucapan terima kasih juga penulis sampaikan kepada pihak-pihak yang telah memberikan sumbangan berharga kepada penulis yaitu antara lain adalah :

1. Rektor Universitas Diponegoro, Bapak Prof.Dr. Muladi, SH.
2. Dekan Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Bapak Prof. Dr. Barda Nawawi Arief, SH.
3. Ketua Program Studi S2 (Magister) Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, Bapak Prof. H. Poerwahid Patrik, SH.
4. Segenap dosen penulis di Program Studi S2 (Magister) Ilmu Hukum Universitas Diponegoro,.
5. Para responden yang terdiri dari :
 - a. Kepala Balai Pengawasan Obat dan Makanan Jawa Tengah, dan Kepala Sub Bag tata Usaha Balai POM Jateng, Bapak Drs. Dasuki, Apt.
 - b. Kepala Kepolisian Kota Besar Semarang dan Kepala Unit Reserse Ekonomi Satuan Reserse Poltabes Semarang, Bapak Letda Wasidi.
 - c. Kepala Kejaksaan Negeri Semarang dan Bapak Abdul Hussein, SH.
 - d. Ketua Pengadilan Negeri Semarang dan Bapak Sumantono, SH.

- e. Ketua Lembaga Pembinaan dan Perlindungan Konsumen Semarang dan Sdr. Hermawan serta Sdr Dra Wulanti Sofiana.
 - f. Ibu Nono Suwarno di Plamongan Indah, Ibu Victor Hutabarat di Puri Anjasmoro dan Ibu Gemiyarsih di Pleburan Semarang.
 - g. John Richard, SH dari Kantor Penasehat Hukum Ridwan Widyadarma, SH. MH. PhD.
6. Teman-teman penulis di Program Studi S2 (Magister) Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Angkatan XIII, khususnya dari Bidang Kajian Hukum dan Sistem Peradilan Pidana.
 7. Segenap karyawan Tata Usaha Program Studi S2 (Magister) Ilmu Hukum Universitas Diponegoro.
 8. Serta semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu.

Akhirnya perhatian dan dorongan yang sangat besar juga telah ditunjukkan oleh istri penulis, Suswahyuni Sri Asih dan kedua putra penulis Okky Singgih Laksono Waskito Adji dan Cintya Pratyaksa. Semoga upaya-upaya yang penulis kerjakan dapat memberikan manfaat baik bagi keluarga, bangsa maupun negara.

Semarang, Juli 1997

RB Sularto

DAFTAR ISI

| | HALAMAN |
|--|---------|
| HALAMAN JUDUL | i |
| LEMBAR PENGESAHAN | ii |
| RINGKASAN | iii |
| KATA PENGANTAR | vi |
| DAFTAR ISI | ix |
| BAB I PENDAHULUAN | 1 |
| A. LATAR BELAKANG | 1 |
| B. PERMASALAHAN | 8 |
| C. TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN | 9 |
| D. KERANGKA TEORITIS | 11 |
| E. METODE PENELITIAN | 18 |
| F. SISTIMATIKA PENULISAN | 24 |
| BAB II TINJAUAN PUSTAKA | 28 |
| A. STUDI TENTANG KEJAHATAN DAN PERKEMBANGANNYA | 28 |
| 1. Paradigma Dalam Kriminologi | 28 |
| 2. Studi tentang White Collar Crime dan Kejahatan Korporasi | 45 |
| B. STUDI TENTANG KORBAN DAN RELEVANSINYA | 68 |
| 1. Ruang Lingkup Viktimologi | 69 |
| 2. Hubungan Korban dan Pelaku Kejahatan | 74 |

| | |
|--|-----|
| 3. Studi tentang Korban dan Hubungannya dengan Masyarakat | 79 |
| 4. Eksistensi Korban dalam Sistim Peradilan Pidana | 91 |
| C. REALITAS KEJAHATAN DAN KORBAN SEBAGAI KONS- TRUKSI SOSIAL | 96 |
| D. ASPEK BIROKRASI DALAM PENEGAKAN HUKUM | 102 |
| BAB III HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS | 108 |
| A. GAMBARAN SINGKAT KASUS KEJAHATAN DIBIDANG OBAT DAN MAKANAN DI KODIA SEMARANG | 108 |
| B. UPAYA MASYARAKAT MEMBERIKAN PERLINDUNGAN TERHADAP KORBAN | 150 |
| C. PENEGAKAN HUKUM DALAM KAITANNYA DENGAN UPAYA PERLINDUNGAN KORBAN | 160 |
| BAB IV PENUTUP | 172 |
| A. KESIMPULAN | 172 |
| B. SARAN | 179 |
| DAFTAR PUSTAKA | 182 |

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Selama beberapa dekade terakhir ini kebijakan pembangunan lebih dititikberatkan pada pembangunan bidang ekonomi. Meskipun demikian bukan berarti bidang pembangunan yang lainnya terabaikan. Salah satu bidang pembangunan yang cukup mendapat perhatian adalah pembangunan bidang kesehatan.

Pada umumnya pembangunan bidang kesehatan diarahkan untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia Indonesia. Tujuan lain yang juga hendak dicapai adalah untuk meningkatkan kualitas kehidupan dan usia harapan hidup, meningkatkan kesejahteraan keluarga dan masyarakat, serta untuk mempertinggi kesadaran masyarakat akan pentingnya hidup sehat. Untuk mencapai tujuan pembangunan bidang kesehatan tersebut antara lain ditempuh dengan mengupayakan perbaikan kesehatan masyarakat misalnya dilaksanakan melalui pengawasan yang ketat terhadap obat, makanan dan minuman.

Pengawasan yang ketat terhadap obat dan makanan diselenggarakan untuk melindungi masyarakat dari bahaya yang disebabkan oleh penggunaan obat dan makanan yang tidak memenuhi persyaratan mutu, keamanan ataupun

kemanfaatannya. Produk obat dan makanan yang tidak memenuhi persyaratan mutu, keamanan ataupun kemanfaatnya bukan saja dapat merugikan masyarakat karena terganggu kesehatannya, tetapi bahkan dapat juga mengancam jiwa masyarakat yang mengkonsumsinya.

Sampai saat ini sudah banyak kerugian yang diderita oleh masyarakat akibat mengkonsumsi produk yang tidak memenuhi persyaratan mutu, keamanan ataupun kemanfaatannya. Kerugian yang cukup besar diderita oleh masyarakat tercatat telah beberapa kali terjadi di Indonesia.

Sebagai contoh adalah peristiwa yang terjadi pada sekitar bulan September 1989, yaitu ketika masyarakat di beberapa daerah di Indonesia cukup diresahkan dengan beredarnya biskuit yang mengandung bahan beracun berupa **Anion Nitrit (NO₂)** dan ternyata juga telah mengakibatkan jatuhnya beberapa korban jiwa. Tercatat 14 (empatbelas) orang meninggal dunia, yaitu 4 (empat) orang di daerah Tangerang dan 10 (sepuluh) orang di beberapa daerah lainnya akibat mengkonsumsi biskuit yang mengandung racun berbahaya tersebut.¹ Demikian pula pada akhir bulan April 1994 di Kabupaten Lahat Sumatera Selatan, dilaporkan 5 (lima) orang meninggal dunia dan 69 (enampuluhsembilan) lainnya dirawat di rumah sakit akibat keracunan **Asam Sianida** yang ada dalam makanan yang diduga berasal dari

1. Lihat Putusan Pengadilan Negeri Tangerang Nomor 30/PID.B/1990/PN/TNG tanggal 1 Agustus 1990.

Mie Instant.²

Sampai saat ini memang belum ada angka yang pasti tentang jumlah korban jiwa ataupun kerugian materi yang diderita oleh masyarakat akibat mengkonsumsi produk makanan yang tidak memenuhi persyaratan mutu, keamanan ataupun kemanfaatannya. Belum ada satu instansi, baik instansi pemerintah maupun swasta yang secara representatif memberikan data yang dapat dipakai untuk melihat gambaran tentang korban (jiwa dan ataupun materi) yang diakibatkan oleh mengkonsumsi bahan makanan.

Data yang didapat hanya menunjukkan gambaran kasar, yaitu selama tujuh tahun terakhir (1988-1994) yang didasarkan pada pantauan berita dari media massa cetak yang mencatat adanya 31 kasus keracunan makanan meliputi kasus keracunan makanan dari produk makanan yang diproduksi oleh industri maupun produk makanan yang diolah oleh kalangan rumah tangga. Berdasarkan data dari 31 kasus keracunan tersebut tercatat 4.035 orang yang menjadi korban dan 58 orang diantaranya meninggal dunia.³

Demikian pula data tentang korban yang diakibatkan oleh pemakaian produk obat yang tidak memenuhi persyaratan mutu, keamanan dan kemanfaatannya masih sangat sulit didapat. Data yang cukup memadai hanya didapat atau

2. Sudaryatmo. *Masalah Perlindungan Konsumen di Indonesia*. (Bandung:1996), halaman 41.

3. *Ibid.* Halaman.41.

berasal dari kasus-kasus yang terjadi di luar negeri, seperti misalnya Kasus **Thalidomide** yang terjadi di Inggris pada dekade 1960-an. Ketika itu ratusan wanita hamil yang mengkonsumsi obat dengan merek dagang **Distavel** yang diproduksi oleh **Distillers Company** ternyata kemudian melahirkan ratusan bayi cacat.⁴

Sedangkan data yang berasal dari dalam negeri hanya berkisar pada peristiwa yang terjadi tahun 1991, yaitu penarikan sejumlah 285 merk obat dari pasaran pada tanggal 21 Nopember 1991 karena diduga tidak memenuhi persyaratan mutu, keamanan dan kemanfaatannya. Jumlah merk obat yang ditarik tersebut memang relatif sangat kecil bila dibandingkan dengan keseluruhan merk obat yang beredar yang jumlahnya mencapai 12.000 buah. Padahal di berbagai negara, jumlah merk obat yang beredar tidak sebanyak itu dan sebagai perbandingan di Banglades dan Swedia hanya 3.000 merk obat yang beredar di pasaran.⁵

Peredaran merk obat yang sangat banyak tersebut oleh beberapa pihak seperti dari Lembaga Konsumen Indonesia, Ikatan Dokter Indonesia ataupun kalangan perguruan tinggi, dinilai tidak terlalu menguntungkan masyarakat. Masyarakat dihadapkan pada begitu banyaknya pilihan obat yang diproduksi dengan cara yang masih

4. Maurice Goldsmith. "The Thalidomide Affairs". Dalam Israel Drapkin dan Emilio Viano. *Victimology*. (Lexington: 1974), halaman 205.

5. Suara Pembaruan. 28 Oktober 1991, halaman I dan IV.

diragukan baik dari segi pemenuhan persyaratan mutu, keamanan ataupun kemanfaatannya. Kutipan dari sebagian artikel yang dimuat di sebuah surat kabar yang terbit di Jakarta di bawah ini telah menggambarkan dengan jelas ketidaklayakan edar dari ratusan merek obat yang ditarik tersebut, yaitu :

Obat Yang Ditarik

Obat antidiare yang mengandung kliokinol oral yang ditarik dari peredaran berjumlah 35 obat. Antidiare lain atau kombinasinya ditarik pula dari peredaran. Pertimbangannya penyakit diare biasanya tidak membutuhkan antibiotik. Streptomycin tidak efektif untuk pengobatan diare. Golongan sulfa dahulu berguna untuk disentri basiler tetapi tidak dianjurkan karena sering timbul resistensi. Kombinasi vitamin tidak ada manfaatnya untuk pengobatan diare. Sedang anti histamin tidak jelas manfaatnya.

Golongan antibiotik yang ditarik dari peredaran berjumlah 19 obat, 16 diantaranya antibiotik kombinasi. Pertimbangan manfaat kombinasi terlalu sedikit dibanding kemungkinan penyalahgunaannya.

Golongan obat untuk terapi ekstrak hati berjumlah 35 buah yang ditarik dari peredaran. Pertimbangannya karena penggunaannya dapat mengakibatkan anafilactic shock (shock pada saat disuntik yang bisa menimbulkan kematian).

Obat untuk mengurangi peradangan atau enzim proteolitik sebanyak 5 buah. Pertimbangannya data penunjang menunjukkan efektivitasnya kurang meyakinkan dan merugikan masyarakat.

Menurut data awal sebanyak 25 halaman yang diberikan pada wartawan, jenis obat perangsang nafsu makan sejumlah 35 buah, terutama kombinasi.

Anti jamur yang dikombinasikan dengan corticosteroid untuk obat kulit mempunyai waktu kerja yang berbeda. anti jamur memerlukan terapi yang lama sedang corticosteroid tidak boleh dipakai dalam jangka waktu lama karena pertimbangan efek sampingnya.

Empat buah jenis anti hipotensi ditarik dari peredarannya. Pertimbangannya hipotensi bukan indikasi yang harus diobati bila terjadi hipotensi karena adanya kelainan pada organ tubuh maka yang diperlukan adalah pengobatan penyebabnya.

Obat-obat golongan protector hati sudah lama dan banyak digunakan. Kelas terapi ini menurut Dirjen POM adalah merupakan rekaan (ciptaan) produsen obat saja. Sebagai pengganti untuk obat jenis ini cukup diberikan vitamin B complex dosis tinggi. Untuk itu 13 obat protector hati ditarik dari peredaran.

Anti varises dan wasir yang ditarik dari peredaran ada 16 buah. Sedang obat asma yang ditarik dari peredaran sebanyak 33 buah, contohnya Napacin.

Jenis hormon anabolik dengan atau kombinasi hormon dengan vitamin yang ditujukan sebagai hormon pertumbuhan memang memiliki efek samping. Itulah sebabnya 18 obat dari golongan ini ditarik dari peredaran.

Menurut Slamet ditariknya 285 jenis obat ini dari peredaran secara ilmiah tidak merugikan.⁶

Penarikan ratusan merek obat dari peredaran pada tahun 1991 tersebut tidak disebabkan oleh adanya (belum ditemukannya) kasus kerugian yang diderita oleh masyarakat akibat menggunakan obat-obat yang ditarik tersebut. Pada saat itu memang tidak (belum) ditemukan berita-berita ataupun laporan tentang keluhan masyarakat akibat menggunakan obat-obat tersebut. Belum ditemukannya laporan tentang keluhan masyarakat paling tidak ada beberapa kemungkinan, seperti antara lain bahwa masyarakat tidak tahu akan bahaya obat tersebut (pengetahuan masyarakat yang terbatas tentang obat/pengaruhnya); masyarakat segan melapor misalnya karena pertimbangan nilai kerugian; ataupun masyarakat sudah menyampaikan keluhannya baik kepada dokter ataupun para medik lainnya tetapi tidak ada tindak lanjutnya.

6. *Ibid.*

tindak lanjutnya.

Penarikan obat-obat tersebut tampaknya lebih merupakan tindakan preventif dari pemerintah untuk mencegah timbulnya korban dari masyarakat mengingat pertimbangan yang didasarkan pada ketidaklayakan obat-obat yang beredar tersebut baik dari segi persyaratan mutu, keamanan ataupun kemanfaatannya. Selain itu langkah ini sudah merupakan tanggung jawab pemerintah untuk melindungi dan mensejahterakan warganya.

Tindakan pemerintah melakukan penarikan obat yang tidak memenuhi persyaratan mutu, keamanan dan kemanfaatannya tersebut merupakan salah satu bentuk upaya perlindungan terhadap masyarakat luas. Pemerintah tampaknya berupaya memberikan berbagai perlindungan terhadap masyarakat dari produk-produk obat dan makanan yang membahayakan, termasuk perlindungan hukum di dalamnya. Kemauan untuk menggalakkan perlindungan hukum dapat terlihat dengan disahkannya beberapa undang-undang, seperti Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan.

Meskipun ketentuan yang mengatur tentang obat dan makanan telah memiliki landasan perundang-undangan yang jelas, namun tidak otomatis perlindungan masyarakat dari obat dan makanan sudah dilaksanakan sebagaimana diamanatkan oleh perundang-undangan yang mengatur masalah tersebut. Masih sering dijumpai ketidakpedulian berbagai

pihak tentang perlindungan masyarakat (korban) dari kejahatan-kejahatan yang berkaitan dengan obat dan makanan tersebut.

Upaya-upaya perlindungan korban disamping perlu tindakan konkret juga masih perlu didukung oleh berbagai penelitian dan pengkajian. Oleh karena masih langkanya penelitian tentang hal ini, maka sebagai langkah awal dan dipandang cukup mendasar adalah penelitian untuk melihat persepsi masyarakat tentang perlindungan yang dapat diberikan terhadap korban kejahatan. Masalah persepsi perlu diteliti mengingat untuk memahami tingkah laku manusia, dalam hal ini upaya perlindungan terhadap korban, tidak cukup dengan hanya merekam hal-hal yang nampak secara eksplisit, melainkan juga harus melihat secara keseluruhan dalam totalitas konteksnya, yaitu dalam kerangka makna yang dipersepsi oleh manusia pelakunya. Oleh karena itu penelitian dan penulisan ini diharapkan dapat memberikan sumbangan terhadap permasalahan yang muncul.

B. PERMASALAHAN

Bertitik tolak dari uraian latar belakang, maka permasalahan yang diangkat adalah sebagai berikut :

1. Bagaimanakah persepsi masyarakat tentang perlindungan terhadap korban kejahatan di bidang obat dan makanan

serta aspek-aspek dan kondisi apakah yang mempengaruhi pembentukan persepsi tersebut ?

2. Bagaimanakah pengaruh persepsi masyarakat terhadap upaya perlindungan korban kejahatan di bidang obat dan makanan ?
3. Bagaiamanakah upaya-upaya yang dilakukan terhadap perlindungan korban kejahatan di bidang obat dan makanan ?

C. TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN

Pada dasarnya tujuan penelitian yang hendak dicapai tidak terlepas dari permasalahan yang dimunculkan. Oleh karena itu tujuan yang diharapkan dapat tercapai adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui persepsi yang dimiliki masyarakat tentang perlindungan korban kejahatan di bidang obat dan makanan, mengetahui proses terbentuknya persepsi tersebut serta mengetahui aspek-aspek dan kondisi-kondisi yang mempengaruhi terbentuknya persepsi tersebut.
2. Untuk mengetahui tindakan-tindakan/perilaku masyarakat yang didasarkan pada persepsi yang dimilikinya tentang upaya perlindungan korban kejahatan di bidang obat dan makanan.
3. Untuk mengetahui upaya-upaya yang dilakukan baik oleh

anggota masyarakat secara individual, lembaga-lembaga swadaya masyarakat dan pemerintah tentang perlindungan terhadap korban kejahatan di bidang obat dan makanan serta secara khusus untuk mengetahui upaya-upaya yang dilakukan oleh aparat penegak hukum dalam memperbaiki aspek-aspek dan kondisi penegakan hukum di bidang obat dan makanan.

Penelitian ini diharapkan akan dapat memberikan manfaat baik secara praktis maupun teoritis.

1. Manfaat dari segi praktis

- a. Memperluas wawasan berpikir khususnya bagi penulis dan para pembaca serta masyarakat pada umumnya dalam masalah perlindungan terhadap korban.
- b. Memberikan gambaran tentang permasalahan yang ada sehingga dapat dijadikan masukan bagi upaya-upaya perlindungan terhadap korban.

2. Manfaat dari segi teoritis

- a. Memberikan sumbangan bagi pengembangan studi tentang korban (viktimologi) serta memperkaya kajian viktimologis khususnya yang berkaitan dengan perlindungan korban dan masalah korban pada umumnya.
- b. Memberikan masukan akademis bagi pembentukan dan penyempurnaan kebijakan legislatif dan kebijakan sosial yang berkaitan dengan upaya-upaya perlindungan terhadap korban serta upaya-upaya pencapaian tujuan sistim peradilan pidana yaitu antara lain untuk kesejahteraan sosial.

D. KERANGKA TEORITIS

Studi tentang perilaku manusia, khususnya perilaku kejahatan (*criminal behavior*), telah berkembang dengan pesat. Kalau pada awalnya para peminat disiplin kriminologi memfokuskan perhatiannya hanya pada para pelaku kejahatan, maka dalam perkembangan selanjutnya perhatian para peminat disiplin kriminologi telah beralih pada masalah kejahatan itu sendiri, yaitu kejahatan tidak hanya semata-mata dipandang sebagai suatu kesatuan hukum, tetapi merupakan suatu situasi yang kompleks yang mencerminkan hubungan diantara para pihak yang berbeda-beda, norma-norma kultural dan harapan-harapan dari masyarakat. Kejahatan telah dipandang sebagai hasil operasionalisasi dari faktor-faktor yang sangat kompleks yang mencakup faktor-faktor yang bersifat emosional, rasional, insidental dan situasional.⁷ Hal ini telah membawa konsekuensi kepada meningkatnya perhatian terhadap masalah korban sebagai bagian yang integral dari studi tentang kejahatan.

Sebagai bagian yang integral dari studi tentang kejahatan, studi tentang korban mempunyai bidang jelajah yang sangat luas. Seperti halnya masalah korban pada umumnya, perlindungan terhadap korban kejahatan merupakan masalah yang belum banyak mendapat perhatian baik dari

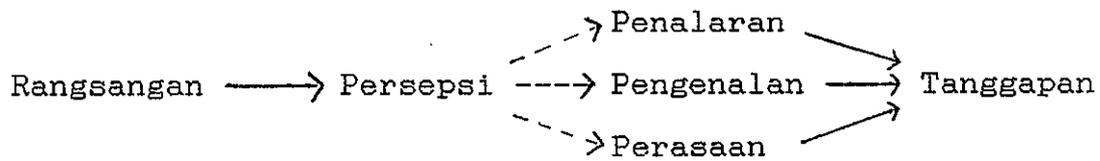
7. Israel Drapkin dan Emilio Viano. *Victimology*. (Lexington:1974), halaman xi.

kalangan ilmuwan maupun masyarakat luas. Padahal apabila dikaji lebih dalam, hak mendapatkan perlindungan ini merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari hak-hak yang paling asasi dari korban.

Upaya-upaya perlindungan terhadap korban kejahatan yang dilakukan oleh masyarakat akan sangat bergantung dari pengetahuan dan persepsi masyarakat tentang masalah korban dan perlindungan korban itu sendiri. Secara umum dapat diketahui bahwa pengetahuan dan persepsi masyarakat tentang korban dapat diperoleh melalui tindakan-tindakan yang dilakukan oleh aparat penegak hukum dalam membantu korban kejahatan serta melalui pemberitaan media massa. Berdasarkan hal ini dapat dikatakan bahwa pengetahuan dan persepsi masyarakat tentang realitas korban kejahatan adalah dibentuk atau yang dalam istilah sosiologisnya dikenal sebagai konstruksi sosial (*social construction*). Oleh karena realitas sosial tentang korban merupakan hasil konstruksi, maka realitas korban dapat dikonstruksikan dalam "wajah" realitas yang lain atau berbeda, yaitu dipengaruhi oleh nilai-nilai, kepentingan dan tujuan yang ingin dicapai oleh orang yang mengkonstruksikannya.

Tanpa bermaksud untuk membahas proses psikologi terjadinya persepsi, namun dalam psikologi sosial sebagaimana yang ditulis oleh Bernard Hennesy, dikenal Teori Rangsangan-Tanggapan (*Stimulus-Response*) yang menggambarkan proses psikologi dari adanya rangsangan

hingga menghasilkan tanggapan. Timbulnya rangsangan hingga menghasilkan tanggapan berdasarkan teori tersebut secara garis besarnya dapat digambarkan sebagai berikut :



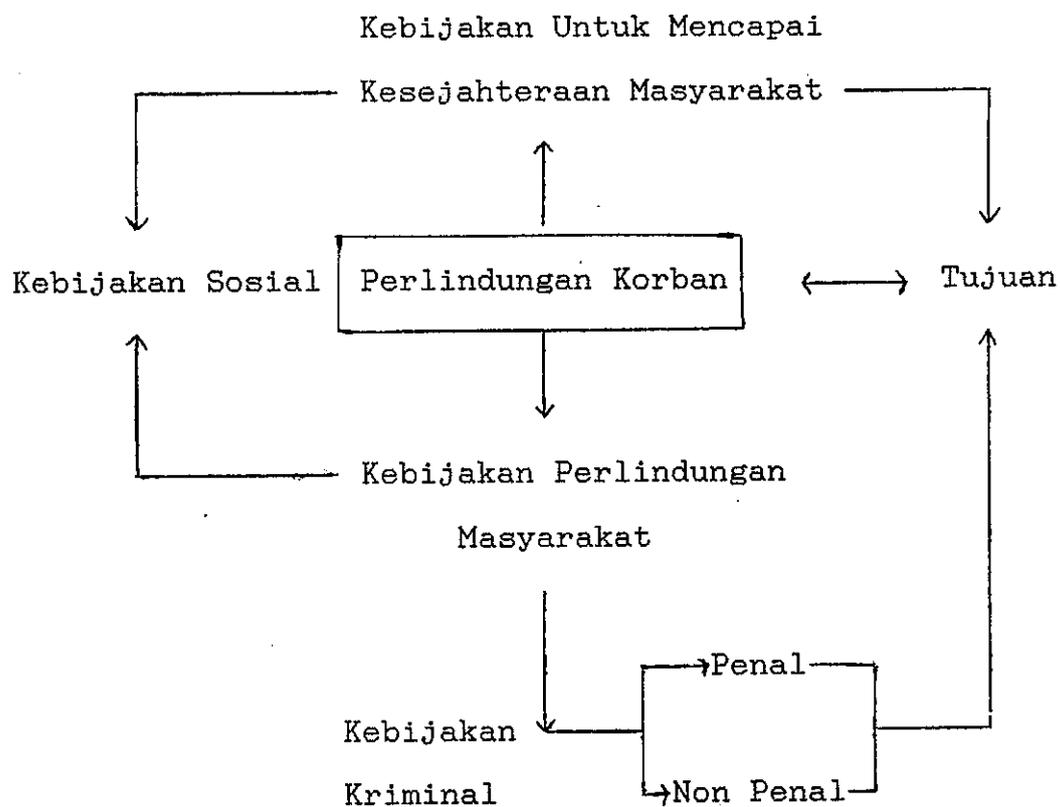
Persepsi ini merupakan bagian dari keseluruhan proses yang menghasilkan tanggapan setelah rangsangan diterapkan kepada manusia. Adapun persepsi (*perception*) itu sendiri dapat didefinisikan sebagai cara manusia menangkap rangsangan. Penalaran (*reason*) adalah proses yang menghubungkan satu rangsang dengan rangsangan yang lainnya pada tingkat pembentukan psikologis. Kognisi (*cognition*) atau pengenalan adalah proses cara manusia memberikan arti kepada rangsangan. Sedangkan perasaan (*feeling*) adalah konotasi emosional yang dihasilkan oleh rangsangan, baik sendiri maupun bersama-sama dengan rangsangan lain pada tingkat kognitif atau konseptual.⁸

Berdasarkan penjelasan di atas dapat dipahami bahwa tanggapan masyarakat terhadap upaya-upaya perlindungan korban akan sangat dipengaruhi oleh persepsi dan pengetahuan tentang korban yang dimiliki oleh

8. Bernard Hennessy. *Public Opinion*". Diterjemahkan oleh Amiruddin Nasution dengan judul *Pendapat Umum*. (Jakarta:1979), halaman 117-118.

masyarakat, baik persepsi dan pengetahuan dari korbannya itu sendiri, maupun dari aparat penegak hukumnya. Demikian pula upaya-upaya perlindungan terhadap korban melalui kebijakan legislatif akan sangat dipengaruhi oleh persepsi dan pengetahuan pembuat kebijakan legislatif tentang masalah korban.

Apabila dikaji lebih mendalam dapat dikatakan bahwa upaya-upaya perlindungan korban sebenarnya merupakan bagian dari kebijakan perlindungan masyarakat (**Social Defence Policy**) dan kebijakan untuk mencapai kesejahteraan masyarakat (**Social Welfare Policy**) serta bagian integral dari kebijakan untuk mencapai kesejahteraan sosial (**Social Policy**). Secara skematis hubungan tersebut dapat digambarkan sebagai berikut :



Berdasarkan bagan tersebut sebenarnya kebijakan sosial (*social policy*) merupakan salah satu dari kebijakan untuk mencapai tujuan nasional. Kebijakan sosial (*social policy*) yang juga mempunyai tujuan untuk mewujudkan suatu masyarakat yang adil dan makmur, dapat dicapai melalui dua kebijakan lainnya yaitu kebijakan untuk mencapai kesejahteraan sosial (*social welfare policy*) dan kebijakan perlindungan masyarakat (*social defence policy*). Sedangkan dalam kebijakan perlindungan sosial itu sendiri meliputi kebijakan penanggulangan kejahatan (*criminal policy*) yang mencakup baik upaya-upaya yang bersifat penal maupun upaya non penal.

Kebijakan kriminal atau politik kriminal secara singkat dapat dikatakan sebagai suatu usaha yang rasional dari masyarakat dalam menanggulangi kejahatan.⁹ Arti Kebijakan kriminal ini oleh Sudarto lebih jauh dikemukakan sebagai berikut :

1. dalam arti sempit, kebijakan kriminal adalah keseluruhan asas dan metode yang menjadi dasar dari reaksi terhadap pelanggaran hukum yang berupa pidana.
2. dalam arti luas, kebijakan kriminal adalah keseluruhan fungsi dari aparaturnya penegak hukum, termasuk di dalamnya cara kerja dari pengadilan dan polisi.
3. dalam arti paling luas, kebijakan kriminal adalah keseluruhan kebijakan yang dilakukan melalui perundang-

9. Sudarto. *Hukum dan Hukum Pidana*. (Bandung:1981), halaman 38

undangan dan badan-badan resmi, yang bertujuan untuk menegakkan norma-norma sentral dari masyarakat.¹⁰

Definisi-definisi kebijakan kriminal tersebut sebenarnya juga telah menggambarkan tujuan utama atau tujuan akhir dari politik atau kebijakan kriminal yaitu perlindungan masyarakat untuk mencapai kesejahteraan masyarakat. Dengan demikian jelas adanya keterpaduan (integralitas) antara kebijakan kriminal dan kebijakan sosial.

Keterpaduan antara kebijakan kriminal dan kebijakan sosial salah satunya akan membawa konsekuensi pada perlunya memperhatikan korban kejahatan. Hak-hak korban dan perlindungannya harus juga dilihat sebagai bagian integral dari keseluruhan kebijakan kriminal. Dengan demikian dalam setiap perumusan kebijakan pembangunan nasional akan mencakup upaya perlindungan korban kejahatan di dalamnya.

Perlindungan terhadap hak-hak korban kejahatan dewasa ini telah menjadi komitmen yang bersifat internasional. Hal ini dipertegas kembali antara lain melalui Kongres PBB tentang Pencegahan Kejahatan dan Pembinaan Para Pelanggar di Milan Itali tahun 1985 yang dalam salah satu resolusinya menyatakan "*victim's right should be perceived as an integral part of the total criminal justice system*". Pengertian korban tidak boleh dilihat hanya semata-mata dari sudut individual atau

10. *Ibid*, halaman 161.

menurut perumusan abstrak dalam perundang-undangan yang berlaku, tetapi juga dilihat dalam konteks yang lebih luas.

Sebagai akibat dari pesatnya pembangunan, khususnya meningkatnya peranan dari pertumbuhan industri serta kemajuan ilmu dan teknologi, upaya perlindungan terhadap korban perlu lebih diperhatikan pada korban akibat kejahatan-kejahatan yang bersifat "dampak dari industrialisasi" (*industrial crime*), khususnya yang berhubungan dengan masalah-masalah :

- kesehatan dan kesejahteraan masyarakat,
- kondisi para pekerja/buruh/karyawan,
- eksploitasi sumber alam dan lingkungan,
- pelanggaran terhadap ketentuan/persyaratan barang dan jasa bagi konsumen.¹¹

Untuk itulah upaya perlindungan korban, khususnya perlindungan terhadap korban kejahatan di bidang obat dan makanan berkaitan erat dengan pembahasan kebijakan kriminal dan kebijakan sosial. Sudah barang tentu dalam kaitannya dengan pembangunan nasional, kesemuanya itu tiada lain adalah untuk menuju pada tercapainya cita-cita nasional, yaitu mewujudkan suatu masyarakat yang adil dan makmur.

11. Departemen of International Economic and Social Affair. *The Seventh United Nations Congress On The Prevention Of Crime And The Treatment Of Offenders*. (New York:1986), halaman 9.

E. METODE PENELITIAN

1. Umum

Penelitian ini dilakukan dengan mencoba menggunakan metode kualitatif. Meskipun penelitian ini menggunakan metode kualitatif, namun mengingat keterbatasan waktu, biaya, dan kemampuan, harus diakui bahwa penelitian ini bukanlah penelitian kualitatif murni.

Metode kualitatif dipilih karena melalui metode ini dapat dihasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang diamati. Sebagaimana ciri penelitian kualitatif pada umumnya, maka penelitian ini berlangsung dalam latar yang wajar/alamiah dan diarahkan pada latar dan individu tersebut secara utuh. Latar yang bersifat alamiah dipergunakan karena untuk mengungkap tingkah laku (persepsi) masyarakat tidak cukup hanya dengan merekam hal-hal yang nampak secara eksplisit dan juga tidak boleh mengisolasi individu/orang ke dalam variabel atau hipotesis, melainkan juga harus melihat secara keseluruhan dalam totalitas konteksnya, sebagai bagian dari suatu keutuhan.

Untuk tidak menjadikan penelitian dan hasilnya menyimpang dari tujuan yang ingin dicapai, maka dalam penelitian tentang perlindungan korban kejahatan di bidang obat dan makanan ini diadakan beberapa

pembatasan, yaitu :

- a. Obat yang dimaksudkan disini adalah semua jenis obat terkecuali obat tradisional, yaitu bahan atau ramuan bahan yang berupa bahan tumbuhan, bahan hewan, bahan mineral, sediaan sarian (galenik) atau campuran dari bahan tersebut yang secara turun-temurun telah digunakan untuk pengobatan berdasarkan pengalaman (angka 10 Pasal 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan).
- b. Makanan yang dimaksudkan disini adalah Pangan Olah-an, yaitu makanan dan minuman hasil proses dengan cara atau metode tertentu dengan atau tanpa bahan tambahan. Panganan olahan yang dimaksud disini tidak termasuk pangan olahan yang diproduksi oleh kalangan rumah tangga, sebagaimana dimaksud oleh Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan.

2. Tahap-Tahap Penelitian

Pada dasarnya tahap penelitian yang telah dilakukan berbentuk siklus yang terdiri dari tiga tahap utama, yaitu :

- a. Tahap orientasi/ekplorasi yang bersifat menyeluruh;
Pada tahap ini dilakukan pengamatan terhadap upaya perlindungan korban kejahatan di bidang obat dan makanan secara umum. Pengamatan dilakukan baik dengan cara menggali informasi dari media massa maupun melalui pengamatan langsung terhadap institusi-institusi yang memberikan perlindungan

terhadap korban, yaitu lembaga swadaya yang memberikan perlindungan dan pembinaan terhadap konsumen, khususnya Lembaga Pembinaan dan Perlindungan Konsumen (LP2K) yang berlokasi di Jalan Selomas Timur II Nomor 30 Semarang.

- b. Tahap eksplorasi secara terfokus sesuai dengan domain yang dipilih sebagai fokus;

Sesuai dengan tujuan penelitian yang telah digariskan, maka pada tahap penelitian ini dilakukan penggalian data pada informan yang telah ditentukan serta data dari informan yang dipilih berdasarkan pengembangan data dari informan awal. Keseluruhan kegiatan penggalian data informan berhenti sampai pada tingkat kedalaman tertentu, yaitu dengan memakai indikasi tidak adanya data/informasi baru yang dapat dikembangkan dari informan.

- c. Tahap pengecekan dan pemeriksaan keabsahan data;

Tahap ini dilaksanakan dengan tujuan data yang telah diperoleh cukup layak dan untuk mempertimbangkan perlu tidaknya melengkapi data yang telah tergalil dari para informan.

3. Tehnik Pengumpulan Data

Tehnik pengumpulan data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a. Pengamatan/observasi

Pengamatan yang dipakai adalah observasi yang non

partisipasif (non participant observation), yaitu peneliti berdiri "sebagai orang luar" dalam situasi sosial yang tengah diamati.

b. Wawancara secara terbuka terhadap informan

Wawancara yang dilakukan adalah wawancara tidak berstruktur dengan tujuan agar arahnya lebih terbuka dan bisa didapatkan informasi yang lebih luas serta wawancara dapat berlangsung lebih luwes.

c. Memeriksa berbagai dokumen antara lain buku-buku dan media massa, khususnya media massa cetak.

4. Instrumen Penelitian

Sesuai dengan karakteristik penelitian kualitatif; maka dalam penelitian ini instrumen utamanya adalah peneliti sendiri. Mengingat penelitian ini penelitian mandiri, maka peneliti sendiri yang terjun langsung ke tempat penelitian selaku tangan pertama dan tidak mempergunakan tenaga pengumpul data di luar peneliti.

5. Sampel Penelitiian

Informan yang telah memberikan data dipilih dari beberapa pihak yaitu :

a. Informan awal adalah seorang ibu rumah tangga yang tinggal di kawasan perumahan Plamongan Indah Semarang. Pemilihan informan awal ini didasarkan pada pertimbangan bahwa informan berdasarkan pada latar belakang pendidikan yang dimiliki, aktivitasnya sebagai anggota masyarakat dan

perilakunya sebagai konsumen, diharapkan dapat memberikan informasi yang dibutuhkan. Untuk melengkapi informasi yang telah didapat dan kemungkinan adanya tambahan informasi baru, informan yang berasal dari kalangan anggota masyarakat luas ini kemudian ditambah 2 (dua) orang lagi. Informan tambahan ini juga merupakan ibu rumah tangga yang masing-masing tinggal di wilayah Puri Anjasmoro dan Pleburan Semarang. Untuk menentukan kedua informan tambahan ini dipergunakan pertimbangan yang tidak berbeda dengan informan awal.

- b. Aktivitis dari lembaga swadaya masyarakat yang bergerak dalam bidang perlindungan konsumen, yaitu dari Lembaga Perlindungan dan Pembinaan Konsumen (LP2K) yang berlokasi di Jalan Selomas II Nomor 30 Semarang.
- c. Pejabat instansi pemerintah yang menangani masalah kesehatan, khususnya dari Balai Pemeriksaan Obat dan Makanan Propinsi Jawa Tengah yang berkedudukan di Jalan Piere Tendean Semarang.
- d. Pejabat instansi penegakan hukum yaitu :
 - 1) Anggota Unit Reserse Ekonomi Satuan Reserse Poltabes Semarang,
 - 2) Jaksa pada Kejaksaan Negeri Semarang,
 - 3) Hakim Pengadilan Negeri Semarang,
 - 4) Penasehat Hukum pada salah satu kantor bantuan hukum di Semarang.

Pada awalnya sebagai informan diharapkan juga berasal dari anggota masyarakat yang pernah melaporkan keluhannya kepada suatu instansi baik pemerintah maupun lembaga swadaya masyarakat. Informan yang dimaksud tidak dapat dihubungi, mengingat pihak instansi yang sering menerima laporan keluhan masyarakat, yaitu Balai Pemeriksaan Obat dan Makanan Propinsi Jawa Tengah (Instansi pemerintah) dan Lembaga Perlindungan dan Pembinaan Konsumen (LP2K) Semarang (Lembaga Swadaya Masyarakat) berkeberatan untuk memberikan informasi tentang anggota masyarakat yang pernah melaporkan keluhan kepada instansinya dengan alasan hal tersebut bertentangan dengan kode etik dari instansinya.

Demikian pula informan awal dari kalangan wakil rakyat (anggota DPRD Kotamadia Semarang) tidak dapat diperoleh. Wakil rakyat yang ditunjuk oleh Pimpinan DPRD Kotamadia Semarang untuk membantu Peneliti tidak memberikan tanggapan hingga batas waktu pengumpulan data berakhir.

6. Analisis Data

Ada empat analisis data yang digunakan yaitu :

a. analisis domain

Analisis ini dipergunakan untuk memperoleh gambaran yang bersifat umum dan relatif menyeluruh. Hasilnya tentu saja masih berupa pengetahuan/pengertian di tingkat "permukaan" tentang berbagai domain atau katagori konseptual dalam penelitian ini, seperti

misalnya domain yang disebut sebagai korban, perlindungan korban dan lain-lainnya.

b. analisis taksonomis

Pada analisis ini fokus penelitian ditetapkan terbatas pada domain/kategori keonseptual tertentu, seperti misalnya persepsi, korban, perlindungan korban dan lain-lain yang sangat berguna dalam upaya mendeskripsikan atau menjelaskan fenomena yang menjadi sasaran penelitian.

c. analisis komponensial

Analisis ini dipergunakan untuk mengidentifikasi sejumlah persoalan kontras dalam masalah perlindungan korban. Dengan demikian diharapkan dapat diperoleh pengertian yang komprehensif.

d. analisis tema

Analisis ini dipergunakan sebagai upaya mencari benang merah dalam penelitian, yaitu antara gambaran umum tentang perlindungan korban yang telah diperoleh, pengertian tentang perlindungan korban yang telah terfokus berdasarkan informasi para informan dan keanekaragaman pengertian tentang perlindungan korban.

Ketiga analisis pertama dilakukan secara simultan pada saat pengumpulan data di lapangan. Sedangkan analisis keempat dilakukan setelah kegiatan pengumpulan data di lapangan.

F. SISTIMATIKA PENULISAN

Penulisan karya tulis ini dibagi menjadi empat bab yang terdiri dari bab pertama yang berisi uraian tentang pendahuluan; bab kedua yang berisi uraian tentang tinjauan pustaka, bab ketiga yang berisi uraian tentang hasil penelitian beserta analisisnya dan bab terakhir yaitu bab keempat merupakan kesimpulan sekaligus sebagai penutup dari karya tulis ini.

Bagian pendahuluan mengungkapkan latar belakang yang dipakai sebagai titik tolak merumuskan permasalahan yang muncul dalam kaitannya dengan upaya perlindungan korban kejahatan di bidang obat dan makanan. Setelah perumusan masalah telah dikemukakan, hal lain yang menentukan arah penelitian dan karya tulis ini adalah tujuan yang ingin dicapai dan manfaat penelitian yang diharapkan, baik dari segi praktis maupun segi teoritisnya. Untuk menjawab baik permasalahan yang telah dikemukakan, maupun tujuan dan manfaat penelitian yang diharapkan, kerangka teoritis perlu dipaparkan sebagai titik tolak pemecahan masalah. Sedangkan bagian lain yang sangat menentukan hasil akhir dari penelitian dan karya tulis ini adalah metode penelitian yang dipergunakan. Mengingat penelitian ini bertujuan untuk mengungkap persepsi dan pengetahuan masyarakat tentang perlindungan korban, maka metode yang dipergunakan dalam penelitian adalah metode kualitatif.

Bab kedua karya tulis ini berisi empat subbab yang saling berkaitan erat. Pada subbab pertama dipaparkan perkembangan studi tentang kejahatan. Didalamnya mencakup studi tentang paradigma-paradigma yang berkembang dalam studi tentang kejahatan (kriminologi), paradigma yang cukup berkembang belakangan ini yaitu kriminologi kritis, serta studi tentang bentuk-bentuk kejahatan yang berkaitan dengan perkembangan budaya kontemporer seperti **Kejahatan White-Collar** dan **Kejahatan Korporasi**. Pada sub bab kedua dipaparkan studi tentang korban kejahatan. Hal yang berkaitan dengan studi tentang korban kejahatan (viktimologi) adalah kaitan viktimologi dengan kriminologi, kedudukan korban dalam kerangka sistim peradilan pidana serta upaya perlindungan korban dalam kerangka politik kriminal. Subbab ketiga dari bab kedua ini sedikit memaparkan tentang proses dan hasil konstruksi masyarakat terhadap realitas-realitas yang ada di masyarakat. Sedangkan subbab terakhir dari bab ini membahas tentang aspek birokrasi dalam penegakan hukum.

Hasil penelitian dan analisisnya dituangkan dalam bab ketiga. Analisis yang dibuat dengan didasarkan pada paparan-paparan yang ada pada bab-bab sebelumnya, terutama yang berkaitan dengan latar belakang, permasalahan, tujuan dan kerangka teoritis yang dipergunakan.

Bab terakhir yaitu bab keempat berisi kesimpulan-kesimpulan yang didapat dengan menarik benang merah antara latar belakang, permasalahan, tujuan, hasil penelitian

penutup ini disertakan rekomendasi atau saran-saran yang diharapkan dapat dipergunakan oleh pihak-pihak yang terkait dalam mengupayakan secara optimal perlindungan terhadap korban kejahatan di bidang obat dan makanan.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. STUDI TENTANG KEJAHATAN DAN PERKEMBANGANNYA

1. Paradigma Dalam Kriminologi

Suatu realitas yang menempati posisi paling sentral dalam kehidupan manusia adalah ilmu pengetahuan. Ilmu pengetahuan bagi manusia bukan saja sekedar jalan menuju perkembangan diri, tetapi juga sebagai bagian integral dari perkembangan diri itu sendiri.

Pada awalnya ilmu pengetahuan dikembangkan manusia dengan tanpa pamrih dalam arti tidak mempunyai konsekuensi dalam kehidupan kemasyarakatan. Pengembangan ilmu pengetahuan tidak bertujuan untuk mempermudah urusan atau meningkatkan taraf hidup jasmani manusia. Taraf hidup jasmani manusia dianggap telah ditentukan oleh alam kodrat dan manusia tidak sanggup mengubah alam kodrat. Berdasarkan hal ini, ilmu pengetahuan hanya bertujuan untuk memperingatkan manusia bahwa selain sebagai makhluk alamiah, ia masih merupakan sesuatu yang lain, yaitu makhluk yang mengetahui tentang dirinya dan dengan demikian juga tentang perbedaannya dengan alam. Melalui ilmu pengetahuan diharapkan manusia dapat mendalami

pengertian tentang diri manusia dan alam itu, serta secara rohani manusia sampai pada inti dirinya. Oleh karena itu ilmu pengetahuan dipraktekkan demi ilmu pengetahuan itu sendiri, yaitu hanya dengan dan dalam ilmu pengetahuan manusia bisa menjadi manusia sungguh-sungguh, yaitu makhluk yang menyadari dirinya dan kedudukannya yang unik dalam kosmos.¹

Proses historis yang menyangkut perkembangan ilmu pengetahuan telah menghasilkan dua arah berlawanan yang terjadi secara bersamaan. Pada satu sisi, terdapat kecenderungan adanya upaya-upaya untuk mencari asas-asas yang menjamin kesatuan dalam ilmu pengetahuan. Sedangkan di sisi lainnya, ilmu pengetahuan yang satu itu telah terpecah belah menjadi banyak disiplin atau ilmu tersendiri.

Keanekaragaman ilmu pengetahuan terjadi tidak karena ilmu-ilmu tersebut membahas bagian-bagian yang berlainan dari realitas atau dengan kata lain dapat dikatakan bahwa ilmu sebetulnya membahas seluruh realitas, tetapi selalu menurut sudut pandangan tertentu. Ilmu-ilmu menjadi berbeda-beda tidak terutama karena obyek materialnya, tetapi khususnya

1. AGM van Melsen. *Wetenschap en Verantwoordelijkheid*. Terjemahan K. Bertens. *Ilmu Pengetahuan dan Tanggung Jawab Kita*. (Jakarta:1992), halaman 5.

berbeda menurut obyek formalnya.²

Meskipun dalam perjalanan sejarahnya ilmu pengetahuan berkembang menjadi ilmu-ilmu teoritis dan ilmu-ilmu praktis, namun sebetulnya ilmu pengetahuan selalu ditandai oleh adanya pertautan antara teori dan praktis. Kedua-duanya memegang peranan yang penting dalam ilmu pengetahuan. Tanpa bermaksud untuk menajamkan dikhotomi diantara keduanya, di dalam tulisan ini hanya akan disinggung lebih jauh mengenai teori dan kaitannya dengan salah satu cabang ilmu pengetahuan, yaitu ilmu pengetahuan yang mempelajari kejahatan atau kriminologi.

Teori adalah bagian dari suatu penjelasan mengenai sesuatu. Penjelasan dipandang menjadi masuk akal akan dipengaruhi oleh fenomena tertentu yang dipersoalkan di dalam keseluruhan bidang pengetahuan. Adapun keseluruhan bidang pengetahuan tersebut merupakan latar belakang budaya kontemporer yang berupa dunia informasi, hal-hal yang dipercayai (*beliefs*) dan sikap-sikap yang membangun iklim intelektual dari setiap orang pada suatu waktu dan tempat tertentu.³

2. *Ibid*, halaman 22.

Obyek material yang dimaksudkan disini adalah seluruh wilayah yang digarap oleh ilmu yang bersangkutan. Sedangkan *obyek formal* adalah sudut pandangan khusus yang dijalankan dalam mempelajari obyek material itu.

3. I.S. Susanto. *Kejahatan Korporasi*. (Semarang:1995), halaman 5.

Perkembangan sejarah ilmu pengetahuan telah mencatat bahwa di dalam masalah penjelasan ini secara umum dapat dibedakan dua cara pendekatan yang mendasar yaitu pendekatan *spiritistik* (*demonologik*) dan pendekatan naturalistik. Kedua pendekatan ini dikenal baik pada masa kuno maupun modern.⁴

Pendekatan *spiritistik* (*demonologik*) adalah penjelasan yang mendasarkan pada adanya kekuatan lain atau spirit (roh). Unsur utama dalam penjelasan *spiritistik* adalah sifatnya yang melampaui dunia empirik; dia tidak terikat oleh batasan-batasan kebendaan atau fisik, dan beroperasi dalam cara-cara yang bukan menjadi subyek dari kontrol atau pengetahuan dari pikiran manusia yang bersifat terbatas. Spirit (roh) itu sendiri tidak dapat dijelaskan dan tidak dapat dimengerti, sehingga merupakan cara yang sempurna bagi semua fenomena yang sulit dimengerti. Dasar penjelasannya terletak pada adanya kekuasaan yang lain.⁵

Pada pendekatan yang kedua, yaitu pendekatan *naturalistik* lebih memberikan penjelasan yang terperinci dan bersifat khusus, serta melihatnya dari segi obyek dan kejadian-kejadian dunia kebendaan dan fisik. Di dalamnya dipergunakan ide-ide dan penafsiran

4. George B Vold. *Theoretical Criminology*. (New York:1980), halaman 4.

5. I.S. Susanto. *Log cit*.

terhadap obyek dan kejadian-kejadian serta hubungannya dengan dunia yang ada. Penjelarasannya berada pada hal-hal yang diketahui dan dianggap benar menurut fakta fisik atau empirik dan dunia kebendaan.⁶ Pembahasan lebih lanjut dalam kaitannya dengan bidang kajian tentang kejahatan (kriminologi) akan berada dalam kerangka pendekatan yang bersifat naturalistik ini.

Pendekatan *naturalistik* secara garis besarnya dapat dibedakan dalam tiga bentuk sistim pemikiran. Sistim pemikiran ini atau yang juga disebut sebagai aliran pemikiran ataupun paradigma, digunakan sebagai dasar kerangka pemikiran teori dan penelitian dalam memberikan penjelasan mengenai fenomena kejahatan. Ketiga aliran pemikiran ini, yaitu *aliran klasik*, *positif* dan *kritis*, memiliki perbedaan yang cukup mendasar. Oleh karena itu batasan dan istilah kejahatan dan penjahat bagi kriminologi tertentu tergantung dari aliran pemikiran yang dianut. Kerangka pemikiran ini juga sangat berpengaruh pada cara pendekatan atau cara-cara yang ditempuh dalam mempelajari kejahatan dan konsepnya mengenai tugas yang diemban oleh kriminologi.⁷

Pemahaman tentang batasan dan istilah kejahatan dan penjahat bagi kriminologi tertentu sebagaimana

6. *Ibid.*

7. *Ibid.*

telah diuraikan sebelumnya sangat tergantung dari aliran pemikiran yang dianut. Aliran pemikiran yang dikenal dalam kriminologi paling tidak terdiri dari aliran klasik, positif dan kritis.

Dalam perkembangannya aliran-aliran pemikiran tersebut mempunyai masa keemasan yang berlainan. Berbeda dengan kedua aliran pemikiran yang telah dikenal sebelumnya, aliran pemikiran kritis baru muncul pada dasawarsa terakhir ini. Oleh karena itu sebelum aliran pemikiran kritis diuraikan lebih lanjut, maka terlebih dahulu perlu diuraikan tentang aliran pemikiran klasik dan positif.

Kemunculan kriminologi sebagai suatu studi "ilmiah" tentang kejahatan merupakan reaksi dari adanya ketidakteraturan dalam masyarakat di negara-negara Eropa yang terjadi pada sekitar abad ke 18 dan 19. Pemikiran-pemikiran yang begitu penting dan bersifat "ilmiah" dalam kriminologi datang dari para pemikir yang tergabung dalam kelompok aliran klasik. Warna baru dalam studi tentang kejahatan ini merupakan puncak dari gerakan rasional humanisme abad ke 18 dan muncul hanya beberapa saat sebelum metode ilmiah pertama kali digunakan dalam studi perilaku manusia.⁸

Aliran klasik dalam kriminologi sebagaimana pemikiran klasik dalam disiplin lainnya mendasarkan

8. Richard Quinney. *Criminology: Analysis and Critique of Crime in America*. (Boston:1975), halaman 4.

pada pandangan bahwa intelgensi dan rasionalitas merupakan ciri fundamental manusia dan menjadi dasar bagi penjelasan perilaku manusia, baik yang bersifat perorangan maupun kelompok. Intelgensi membuat manusia mampu mengarahkan dirinya sendiri, dalam arti dia adalah penguasa dari nasibnya, pemimpin dari jiwanya, makhluk yang mampu memahami dirinya dan bertindak untuk mencapai kepentingan dan kehendaknya. Dalam konsep yang demikian maka masyarakat dibentuk sebagaimana adanya sesuai dengan pola yang dikehendaknya. Kunci kemajuan menurut pemikiran ini adalah kemampuan kecerdasan atau akal yang dapat ditingkatkan melalui latihan dan pendidikan, sehingga manusia mampu mengontrol nasibnya sendiri sebagai individu maupun sebagai suatu masyarakat. Berdasarkan kerangka pemikiran ini, lazimnya kejahatan dan penjahat dilihat semata-mata dari batasan undang-undang. Kejahatan didefinisikan sebagai setiap pelanggaran terhadap perbuatan yang dilarang oleh undang-undang pidana. Sedangkan penjahat adalah setiap orang yang melakukan kejahatan. Lebih lanjut kejahatan dipandang sebagai pilihan bebas dari individu dalam menilai untung ruginya melakukan kejahatan. Oleh karena itu secara rasional tanggapan yang diberikan oleh masyarakat terhadap hal ini adalah dengan meningkatkan kerugian yang harus dibayar dan menurunkan keuntungan yang diperoleh dari kejahatan

agar orang-orang tidak memilih untuk melakukan kejahatan. Dalam hubungan ini maka tugas kriminologi adalah untuk membuat pola dan menguji sistim hukuman yang dapat meminimalkan terjadinya kejahatan. Dengan demikian mengarahkan pada persoalan penjeratan, baik yang bersifat teoritis maupun studi empirik dalam mengukur seberapa jauh perbedaan-perbedaan dalam isi undang-undang atau pelaksanaan hukuman mempengaruhi terjadinya kejahatan. Termasuk dalam lingkup ini adalah *penologi*.¹

Pandangan aliran klasik di atas pada hakekatnya mempunyai pokok-pokok sebagai berikut :

1. Semua manusia secara alamiah mempunyai kemampuan untuk melakukan kejahatan;
2. Adanya konsensus dalam masyarakat sebagaimana dikehendaki untuk melindungi harta milik pribadi dan kesejahteraan sosial;
3. Dalam upaya untuk mencegah suatu perseteruan di antara sesama, manusia bebas masuk dalam ikatan dengan negara untuk menjaga perdamaian dalam kerangka konsensus yang telah dibuat;
4. Pidana harus didayagunakan untuk mencegah individu melakukan pelanggaran terhadap kepentingan pihak lainnya. Dan negara mempunyai hak prerogatif untuk melakukan tindakan terhadap pelanggaran tersebut;

1. I.S. Susanto. *Op cit*, halaman 6.

5. Pidana harus seimbang dengan kepentingan yang telah dilanggar karena telah dilakukannya kejahatan.
6. Sedapat mungkin hanya sedikit hukum yang ada dan penerapannya tidak boleh jauh menyimpang dari due proses.
7. Individu harus bertanggung jawab atas segala tindakannya dan perlakuan ini sama, tanpa pandang kedudukan, di hadapan hukum.¹⁰

Beberapa tokoh terkenal di Eropa yang dihubungkan dengan aliran klasik ini antara lain seperti Cesare Beccaria, Jeremy Bentham, Adolphe Quetelet, William A Bonger, dan AM Guerry. Sedangkan di Amerika tokoh pengembang aliran klasik antara lain seperti ZB Brockway, Michael Cassidy dan Charles Loring Brace.

Pemikiran lain yang berkembang tidak lama setelah aliran klasik adalah aliran positif. Perkembangan aliran positif di Eropa terutama berasal dari sarjana kriminologi Italia yang ketika itu telah mendayagunakan pandangan, metodologi dan logika dari ilmu alam di dalam mempelajari perbuatan manusia.

Berbeda dengan pemikiran klasik, aliran positif bertolak dari pandangan bahwa perilaku manusia ditentukan oleh faktor-faktor di luar kontrolnya, baik yang berupa faktor biologik maupun kultural. Manusia dipandang sebagai bukan mahluk yang bebas untuk

10. Ian Taylor dkk. *The New Criminology*. (London:1977), halaman 2.

berbuat menurut dorongan keinginannya dan inteligensinya, akan tetapi makhluk yang dibatasi atau ditentukan oleh perangkat biologiknya dan situasi kulturalnya. Perubahan dan perkembangan manusia bukanlah semata-mata karena inteligensinya akan tetapi melalui proses yang berjalan secara pelan-pelan dari aspek biologiknya atau evolusi kultural. Berdasarkan hal ini dihasilkan dua pandangan yang berbeda yaitu *determinis biologik* dan *determinis kultural*. *Determinis biologik* menganggap bahwa organisasi sosial berkembang sebagai hasil individu dan perilakunya dipahami dan diterima sebagai pencerminan umum dari warisan biologik. Sedangkan *determinis kultural* menganggap bahwa perilaku manusia dalam segala aspeknya selalu berkaitan dan mencerminkan ciri-ciri dunia sosio kultural yang melingkupinya. Dunia kultural secara relatif tidak tergantung pada dunia biologik dalam arti perubahan pada yang satu tidak berarti sesuai atau segera menghasilkan perubahan pada yang lainnya. Perubahan kultural diterima sebagai sesuai dengan bekerjanya ciri-ciri istimewa atau khusus dari fenomena kultural daripada sebagai akibat dari keterbatasan-keterbatasan biologik semata. Dengan demikian biologi bukan penghasil kultur, begitu juga penjelasan biologik tidak mendasari fenomena

kultural.¹¹

Penganut pandangan positif menolak penjelasan yang berorientasi pada nilai, dan mengarahkan pada aspek-aspek yang dapat diukur dari pokok persoalannya dalam usaha mencari hubungan sebab akibat. Berdasarkan kerangka pemikiran ini tugas kriminologi adalah menganalisis sebab-sebab perilaku kejahatan melalui studi ilmiah terhadap ciri-ciri penjahat dari aspek fisik, sosial dan kultural. Oleh karena kriminologi positif dalam bekerjanya menghadapi kesulitan untuk menggunakan batasan undang-undang, sebab undang-undang seringkali membedakan perbuatan legal dan illegal atas dasar batas-batas yang sangat tajam ("tehnis") yang tidak ada hubungannya dengan ide sebab-sebab, sehingga cenderung memberikan berbagai "batasan alamiah" terhadap kejahatan.¹² Hal ini tercermin dalam pandangan beberapa sarjana tentang kejahatan seperti misalnya Schwendingers yang memandang kejahatan sebagai pelanggaran terhadap hal-hak asasi manusia.

Tokoh yang dipandang sebagai pelopor aliran ini adalah Cesare Lombroso (1835-1909). Lombroso yang merupakan seorang sarjana kedokteran Italia, memulai studinya dengan mencari sebab-sebab kejahatan yang lebih menekankan pada sifat dasar pelaku kejahatan

11. IS Susanto. *Op cit*, halaman 7.

12. *Ibid*, halaman 8.

daripada terhadap ciri-ciri perbuatan jahat. Selain itu Lombroso lebih dikenal dengan teori biologi kriminalnya, meski perlu dicatat bahwa itu bukan merupakan dasar dari aliran positif. Dasar yang sesungguhnya dari aliran positif dalam kriminologi adalah konsep tentang sebab kejahatan yang banyak (*multiple factor causation*), yakni faktor-faktor yang alami atau yang dibawa manusia dan dunianya, yang sebagian bersifat biologik dan sebagian karena pengaruh lingkungan.

Berbeda dengan aliran klasik dan aliran positif, perkembangan aliran kritis baru mulai muncul pada sekitar tahun 1960-an. Aliran pemikiran kritis dalam kriminologi sama halnya dengan pemikiran kritis pada disiplin lainnya seperti politik, ekonomi, sosiologi dan filsafat, tidak berupaya untuk mencari jawaban atas masalah bebas atau ditentukannya perilaku manusia itu, akan tetapi lebih mengarahkan pada mempelajari proses-proses manusia dalam membangun dunia tempat mereka menjalani kehidupan ini. Berkaitan dengan fenomena kejahatan, aliran pemikiran ini berpandangan bahwa kejahatan merupakan suatu konstruksi sosial, artinya manakala masyarakat mendefinisikan tindakan tertentu sebagai kejahatan, maka orang-orang tertentu memenuhi batasan sebagai penjahat. Kejahatan dan penjahat bukanlah fenomena yang berdiri sendiri yang dapat diidentifikasi dan dipelajari secara obyektif

oleh ilmuwan sosial, sebab dia ada hanya karena hal itu dinyatakan sebagai demikian oleh masyarakat.

Kriminologi kritis mempelajari proses-proses yang menjadikan kumpulan dari orang-orang dan tindakan-tindakan tertentu ditunjuk sebagai kriminal pada waktu dan tempat tertentu. Dengan demikian bukan hanya sekedar mempelajari perilaku dari orang-orang yang didefinisikan sebagai kejahatan, tetapi juga perilaku dari agen-agen kontrol sosial (aparatus penegak hukum) serta mempertanyakan dijadikannya tindakan-tindakan tertentu sebagai kejahatan. Kejahatan dan ciri-ciri pelaku terutama ditentukan oleh cara undang-undang disusun dan dijalankan.

Secara relatif, pendekatan dalam kriminologi kritis dibagi menjadi dua bagian yaitu :

a. Pendekatan Interaksionis

Pendekatan interaksionis mempunyai dasar pemikiran yang bersumber pada teori George H Mead tentang "*symbolic interactionism*." Menurut Mead "sumber" perilaku manusia tidak hanya ditentukan oleh peranan kondisi-kondisi sosial akan tetapi juga oleh peranan individu dalam menangani, menafsirkan dan berinteraksi dengan kondisi-kondisi yang bersangkutan. Dengan demikian manusia adalah pencipta dan sekaligus sebagai produk dari lingkungannya.

Berdasarkan pemikiran di atas, pendekatan

interaksionis berusaha untuk menentukan mengapa tindakan-tindakan dan orang-orang tertentu didefinisikan sebagai kriminal di masyarakat tertentu dengan cara mempelajari "*persepsi*" makna kejahatan yang dimiliki oleh masyarakat bersangkutan, yang meliputi pula agen kontrol sosial dan orang-orang yang diberi batasan sebagai penjahat. Selain itu juga dipelajari makna proses sosial yang dimiliki kelompok yang bersangkutan dalam mendefinisikan seseorang sebagai penjahat. Oleh karena itu untuk dapat memahami kejahatan perlu dipelajari seluruh proses kriminalisasi, dalam arti baik proses-proses yang mempengaruhi pembentukan undang-undang maupun bekerjanya hukum yaitu proses-proses yang menjadikan orang-orang tertentu sebagai penjahat.

Konsep "penyimpangan" dan reaksi sosial dipergunakan untuk menyatakan hubungan antara kejahatan dan proses kriminalisasi ini. Kejahatan merupakan bagian dari "penyimpangan sosial" dalam arti bahwa tindakan-tindakan yang bersangkutan menjadi "berbeda" dari tindakan-tindakan yang dipandang sebagai "biasa" di masyarakat. Terhadap "tindakan menyimpang" tersebut diberikan reaksi sosial yang negatif, dalam arti bahwa secara umum masyarakat memperlakukan orang-orang tersebut sebagai "berbeda" dan "jahat". Dengan demikian

siapa yang dipandang menyimpang pada masyarakat tertentu terutama tergantung pada masyarakat itu sendiri. Oleh karena pemberian batasan tersebut sering dipengaruhi oleh kondisi-kondisi yang tidak jelas, maka penyimpangan dan reaksi sosial merupakan hubungan timbal balik yang hanya dapat dipahami dalam hubungan satu dengan yang lainnya.¹³

b. Pendekatan Konflik

Pendekatan konflik lebih memfokuskan studinya dengan mempertanyakan "kekuasaan" dalam mendefinisikan kejahatan. Orang menjadi berbeda di hadapan hukum karena memiliki perbedaan kekuasaan dalam mempengaruhi perbuatan dan bekerjanya hukum. Mereka yang memiliki tingkat kekuasaan yang lebih besar mempunyai kedudukan yang lebih menguntungkan dalam mendefinisikan perbuatan-perbuatan yang bertentangan dengan nilai-nilai dan kepentingannya sebagai kejahatan. Sejalan dengan hal itu, mereka juga dapat mencegah dijadikannya tindakan-tindakan tersebut bertentangan dengan nilai-nilai dan kepentingan masyarakat banyak terutama terhadap masyarakat yang lebih kecil kekuasaannya. Dengan demikian kejahatan merupakan kebalikan dari kekuasaan dalam arti semakin besar kekuasaan yang dimiliki oleh kelompok orang-orang, semakin kecil

13. *Ibid*, halaman 9.

kemungkinannya untuk dijadikan sebagai kejahatan dan begitu juga sebaliknya.

Orientasi sosio-psikologis teori konflik ini terletak pada teori-teori interaksi sosial mengenai pembentukan kepribadian dan konsep "proses sosial" dari perilaku kolektif. Diasumsikan bahwa manusia selalu merupakan makhluk yang "terlibat" dengan kelompoknya, dalam arti hidupnya merupakan bagian dan produk dari kelompok kumpulan-kumpulannya. Anggapan lain dari pandangan ini adalah bahwa masyarakat merupakan kumpulan kelompok-kelompok yang bersama-sama memikul perubahan, namun mampu menjaga keseimbangan dalam menghadapi kepentingan-kepentingan dan usaha-usaha dari kelompok yang bertentangan.

Unsur penting dari konsep proses sosial ini terdiri dari kontinuitas interaksi kelompok-kelompok ini, serangkaian langkah atau tindakan dan perlawanannya yang berlangsung secara terus menerus dan tindak pengawasan yang bersifat timbal balik. Pengaruh timbal balik yang berlangsung secara terus menerus di dalam menjaga keseimbangan yang segera dan dinamis memberi arti penting bagi ciri "perilaku kolektif". Arus yang berubah-ubah dari tindakan kolektif ini memberi kesempatan terhadap kemungkinan terjadinya pergeseran posisi secara terus menerus, dalam arti kemungkinan

mendapatkan status atau sebaliknya akan kehilangan. Akibatnya ada kebutuhan untuk menjaga dalam mempertahankan posisinya, disamping untuk selalu berusaha memperoleh kesempatan dalam memperbaiki status di dalam hubungan dengan kelompok-kelompok yang ada. Jadi konflik dipandang sebagai sesuatu yang penting dan mendasar dari proses sosial tempat kelangsungan sosial itu bergantung.

Berkembangannya aliran pemikiran kritis ini telah membawa perubahan yang cukup mendasar dalam studi tentang kejahatan. Dengan berkembangnya aliran pemikiran kritis ini telah terjadi perubahan dalam konteks studi, yaitu dari studi yang hanya menitikberatkan pada pelaku kejahatan menjadi studi yang melihat kejahatan sebagai hasil dari proses yang dilakukan oleh pelaku-pelaku sosial, terutama pihak pelaku, korban dan aparat penegak hukum.¹⁴

-
14. Uraian lebih lanjut tentang kriminologi kritis ini dapat dibaca antara lain dalam beberapa kepustakaan kriminologi Indonesia seperti misalnya :
- a. I.S. Susanto. *Kriminologi*. Semarang: FH UNDIP. 1995.
 - b. I.S. Susanto. *Kejahatan Korporasi*. Semarang: BP UN-DIP. 1995.

2. Studi Tentang White Collar Crime dan Kejahatan Korporasi

Salah satu fenomena sosial yang berkembang seiring dengan peradaban manusia adalah kejahatan. Kejahatan dikenal baik pada masyarakat kuno maupun masyarakat modern. Bahkan menurut kepercayaan beberapa agama, keberadaan manusia di dunia ini justru terjadi oleh adanya peristiwa kejahatan.

Timbulnya kejahatan dalam kehidupan manusia telah mendorong manusia untuk selalu berupaya untuk dapat memahami, menafsirkan dan menjelaskan fenomena tersebut. Upaya-upaya tersebut telah menghasilkan suatu bidang ilmu tersendiri yaitu ilmu tentang kejahatan yang disebut sebagai *kriminologi*.

Berdasarkan catatan sejarah, istilah kriminologi untuk pertama kali digunakan oleh P Topinard seorang ahli antropologi Perancis pada tahun 1879. Sebelumnya istilah yang banyak dipakai adalah *antropologi kriminal*. Sebagai suatu ilmu pengetahuan, studi tentang kejahatan secara ilmiah dianggap baru lahir pada abad ke-19, yaitu ditandai dengan lahirnya statistik kriminal di Perancis pada tahun 1826 yang dipelopori oleh Bonger dan Grunhut atau dengan diterbitkannya buku Cesare Lombroso yang berjudul *L'Uomo Delinquente* pada tahun 1876.¹⁵

15. IS Susanto. *Kriminologi*. (Semarang:1995), halaman 1.

Sebagai ilmu yang relatif lebih muda usianya dibandingkan dengan ilmu-ilmu lainnya, kriminologi secara umum mempunyai tujuan untuk mempelajari kejahatan dari berbagai aspek dengan harapan dapat diperoleh pemahaman yang lebih baik tentang fenomena kejahatan. Oleh karena itu dalam perkembangannya, sejalan dengan perkembangan yang terjadi di tengah masyarakat, kriminologi telah memperluas studinya. Kriminologi tidak lagi memfokuskan studinya hanya pada perbuatan-perbuatan yang oleh undang-undang dinyatakan sebagai tindak pidana, tetapi juga terhadap perbuatan-perbuatan yang dipandang sangat merugikan masyarakat luas, baik kerugian materi maupun kerugian/bahaya terhadap jiwa dan kesehatan manusia.

Perluasan fokus studi juga pada perbuatan-perbuatan yang dipandang sangat merugikan masyarakat luas atau yang sering disebut sebagai kejahatan inkonvensional sejalan dengan komitmen internasional yang telah dituangkan dalam Kongres Ke-5 Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Pencegahan Kejahatan dan Pembinaan Para Pelanggar (*the Fifth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offender*) yang diselenggarakan di Jenewa, Swiss pada bulan September 1975. Salah satu hasil dari kongres tersebut adalah memberikan rekomendasi dengan memperluas pengertian kejahatan terhadap tindakan "*penyalahgunaan kekuasaan ekonomi secara melawan*

hukum" (*illegal abuses of economic power*) seperti pelanggaran terhadap peraturan perburuhan, penipuan konsumen, pelanggaran terhadap peraturan lingkungan, penyelewengan dalam bidang pemasaran dan perdagangan oleh perusahaan-perusahaan transnasional, pelanggaran terhadap peraturan perpajakan; dan terhadap tindakan "*penyalahgunaan kekuasaan umum secara melawan hukum*" (*illegal abuses of public power*) seperti pelanggaran terhadap hak-hak asasi manusia, penyalahgunaan wewenang oleh alat penguasa, misalnya penangkapan dan penahanan yang melanggar hukum. Tindakan-tindakan yang demikian ini dalam kepustakaan kriminologi lebih dikenal sebagai **White Collar Crime**.

Studi tentang bentuk-bentuk kejahatan inkonvensional atau white collar crime, yaitu kejahatan yang belum banyak dinyatakan oleh undang-undang pidana sebagai tindak pidana meskipun merupakan perbuatan-perbuatan yang dipandang merugikan masyarakat luas, sebenarnya sudah dimulai sejak awal abad ke-20. Tercatat pada tahun 1907 Edward Alsworth Ross dalam suatu majalah terbitan Amerika menyebut kejahatan-kejahatan yang dilakukan oleh orang-orang "terhormat" dengan istilah *criminaloid*. Oleh Edward Alsworth Ross digambarkan bahwa *criminaloid* ini menikmati "kekebalan" terhadap "dosa-dosanya yang baru", berkat penampilannya yang "terhormat" sehingga terlindung dari celaan masyarakat. Mereka memperoleh perlindungan

karena hubungannya dengan "bisnis yang sah", "kelompok sosial yang baik", dan dengan sifat yang seolah-olah konservatif.¹⁶

Tulisan Edward A Ross tentang criminaloid ini merupakan ulasan yang pertama kali dibuat oleh pakar sosiologi tentang bentuk kejahatan yang kemudian dikenal sebagai white collar crime. Sedangkan istilah white collar crime itu sendiri pertama kali diperkenalkan oleh Edwin H Sutherland dalam pidato sambutan pada organisasi the American Sociological Society tahun 1939. Sutherland mendefinisikan white collar crime ini sebagai tindakan kriminal yang dilakukan oleh orang-orang yang berasal dari kelompok sosial ekonomi menengah dan atas dalam hubungan dengan pekerjaannya. Definisi dari Sutherland ini dipandang terlalu banyak mengandung pembatasan, sehingga banyak pakar yang kemudian memberikan definisi lain dengan menanggalkan kelompok pelaku sebagai unsur relevan. Berkaitan dengan ini Edelhertz mendefinisikan kejahatan white collar sebagai suatu tindakan illegal atau serangkaian tindakan illegal yang dilakukan dengan mempergunakan sarana-sarana yang bersifat non fisik untuk memperoleh uang/properti atau untuk menghindari pembayaran atau kehilangan uang/properti,

16. Edward Alsworth Ross. "The Criminaloid" dalam Gilbert Geis & Robert F Meier. *White Collar Crime*. (New York:1977), halaman 29-37.

ataupun untuk mencapai keuntungan pribadi atau bisnis lainnya. 17

Meskipun berbicara pada hal yang sama, namun tujuan tulisan dari Sutherland dan Ross tersebut agak berbeda. Di satu sisi, Ross menyampaikan pendapatnya dengan maksud untuk mempengaruhi pandangan masyarakat tentang perbuatan-perbuatan illegal dari tokoh-tokoh bisnis dan politik yang terlihat seolah-olah merupakan perbuatan terhormat. Sedangkan di sisi lain, Sutherland justru menyampaikan pendapatnya sebagai suatu upaya untuk mereformasi teori-teori kriminologi yang ada tanpa bermaksud untuk mempengaruhi proses legislasi, administrasi peradilan ataupun etika-etika bisnis.¹⁸ Meskipun tulisan dan pandangan kedua sarjana tersebut berbeda namun keduanya diakui sebagai pioner dalam riset tentang white collar crime.

Studi yang dilakukan oleh Edward A. Ross dan Edwin H. Sutherland telah mendorong sarjana lainnya untuk melakukan studi tentang white collar crime dari berbagai aspek. Sehingga kemudian muncul berbagai definisi dan pengertian tentang white collar crime. Secara umum white collar crime ini dapat dikelompokkan menjadi tiga bagian yaitu :

-
17. Marshall B. Clinard & Peter C. Yeager. *Corporate Crime* (New York:1980), halaman 18.
 18. Gilbert Geis & Robert F. Meier. *White Collar Crime*. (New York:1977), halaman 24.

1. kejahatan-kejahatan yang dilakukan oleh kalangan profesi dalam melakukan pekerjaannya seperti dokter, notaris dan pengacara.
2. kejahatan-kejahatan yang dilakukan oleh pemerintah atau aparatnya seperti korupsi dan tindakan penyalahgunaan kekuasaan yang lain seperti pelanggaran terhadap hak-hak warga negara, penangkapan atau penahanan yang melanggar hukum.
3. kejahatan korporasi.¹⁹

Berkaitan dengan rangkaian topik yang akan dibahas pada bagian-bagian lain dari bab ini, maka bagian selanjutnya adalah uraian tentang kejahatan korporasi.

Kejahatan korporasi menurut Clinard dan Yeager adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh korporasi yang dapat dikenai sanksi oleh negara baik berupa sanksi administrasi, sanksi perdata ataupun sanksi pidana.²⁰ Sebagai bagian dari white collar crime, kejahatan korporasi mempunyai karakteristik tersendiri dibandingkan dengan kejahatan white collar lainnya. Kejahatan korporasi merupakan kejahatan yang bersifat organisatoris yang terjadi dalam konteks hubungan-hubungan yang bersifat kompleks dan harapan-harapan yang ada di antara dewan direksi, para eksekutif dan para manajer di satu sisi dan di sisi lainnya adalah

19. IS Susanto. *Op cit*, halaman 83.

20. Marshall B Clinard & Peter C Yeager. *Op cit*, halaman 16.

di antara korporasi induk, divisi-divisi dalam korporasi dan bagian-bagian korporasi lainnya.²¹ Berkaitan dengan sifatnya yang merupakan kejahatan organisatoris ini Schragger dan Short's telah menyampaikan suatu definisi yang cukup memuaskan. Kejahatan yang bersifat organisatoris ini menurut Schragger dan Short's adalah tindakan-tindakan illegal berupa perintah dari suatu individu atau sekelompok individu dalam suatu organisasi yang sah yang disesuaikan dengan tujuan-tujuan organisasi dan telah menimbulkan dampak yang serius secara fisik dan ekonomi terhadap para karyawan, konsumen dan masyarakat umum.²²

Tumbuh dan berkembangnya kejahatan korporasi tidak lepas dari keberadaan dan peranan korporasi di tengah-tengah upaya pemenuhan kebutuhan hidup manusia. Sebagai pelaku bisnis, korporasi sudah dikenal sejak abad pertengahan. Ketika itu keberadaan korporasi terutama sebagai suatu sarana pengatur urusan dan pembentukan kesatuan hukum dari suatu kelompok individu, seperti misalnya serikat pekerja, kota, universitas dan sebagainya. Jadi lebih ditekankan pada kerja sama (asosiasi) daripada tujuan untuk pemanfaatan terhadap penyediaan modal (berupa saham)

21. *Ibid*, halaman 17.

22. Steven Box. *Power, Crime and Mystification*. (London :1983), halaman 20.

seperti pada umumnya. Revolusi industri yang terjadi di Eropa ketika itu telah mendorong makin berkembangnya korporasi sebagai badan hukum dan badan ekonomi. The British Joint-Stock Company dan The Dutch East India Company (VOC) yang didirikan pada tahun 1602 tercatat sebagai perintis dari korporasi yang dibangun dengan modal (saham) yang tetap. Selama lebih dari tiga abad, dasar-dasar dan ciri-ciri hukum korporasi dikembangkan seperti badan yang diakui oleh negara yang memiliki hak untuk dapat mempunyai milik bagi tujuan-tujuan umum, hak untuk menuntut dan dituntut serta eksistensinya yang melampaui masa hidup dari para anggotanya.²³

Menurut David J Rachman secara umum ada 5 ciri penting yang dimiliki oleh korporasi, yaitu :

1. merupakan subyek hukum buatan yang memiliki kedudukan hukum yang khusus.
2. memiliki jangka waktu hidup yang tak terbatas.
3. memperoleh kekuasaan (dari negara) untuk melakukan kegiatan bisnis tertentu.
4. dimiliki oleh pemegang saham.
5. tanggung jawab pemegang saham terhadap kerugian korporasi biasanya sebatas saham yang dimilikinya.²⁴

23. Marshall B Clinard & Peter C Yeager. *Op cit*, halaman 22.

24. IS Susanto. *Op cit*, halaman 15.

Ciri-ciri dari korporasi yang keberadaannya ditentukan oleh perundang-undangan, menjadikan beberapa aspek dalam korporasi yang menyangkut kedudukan sebagai subyek hukum, seperti hak, kewajiban, tindakan hingga tanggung jawabnya diperlakukan sama dengan subyek hukum biasa yaitu manusia.

Kedudukan korporasi yang sejajar dan sama dengan subyek hukum biasa lainnya mengakibatkan korporasi sangat berperan dalam segala peristiwa hukum dan bahkan peranan korporasi pada pasca revolusi industri telah mencakup semua bidang kehidupan manusia. Kehidupan masyarakat modern tidak lepas dan sangat bergantung dari barang-barang yang dihasilkan oleh korporasi. Bahkan tidak berlebihan jika dikatakan mulai dari bangun tidur di pagi hari hingga tidur kembali di malam hari, manusia selalu membutuhkan dan tergantung pada produk-produk korporasi ini.

Peranan yang sangat besar dari korporasi terhadap kehidupan manusia, termasuk kehidupan ekonomi suatu negara, mengakibatkan orang-orang yang berada di belakang korporasi selalu berusaha menjaga agar korporasi ini selalu berkembang menjadi besar dan semakin besar serta dapat hidup untuk jangka waktu yang tidak terbatas. Untuk mewujudkan tuntutan agar tetap menjadi korporasi besar, orang-orang yang berada di belakang korporasi melakukan berbagai upaya, termasuk upaya-upaya yang menjurus ke arah perilaku

yang illegal.

Oleh karena terdapat bermacam-macam tindakan dari dan terhadap korporasi ini, maka secara konseptual dalam literatur kriminologi dikenal beberapa macam kejahatan yang berkaitan dengan korporasi ini. Kejahatan-kejahatan tersebut adalah :

1. kejahatan korporasi yaitu kejahatan yang dilakukan oleh korporasi dalam usahanya mencapai tujuan korporasi untuk memperoleh keuntungan,
2. korporasi jahat, yaitu korporasi yang didirikan dengan tujuan semata-mata untuk melakukan kejahatan,
3. kejahatan terhadap korporasi.²⁵

Perkembangan studi tentang kejahatan yang berkaitan dengan korporasi, ternyata lebih menitikberatkan pada kejahatan yang dilakukan oleh korporasi dalam usahanya mencapai tujuan korporasi yaitu untuk memperoleh keuntungan. Kecenderungan ini lebih mudah dipahami mengingat kejahatan korporasi menyangkut aspek korban yang begitu luas dengan menimbulkan kerugian yang besar.

Kontradiksi yang terjadi antara adanya tujuan korporasi untuk memperoleh keuntungan dengan lingkungan yang ada di sekitar korporasi, telah

25. Steven Box menyebut ketiga bentuk kejahatan yang berkaitan dengan korporasi itu dengan istilah : **crimes for corporations (corporate crimes), criminal corporations dan crimes against corporations.** Steven Box. *Op cit*, halaman 22.

menimbulkan berbagai tekanan dalam korporasi sehingga timbul tindakan-tindakan inovasi yang dilakukan oleh yang akhirnya mengarah kepada pelanggaran hukum. Menurut Steven Box paling tidak ada lima pihak di lingkungan sekitar korporasi yang telah menimbulkan tekanan bagi korporasi untuk melakukan pelanggaran hukum, yaitu :

1. Pesaing

Adanya korporasi-korporasi lain yang bergerak dalam bidang usaha sejenis, mengakibatkan timbulnya persaingan yang ketat di antara sesama korporasi sehingga dalam menghadapi persaingan, korporasi dihadapkan pada penemuan-penemuan teknologi baru, tehnik pemasaran, usaha-usaha untuk memperkuat korporasi, misalnya melalui merger serta usaha-usaha memperluas atau menguasai pasaran.

Persaingan yang ketat kerap menghasilkan tindakan korporasi untuk memata-matai saingannya, meniru, memalsukan, menyuap atau persekongkolan mengenai harga atau daerah pemasaran, ataupun mengambil alih korporasi lain dengan melanggar ketentuan anti monopoli.

2. Pemerintah

Upaya-upaya yang dilakukan pemerintah untuk melaksanakan dan mengamankan kebijakan ekonominya, misalnya melalui perluasan peraturan dan penegakan hukum yang lebih keras terhadap peraturan kegiatan

bisnis tersebut, sering ditanggapi oleh korporasi justru dengan cara melanggar peraturan yang ada tersebut seperti pelanggaran terhadap peraturan perpajakan, memberikan dana-dana kampanye yang ilegal kepada para politisi dengan imbalan janji-janji untuk mencabut peraturan yang ada atau memberikan proyek-proyek tertentu, mengekspor perbuatan illegal ke negara lain.

3. Karyawan

Meskipun karyawan merupakan bagian yang paling penting dari keberadaan korporasi, namun justru karyawan merupakan pihak yang paling banyak mendapat tekanan dari korporasi seperti misalnya pemberian upah di bawah standar minimal, memaksa kerja lembur, atau penyediaan tempat kerja yang tidak memenuhi syarat kesehatan dan keselamatan kerja.

4. Konsumen

Tekanan bagi korporasi yang berasal dari konsumen khususnya berkaitan dengan adanya tuntutan terhadap produk-produk yang elastis serta meningkatnya gerakan konsumerisme yang mengutamakan perlindungan terhadap konsumen.

Tekanan tersebut sering ditanggapi oleh tindakan korporasi dalam bentuk seperti iklan yang menyesatkan, pemalsuan label, penjualan produk kadaluarsa ataupun memanipulasikan hasil pengujian.

5. Masyarakat

Kesadaran masyarakat semakin meningkat akan perlindungan terhadap lingkungan seperti konservasi terhadap air bersih, udara bersih serta pelestarian sumber-sumber alam. Ketidakmampuan korporasi dalam menghadapi tuntutan perlindungan terhadap lingkungan tercermin melalui tindakan-tindakan korporasi yang merugikan masyarakat seperti pencemaran udara, air dan tanah serta mengeksploitasi sumber-sumber alam.²⁶

Tindakan-tindakan inovasi yang dilakukan korporasi dalam berbagai bentuk cenderung mengarah kepada tindakan pelanggaran hukum. Menurut Clinard dan Yeager, beberapa bentuk pelanggaran tersebut meliputi seperti pelanggaran terhadap masalah administrasi, lingkungan hidup, keuangan, ketenagakerjaan, manufaktur serta praktek perdagangan yang tidak jujur.²⁷ Akibat pelanggaran-pelanggaran ini timbul korban di pihak konsumen, sistim ekonomi, lingkungan fisik, tenaga kerja dan juga pemerintah.²⁸ Adapun kerugian yang diderita oleh korban-korban tersebut secara garis besarnya sebagai berikut ²⁹ :

26. *Ibid*, halaman 35-36.

27. Marshall B. Clinard & Peter C. Yeager. *Op cit*, halaman 114.

28. *Ibid*, halaman 123.

29. IS Susanto. *Op cit*, halaman 23.

1. kerugian di bidang ekonomi/materi

Jumlah kerugian akibat kejahatan korporasi belum dapat dihitung atau ditentukan secara pasti. Salah satu kendalanya adalah ketiadaan badan yang secara khusus bertugas mencatat kejahatan korporasi ini. Namun yang dapat dirasakan bahwa kerugian ekonomi yang ditimbulkan oleh kejahatan korporasi ini sangat besar, khususnya apabila dibandingkan dengan kerugian yang ditimbulkan oleh kejahatan konvensional seperti pencurian, penipuan dan sebagainya.

Suatu badan yang bernama *Subcommittee on Antitrust and Monopoly of the US Senate Judiciary Committee* yang diketuai oleh Senator Philip Hart memperkirakan kerugian yang ditimbulkan oleh kejahatan korporasi antara 174 - 231 miliar dollar per tahun dan ini jauh lebih besar dibandingkan dengan kejahatan warungan yang hanya berkisar sekitar 3 - 4 miliar dollar per tahunnya.³⁰

2. kerugian di bidang kesehatan dan keselamatan jiwa

Beberapa kasus yang terjadi seperti kasus Thalidomide, Bhopal, Minimata dan sebagainya telah menunjukkan betapa besarnya kerugian di bidang kesehatan dan keselamatan jiwa sebagai akibat tindakan korporasi.

30. Gilbert Geis & Robert F. Meier. *Op cit*, halaman 29.

3. kerugian di bidang sosial dan moral.

Dampak yang ditimbulkan oleh kejahatan korporasi selain menimbulkan kerugian dalam bidang ekonomi, kesehatan dan jiwa adalah juga kerugian yang timbul akibat rusaknya kepercayaan masyarakat terhadap perilaku bisnis. Menurut *The President Commission on Law Enforcement and Administration of Justice* bahwa kejahatan korporasi merupakan kejahatan yang paling mencemaskan, disamping telah menimbulkan kerugian yang sangat besar, juga telah merusak ukuran-ukuran moral perilaku bisnis orang Amerika. Dan kejahatan seperti ini merongrong kepercayaan publik terhadap sistim bisnis.

Kerugian lain yang timbul adalah rusaknya nilai-nilai demokrasi sehingga menghambat proses demokrasi itu sendiri. Kolusi antara korporasi dan pejabat pemerintahan dilakukan secara tertutup dan karenanya diupayakan untuk tidak transparan, sementara keterbukaan (*transparansi*) merupakan hal yang penting bagi demokratisasi.

Kejahatan korporasi juga telah merubah "minat" para pelaku bisnis, yakni dari efisiensi di bidang produksi ke efisiensi dalam tindakan manipulasi terhadap masyarakat, termasuk manipulasi terhadap pemerintah dalam usaha mencapai tujuan untuk memperoleh keuntungan yang diinginkan. Kondisi seperti ini berpengaruh menimbulkan akibat

memperoleh keuntungan yang diinginkan. Kondisi seperti ini berpengaruh menimbulkan akibat pemiskinan orang miskin dan menciptakan pemerintahan yang korup

Upaya-upaya untuk mengurangi kerugian akibat kejahatan korporasi memerlukan perhatian yang sungguh-sungguh baik dari kalangan ilmuwan, pemerintah maupun penegak hukum. Upaya-upaya tersebut akan berhasil dengan baik apabila semua pihak telah memahami dengan baik hakekat dari kejahatan korporasi itu sendiri.

Kejahatan korporasi merupakan kejahatan dengan akibat yang paling serius, paling mencemaskan, paling merugikan dan paling merusak. Sebagai suatu bentuk kejahatan yang bersifat organisatoris, kejahatan korporasi hanya dapat dipahami melalui penguasaan terhadap teori-teori mengenai organisasi yang akan melengkapi pandangan/wawasan, yaitu seberapa jauh sifat dan luas organisasi dapat berpengaruh dalam pelanggaran hukum yang dilakukan oleh korporasi. Demikian pula luas, penyebaran tanggung jawab, serta struktur hirarkis dari korporasi besar dapat membantu berkembangnya kondisi-kondisi kondusif bagi perbuatan-perbuatan yang melanggar hukum.

Dengan ukuran yang tergolong besar ditambah adanya kecenderungan untuk memperluas bidang usahanya, telah menimbulkan kebutuhan bagi korporasi untuk mendelegasikan kekuasaan dalam pengambilan keputusan

serta menyebarkan prosedur operasional dengan tujuan efisiensi. Faktor ukuran, pendelegasian kekuasaan dan spesialisasi telah menghasilkan iklim organisasi yang mengizinkan pelepasan dari suatu tingkat tanggung jawab pribadi pada hampir setiap bentuk pengambilan keputusan. Dengan demikian bila terjadi pelanggaran hukum, pejabat yang lebih tinggi tingkatannya dapat membebaskan dirinya dari pertanggung jawaban dengan alasan bahwa tindakan ilegal bawahannya telah bertindak di luar pengetahuannya. Demikian pula para manajer di tingkat menengah dan yang lebih rendah merasa bahwa tindakan ilegal merupakan bagian yang diperlukan dari pekerjaannya. Ini dapat terjadi, baik karena mereka telah dipaksa untuk melakukannya ataupun karena rasa tanggung jawab moral mereka telah luntur.

Berkaitan dengan pendelegasian kekuasaan, khususnya dalam hal pengambilan keputusan, Kriesberg mengajukan tiga model pengambilan keputusan korporasi yang melanggar hukum, yaitu :

1. rational actor model

Berdasarkan model ini, korporasi dilihat sebagai suatu unit tunggal yang secara rasional bermaksud melanggar hukum apabila hal tersebut merupakan kepentingan korporasi.

2. organization process model

Model ini melihat korporasi sebagai suatu sistem unit yang terorganisasi secara longgar yang dapat

memberikan kemungkinan adanya unit-unit korporasi yang tidak mematuhi hukum karena mendapat kesulitan untuk memenuhi target, sehingga untuk dapat memenuhinya mereka cenderung melakukan dengan melanggar hukum.

3. kejahatan korporasi sebagai hasil dari keputusan-keputusan yang dibuat secara individual untuk kepentingan pribadi.³¹

Menurut M.B.Clinard dan P.C. Yeager ada dua pandangan yang secara umum dapat dipakai untuk menjelaskan kejahatan bisnis. Pandangan pertama yang menekankan pada tujuan yang rasional, yaitu yang mengutamakan pencarian keuntungan. Motif mencari keuntungan yang sebesar-besarnya sebagai alasan utama dilakukannya kejahatan korporasi dalam berbagai industri. Sedangkan yang kedua merupakan pandangan organik yang menekankan pada hubungan antara perusahaan dengan lingkungan ekonomi dan politiknya. Korporasi akan menyesuaikan struktur dan kebijaksanaannya pada pembatas-pembatas, hambatan-hambatan serta tuntutan dari lingkungannya yang meliputi suplier, pesaing, konsumen, pemerintah, masyarakat serta kelompok-kelompok lain yang dipandang

31. IS Susanto. *Op cit*, halaman 86-87.

relevan. Berdasarkan tindakan penyesuaian ini tidak berarti bahwa korporasi bertindak pasif terhadap perubahan-perubahan yang ada akan tetapi justru secara aktif berusaha untuk menguasai sumber-sumber yang dapat mempengaruhi dan menggerakkan lingkungan sekitarnya. Dalam menghadapi kondisi-kondisi tersebut korporasi dapat melakukan tindakan-tindakan yang mematuhi peraturan yang ada, melanggarnya maupun tindakan-tindakan lain yang merugikan konsumen masyarakat luas.

Sehubungan dengan cirinya sebagai kejahatan yang bersifat organisatoris, M.D.Ermann dan R.J. Lundman memberikan beberapa petunjuk yang dapat digunakan untuk mengetahui terjadinya kejahatan korporasi, yaitu :

1. Bahwa tindakan korporasi bertentangan dengan norma-norma yang berlaku bagi orang-orang lain di luar organisasi. Dalam menentukan telah terjadinya penyimpangan perilaku organisasi, maka "konsensus" yang sangat penting adalah dengan cara melihat pihak-pihak yang seharusnya memperoleh manfaat dari adanya organisasi.
2. Bahwa tindakan penyimpangan tersebut harus disokong oleh norma-norma internal yang berlaku dalam organisasi. Pada kenyataannya norma-norma internal tersebut seringkali bertentangan dengan tujuan-tujuan organisasi yang dinyatakan kepada publik. Sokongan terhadap perilaku yang menyimpang tersebut

dapat dilakukan secara aktif maupun secara pasif. Sebagai contoh kelompok elit dalam organisasi mengetahui pola yang menyimpang dari perilaku organisasi akan tetapi diam saja, dalam arti tidak mengambil tindakan terhadap penyimpangan tersebut.³²

Berdasarkan beberapa studi yang telah dilakukan menunjukkan bahwa pelanggaran-pelanggaran oleh korporasi mempunyai bidang jelajah dan berbagai variasi yang sangat luas. Secara umum dapat ditemukan enam tipe utama dari perilaku korporasi yang ilegal yang terdiri dari pelanggaran terhadap masalah administratif, lingkungan, keuangan, tenaga kerja, manufaktur dan praktek perdagangan yang tidak jujur. Untuk mengontrol perilaku korporasi yang ilegal ini dipergunakan berbagai peraturan, meskipun disadari adanya berbagai keterbatasan yang dimiliki oleh peraturan-peraturan tersebut. Salah satu sumber yang cukup menghambat fungsionalisasi hukum terhadap perilaku korporasi yang ilegal adalah berasal dari besarnya kekuasaan yang dimiliki oleh korporasi.

Berkaitan dengan kekuasaan korporasi, maka disamping kejahatan korporasi sebagai kejahatan yang bersifat organisatoris, korporasi memiliki kekuasaan lain yang dipergunakan untuk mencapai tujuan yang

32. *Ibid*, halaman 33.

saling berkaitan yaitu :

1. Dipergunakan untuk menjaga supaya tindakan korporasi yang ilegal berada di luar peradilan pidana, khususnya upaya untuk menjadikan tindakannya berada dalam kewenangan administratif.
2. Keputusan dari bekerjanya badan administrasi itupun merupakan subyek dari campur tangan kekuasaan korporasi.
3. Kekuasaan korporasi dipakai untuk mencegah tindakan-tindakan tertentu dari korporasi yang merugikan masyarakat dijadikan sebagai tindak pidana.³³

Meskipun berdasarkan hal di atas ditemukan upaya-upaya korporasi untuk menghindarkan diri dari sanksi pidana atas perilakunya yang ilegal, namun sebenarnya juga banyak ditemukan kesulitan bagi penerapan sanksi pidana dalam kejahatan korporasi, khususnya terhadap pejabat-pejabat korporasi. Kesulitan-kesulitan penerapan hukum pidana tersebut menurut M.B. Clinard dan P.C. Yeager antara lain disebabkan oleh :

1. Adanya pembagian tugas dan tanggung jawab yang cukup kompleks dalam korporasi itu sendiri.
2. Pelanggaran yang dilakukan oleh korporasi biasanya jauh lebih kompleks dibandingkan dengan yang terjadi pada kejahatan konvensional.
3. Akibat dari pelanggaran yang dilakukan oleh korpo-

33. *Ibid*, halaman 33-34.

rasi juga sangat menyebar, sehingga sering dijumpai berbagai kesulitan, misalnya dalam penetapan locus delictinya.

4. Adanya prinsip yang cukup mendasar yang dikenal dalam hukum pidana, yaitu *asas nolo contendere*, yang dapat menjadikan pelaku terhindar dari penerapan sanksi pidana.³⁴

Kendala yang dijumpai dalam penerapan hukum pidana terhadap pelaku kejahatan korporasi, khususnya yang berkaitannya dengan adanya kompleksitas pembagian tugas dan tanggung jawab dalam korporasi, mengakibatkan tidak mudahnya mengidentifikasi pihak yang dapat dipertanggungjawabkan dalam hal terjadinya kejahatan korporasi. Dalam perkembangannya paling tidak telah dikenal dua teori tentang pertanggungjawaban pidana korporasi, yaitu :

1. Teori Identifikasi;

Berdasarkan teori ini diakui bahwa tindakan dari personil korporasi benar-benar merupakan tindakan korporasi. Pandangan ini mendasarkan pada asumsi bahwa tanggung jawab adalah langsung dan bukan mewakili.

2. Teori Imputasi

Berbeda dengan teori sebelumnya, maka hakekat dari teori ini adalah prinsip "yang mewakili" (*vicarious*

34. M.B. Clinard & P.C. Yeager. *Op cit*, halaman 285.

liability). Dengan demikian diakui bahwa korporasi bertanggung jawab terhadap maksud dan tindakan pegawainya yang dipandang sebagai satu kesatuan. Hubungan pegawai dengan korporasi merupakan hal yang utama, dalam arti pegawai harus bertindak dalam ruang lingkup dari pekerjaan untuk kepentingan korporasi.

Selain kedua teori di atas, tanggung jawab korporasi juga diperluas dengan adanya konsep "pengesahan" (*ratification*) dan "pembiaran" (*toleration*) oleh korporasi terhadap tindakan atau pola tindakan yang dilakukan oleh pegawainya. Berdasarkan teori-teori tersebut dan ciri-ciri tindakan korporasi, maka terhadap tindakan-tindakan korporasi yang melanggar hukum dapat dilakukan penuntutan baik terhadap korporasinya saja, korporasi bersama-sama dengan pegawainya, atau pegawainya saja.³⁵

35. I.S. Susanto. *Op cit*, halaman 88.

B. STUDI TENTANG KORBAN DAN RELEVANSINYA

Studi tentang perilaku manusia, khususnya perilaku kejahatan (*criminal behavior*) telah berkembang dengan pesat. Kalau pada awalnya para peminat disiplin kriminologi memfokuskan perhatiannya hanya pada para pelaku kejahatan, maka dalam perkembangan selanjutnya perhatian para peminat disiplin kriminologi telah beralih pada masalah kejahatan itu sendiri, yaitu kejahatan tidak hanya semata-mata dipandang sebagai suatu kesatuan hukum (*a legal entity*), tetapi merupakan suatu situasi yang kompleks yang mencerminkan hubungan di antara para pihak yang berbeda-beda, norma-norma kultural dan harapan-harapan yang ada di masyarakat. Kejahatan telah dipandang sebagai hasil operasionalisasi dari faktor-faktor yang sangat kompleks yang mencakup faktor-faktor yang bersifat emosional, rasional, insidental dan situasional.³⁶

Beralihnya fokus perhatian dalam kriminologi ini telah membawa konsekuensi kepada meningkatnya perhatian terhadap masalah korban sebagai bagian yang integral dari studi tentang kejahatan. Korban tidak lagi hanya dipandang sebagai suatu obyek belaka atau pihak yang muncul sebagai akibat telah terjadinya kejahatan, tetapi dipandang sebagai pihak yang memainkan peran aktif atau

36. Israel Drapkin & Emilio Viano. *Victimology*. (New York: 1973), halaman xi.

yang memberikan kemungkinan sumbangan pada proses terjadinya korban pada dirinya.³⁷

Sebagai bagian yang integral dari studi tentang kejahatan, studi tentang korban mempunyai bidang jelajah yang sangat luas. Sesuai dengan tujuan yang telah dicetuskan pada Simposium Internasional Pertama tentang Viktimologi di Jerusalem pada bulan September 1973, pokok-pokok tentang ruang lingkup viktimologi, hubungan korban dan pelaku kejahatan, hubungan korban dan masyarakat, hubungan korban dan sistim peradilan pidana, serta reaksi masyarakat pada korban merupakan masalah-masalah yang perlu mendapat perhatian dari para peminat studi tentang korban.

1. Ruang Lingkup Viktimologi

Secara etimologis, istilah viktimologi terdiri dari kata "*victima*" yang berasal dari bahasa Latin dan kata "*logos*" yang berasal dari bahasa Yunani. Istilah "*Victima*" mempunyai dua arti yaitu : Pertama, istilah ini merujuk kepada pengorbanan makhluk hidup kepada Yang Maha Kuasa atau persembahan makhluk hidup dalam suatu upacara ritual keagamaan. Arti yang kedua dari istilah ini dipergunakan dalam kriminologi dan ilmu-ilmu yang berkaitan dengannya, yang merujuk kepada orang yang telah menderita, luka-luka ataupun

37. *Ibid.*

dirugikan sebagai akibat tindakan orang lain untuk mencapai suatu tujuan tertentu atau sebagai hasil dari suatu kejadian atau keadaan. Sedangkan istilah *Logos* itu sendiri berarti pengetahuan. Dengan kata lain, viktimologi pada dasarnya merujuk kepada studi tentang korban.

Konsep tentang korban muncul dalam berbagai peradaban manusia. Oleh karena itu dalam kaitannya dengan ide dan praktek penyelenggaraan pengorbanan, terminologi tentang korban dimiliki oleh segala macam kebudayaan yang ada.

Istilah viktimologi muncul dan berkembang pertama kali ditandai dengan adanya karya Benjamin Mendelsohn pada tahun 1947 dengan judul "*New Bio-psycho-social Horizons : Victimology*". Publikasi ilmiah yang menandai dimulainya perhatian terhadap masalah korban sebenarnya mulai dikenal luas pada era tahun 1940-an, yaitu dengan diterbitkannya tulisan Hans von Hentig yang berjudul "*Remark on the Interaction of Perperator and Victim*" pada tahun 1941 dan bukunya yang berjudul "*The Criminal and His Victim*" pada tahun 1948. Pakar lain yang turut meningkatkan perhatian terhadap studi tentang hubungan pelaku kejahatan dan korban adalah Henry Ellenberger dengan studinya tentang "*The Psychological Relationship Between the Criminal and His Victim*" pada tahun 1954.

Penulisan karya-karya ilmiah yang merupakan studi

tentang hubungan pelaku kejahatan dan korban tersebut dimaksudkan sebagai suatu upaya untuk mendapatkan pemahaman yang lebih baik tentang masalah kejahatan itu sendiri dan juga asal usulnya serta berbagai implikasi yang menyertainya. Sejak perhatian dan upaya para pakar berfokus pada aspek ini, secara tidak langsung telah memberikan sumbangan yang sangat besar bagi perkembangan studi tentang korban.

Pada awalnya banyak pemerhati masalah korban yang menginginkan viktimologi menjadi suatu disiplin yang berdiri sendiri. Masalah ini termasuk menjadi topik yang diperbincangkan dalam Simposium Internasional Pertama tentang Viktimologi di Jerusalem pada bulan September 1973.³⁸ Sehingga dalam simposium tersebut pada akhirnya memberikan kesimpulan antara lain bahwa viktimologi dapat didefinisikan sebagai suatu studi ilmiah tentang korban dan kriminologi akan diperkaya melalui suatu orientasi studi yang bersifat

38. Lihat Pidato Professor Israel Drapkin, Ketua Panitia Penyelenggara pada acara pembukaan Simposium Internasional Pertama di Jerusalem tanggal 2 September 1973 yang antara lain menyatakan : *The declared purposes of this Symposium can be summarized as follows. We will try, first, to reach an agreement regarding the scope of victimology: should it cope only with victim of crime or should it include all kinds of victims, no matter the source, nature or degree of their victimization ? Once this crucial point has been settled, as we hope it will be, agreement on the problems of methodology and other research matters may then easily arrived at....* Israel Drapkin dan Emilio Viano. *Victimology: A New Fokus. Volume I Theoretical Issues in Victimology.* (Lexington:1974), halaman xv.

viktimologis.

Kehendak untuk menjadikan viktimologi sebagai suatu bidang ilmu tersendiri menimbulkan polemik yang berkelanjutan. Polemik yang timbul sangat berkaitan dengan tempat dan kedudukan viktimologi di tengah-tengah ilmu pengetahuan sosial. Ada beberapa alasan yang menjadikan kurang tepatnya pemisahan viktimologi dari kriminologi, yaitu :

1. Bahwa "perbuatan kejahatan" selalu merupakan hubungan dengan orang lain (terutama korban).

Sebagaimana yang dikatakan oleh W.H. Nagel³⁹, hal ini sejalan dengan perkembangan kriminologi dewasa ini yang merupakan kriminologi hubungan-hubungan. Dengan demikian tidak ada dasarnya untuk menjadikan viktimologi sebagai suatu disiplin yang tersendiri.

2. Dalam etiologi kriminal, maka bukan saja ciri-ciri pelaku yang dipelajari, akan tetapi juga ciri-ciri korban. Khususnya dalam banyak kejadian, sulit menentukan siapa sebagai pelaku dan siapa sebagai korban kejahatan.⁴⁰

3. Kesepakatan dalam Simposium Internasional Pertama

39. Zvonimir P. Separovic. "Victimology: A New Approach in the Social Sciences". Dalam Israel Drapkin dan Emilio Viano. *Victimology: A New Focus. Volume I Theoretical Issues in Victimology*. (Lexington:1974), halaman 17. Lihat juga Stephen Schafer. "The Beginnings of Victimology" Dalam Israel Drapkin & Emilio Viano. *Victimology*. (Lexington:1974), halaman 26,

40. I.S. Susanto. *Op cit*, halaman 89.

tentang Viktimologi di Jerusalem bulan September 1973 telah memberikan pengakuan yang menyatakan bahwa viktimologi adalah sungguh-sungguh merupakan cabang yang sangat vital bagi studi tentang kejahatan.⁴¹

Pengakuan terhadap viktimologi yang merupakan bagian yang integral dari kriminologi telah menjadikan studi tentang kejahatan dikenal sebagai disiplin yang mempunyai pandangan yang lebih lengkap dan realistik. Hal ini dimungkinkan karena viktimologi bertujuan untuk mempelajari proses-proses sosial yang menjadikan individu atau kelompok tertentu menjadi korban. Oleh karenanya viktimologi mempunyai dua bidang jelajah, yaitu :

1. Konteks sosial yang menjadi tempat terjadinya viktimisasi. Konteks sosial merujuk kepada nilai-nilai kultural, tradisi dan struktur-struktur yang mempengaruhi perbedaan kedudukan, status individu atau kelompok, seperti tekanan-tekanan sosial, konflik, cap jahat serta cara-cara penyelesaian konflik. Misalnya kelompok yang berkuasa cenderung untuk memaksakan kehendaknya dengan menggunakan kekuasaannya, sehingga penyalahgunaan kekuasaan dapat dilihat sebagai sesuatu yang bersifat endemik terhadap viktimisasi.

41. Israel Drapkin & Emilio Viano. *Op cit*, halaman xii.

2. Akibat-akibat sosial dari viktimisasi yang dapat berpengaruh buruk terhadap individu tertentu, kelompok, masyarakat luas maupun kemanusiaan umumnya. Keadaan ini dapat berpengaruh terhadap pandangan yang timbul tentang masalah-masalah sosial yang dapat dihadapi sehingga dapat diangkat sebagai problem seluruh masyarakat.⁴²

2. Hubungan Korban dan Pelaku Kejahatan

Ruang lingkup dalam viktimologi yang terdiri dari dua bagian yang integral, yaitu konteks sosial (*social context*) dan akibat-akibat sosial (*social consequences*) dari viktimisasi, telah menjadikan viktimologi sebagai disiplin yang mempunyai bidang jelajah yang sangat luas. Salah satunya adalah suatu model diagnostik yang menggambarkan hubungan antara pelaku dan korban.

Dalam hubungan ini pada intinya digambarkan bahwa perilaku salah satu pihak merupakan akibat dari fungsi yang dijalankan pihak lainnya. Oleh karenanya studi tentang korban tidak lagi hanya berkisar pada pribadi korban, tetapi merupakan paduan kondisi yang ada di antara korban dan pelaku.

Titik tolak pemahaman ini, sebagaimana yang

42. I.S. Susanto. *Op cit*, halaman 90.
Lihat juga Vahakn N. Dadrian. "An Attempt at Defining Victimology". Dalam Emilio Viano. *Victims and Society*. (Washington DC:1976), halaman 40-41.

dikemukakan oleh Guglielmo Gulota dalam tulisannya yang berjudul *The Offender-Victim System*,⁴³ berasal dari bidang studi psikologi, khususnya tentang analisis perilaku yang difokuskan lebih banyak pada interaksi diantara individu-individu dari pada hanya berfokus pada individunya saja. Oleh karena itu studi psikologi ini bergerak dari sifatnya yang *Intrapersonal* ke arah *Interpersonal* ataupun *Transpersonal*. Perubahan fokus studi ini merupakan hasil peleburan konsep-konsep yang ada dalam psikologi sebagaimana halnya yang juga terjadi pada cabang-cabang ilmu pengetahuan lainnya. Untuk mendapatkan pemahaman yang lebih baik tentang pendekatan yang baru ini, termasuk pengaruhnya dalam studi tentang korban, maka yang terlebih dahulu harus dipertimbangkan adalah berbagai karakteristik yang bersifat epistemologis.

Lebih dari dua abad, pemikiran yang ada di kalangan para ilmuwan didominasi oleh prinsip-prinsip yang ada dalam ilmu alam. Sebagai contoh adalah konsep tentang alam ini, menurut para penganut aliran ilmu alam klasik, alam ini adalah bersifat *Mekanistik*. Maksudnya adalah bahwa segala sesuatu di alam ini harus dan dapat dibagi menjadi bagian yang lebih kecil hingga sampai tinggal bagian yang paling elementer.

43. Guglielmo Gulota. "The Offender-Victim System". Dalam Emilio C. Viano. *Victims and Society*. (Washington DC:1976), halaman 50-59.

Proses analisisnya mengarah pada sebab-sebab di antara berbagai kejadian, sehingga merupakan suatu susunan yang bersifat *garis linear*.

Perkembangan selanjutnya yang mempengaruhi para ilmuwan adalah timbulnya suatu kebutuhan akan konsep-konsep yang lebih baru dan cocok yang mengarah kepada globalitas, totalitas, organisasi dan interaksi yang dinamis dari berbagai kejadian. Berdasarkan hal ini kemudian dikenal konsep tentang Sistem yang dipandang sebagai suatu organisasi yang kompleks yang memandang keseluruhan adalah berbeda dan lebih besar dari pada hanya sekedar penjumlahan dari bagian-bagian yang ada. Konsep tentang sistem ini kemudian menjadi sangat dominan bagi penjelasan terhadap setiap fenomena atau kesatuan. Berbagai fenomena seperti atom, tubuh manusia ataupun masyarakat adalah suatu sistem yang perlu dipelajari dalam kerangka sistem.

Sebagai contoh adalah tentang air. Tidaklah tepat apabila analisis hanya dilakukan secara terpisah terhadap hidrogen dan oksigen sebagai suatu molekul yang membentuk senyawa air. Karena H₂O adalah kesatuan yang berbeda dan lebih kompleks dari hanya sekedar penjumlahan terhadap oksigen dan hidrogen. Demikian pula terhadap masalah lainnya seperti perilaku manusia. Dalam menganalisis perilaku manusia tidak mungkin dilakukan dengan mengabaikan konteks yang membangun perilaku itu dan hubungan interpersonal dari

subyek yang aktif dan pihak-pihak yang lainnya.

Pendekatan yang bersifat sistimik ini berkembang dalam berbagai tipe. Berdasarkan pendekatan sistimik ini, studi tentang viktimologi membutuhkan suatu orientasi yang baru. Studi viktimologi tidak lagi sesuai apabila hanya berorientasi atau menitikberatkan hanya pada pribadi korban dan kondisi sosial kulturalnya. Pendekatan secara sistimik terhadap viktimologi akan memandang tindakan pelaku tidak hanya bersifat individual tetapi juga situasional. Dalam hal ini korban dan juga pihak lain yang hadir memberikan kontribusi yang besar pada saat terjadinya kejahatan.

Pada dasarnya hubungan antar manusia di dalam masyarakat, khususnya hubungan di antara dua orang, dapat dikategorikan ke dalam dua jenis hubungan, yaitu hubungan yang bersifat Simetris (*Symmetrical*) dan hubungan yang bersifat Komplementer (*Complementary*). Hubungan itu disebut Simetris apabila di dalamnya fakta dipandang sebagai karakter yang utama. Tindakan satu pihak merupakan pencerminan dari tindakan pihak lainnya. Disini terjadi proses penyederhanaan di antara mereka, ataupun terjadi dukungan dari satu pihak terhadap pihak lainnya. Semua perilaku tersebut mengarah kepada terjadinya situasi yang kompetitif. Sedangkan pada bentuk hubungan yang komplementer terjadi pola perilaku yang berbeda di antara mereka, misalnya satu pihak memberikan kritik dan pihak yang

lain menerimanya.

Situasi hubungan yang terjadi antara manusia dalam kenyataannya tidak selalu mudah untuk ditentukan apakah bersifat Simetris ataupun Komplementer. Hal ini karena situasi hubungan antara manusia selalu berubah-ubah dari satu tipe ke tipe yang lainnya. Seperti misalnya karena salah satu pihak berupaya memaksakan terjadinya situasi yang komplementer atau simetris, maka situasi tersebut akan lebih terlihat sebagai hubungan yang bersifat meta simetris ataupun meta komplementer.

Hubungan antara pelaku dan korban harus dilihat dari perspektif sistim. Berdasarkan pendekatan ini korban dipandang tidak lagi sebagai obyek pasif dari suatu kejahatan dan kejahatan tidak hanya semata hasil tindakan pelaku. Demikian pula pada bentuk-bentuk kejahatan tertentu korban memainkan peran yang aktif dalam membangun kejadiannya.

Melalui pendekatan yang sistemik ini maka pendekatan yang bersifat kausal mekanik sudah tidak lagi relevan. Lebih tepatnya berdasarkan pendekatan kausal mekanik ini ternyata dijumpai kesalahan-kesalahan yang bersifat epistemologis dan pemahaman yang keliru tentang hubungan yang ada di antara manusia dengan menyatakan bahwa terjadinya perilaku seseorang disebabkan perilaku orang yang lainnya. Padahal dalam kenyataannya perilaku merupakan fungsi

yang bersifat timbal balik (*reciprocal*). Pihak-pihak yang terlibat dalam suatu hubungan interaksi sama-sama memberikan andil dalam penyebaran komunikasi yang bersifat terus menerus.

Studi viktimologis pada akhirnya hanya mungkin untuk memperoleh kesimpulan yang memuaskan jika didasarkan pada pertimbangan-pertimbangan yang ada dalam hubungan interaksi sebagaimana telah dipaparkan, yaitu hubungan-hubungan yang didalamnya kerap kali agar sukar untuk dinyatakan dengan tegas pihak yang menjadi korban serta adanya ketidakmungkinan menyalahkan satu pihak sebagai subyek dari interaksi-interaksi tersebut.

Berdasarkan pandangan yang bersifat sistemik ini, maka viktimologi akan banyak menghasilkan perubahan-perubahan yang berarti hanya jika para peminat studi ini memusatkan perhatian mereka pada akibat (*effect*) yang ada pada kejahatan dibandingkan dengan sebab-sebabnya itu sendiri.

3. Studi tentang Korban dan Hubungannya dengan Masyarakat

Kelangsungan dan stabilitas dari suatu masyarakat ditentukan oleh banyak faktor. Salah satu faktor tersebut adalah fenomena yang berkaitan dengan kejahatan serta segala aspek yang melingkupinya, terutama aspek pencegahan terhadap kejahatan itu.

Berdasarkan teori tentang terbentuknya masyarakat misalnya seperti teori kontrak sosial, telah banyak diakui bahwa individu sebagai bagian dari masyarakat telah menyerahkan seluruh haknya kepada negara yang secara langsung berkewajiban untuk melindungi mereka. Oleh karena itu dapat dimengerti jika negara berkewajiban mengupayakan suasana yang aman bagi warga dalam melaksanakan kegiatan-kegiatan sehari-harinya.

Upaya-upaya menciptakan suasana aman terutama melalui pencegahan terjadinya kejahatan merupakan prioritas utama yang dilakukan oleh negara. Jadi pencegahan kejahatan pada dasarnya adalah upaya negara untuk mewujudkan dan menjamin kesejahteraan bagi warganya. Dengan diterimanya kewajiban tersebut, maka negara senantiasa harus memberikan perhatian pada upaya membantu warganya. Meskipun demikian dirasakan jalan yang terbaik adalah sekurang-kurangnya memberikan informasi tentang cara yang paling tepat yang harus dilakukan oleh warga untuk melindungi dirinya dari kejahatan. Jika upaya-upaya seperti ini mengalami kegagalan, maka masyarakat harus mencari dan menyelenggarakan mekanisme untuk melindungi korban seperti misalnya memulihkan kondisi korban seperti keadaannya semula. Untuk memulihkan kondisi korban ini diperlukan bantuan, terutama bantuan finansial dan medik, dari masyarakat kepada warga yang telah menjadi

korban.

Pada awalnya, kepentingan korban kejahatan telah terpenuhi dengan dihukumnya pelaku kejahatan, karena dengan dihukumnya pelaku kejahatan dirasakan telah terobati perasaan korban yang terluka dan terpenuhi keinginan balas dendam dari korban. Selain itu dengan dihukumnya pelaku kejahatan oleh negara merupakan perwujudan dari keadilan publik yang diciptakan untuk menggantikan tindakan balas dendam dalam mengatasi kejahatan.

Sebelum peranan korban dalam mengatasi penderitaan diambil alih oleh negara/masyarakat, korban dibiarkan untuk mencari sendiri pemecahan atas masalah yang dihadapinya. Kemudian setelah itu timbul berbagai upaya pemecahan masalah korban itu misalnya dengan jalan diadakannya lembaga-lembaga ganti rugi berupa ganti rugi melalui perundingan antara korban dan pelaku (*composition*), restitusi (*restitution*), ataupun kompensasi (*compensation*). Dalam perjalanan sejarah tercatat dengan adanya perubahan-perubahan nilai dalam masyarakat, khususnya nilai-nilai yang ada pada konsep negara kesejahteraan modern (*the modern welfare state*), hak-hak korban tersebut diatur kembali dan diformalkan oleh negara dengan tujuan salah satu diantaranya untuk mencegah eksploitasi oleh pihak-pihak yang kuat terhadap pihak-pihak yang lemah.

Meskipun upaya-upaya pemecahan korban dalam

bentuk ganti rugi melalui perundingan antara korban dan pelaku, restitusi dan kompensasi sama-sama menyinggung prosedur pemulihan korban ke kondisi sebelum terjadinya kejahatan, namun ketiganya mempunyai perbedaan yang mendasar baik dari segi filsafat hukumnya dan juga yang terpenting dari segi administrasinya.⁴⁴ Ganti rugi melalui perundingan antara korban dan pelaku sebagai suatu proses didalamnya mencakup berbagai proses perundingan dan pembayaran kepada korban. Sistem ganti rugi melalui perundingan antara korban dan pelaku ini sebenarnya dimaksudkan sebagai sistem pengganti dari mekanisme pemecahan masalah dengan tindakan balas dendam yang meliputi kegiatan perundingan antara pelaku dan korban serta pemberian barang ataupun uang kepada korban.⁴⁵ Jadi ganti rugi melalui perundingan antara korban dan pelaku ini tampaknya lebih berorientasi pada aspek sosio-ekonomi dan kemungkinan dirancang dengan maksud yang lebih mengutamakan upaya untuk menjaga kedamaian di antara keluarga dan di antara masyarakat adat dari pada sebagai upaya untuk menakut-nakuti, tindakan

44. Donald E.J. MacNamara dan John J. Sullivan. "Composition, Restitution, Compensation: Making the Victim Whole" dalam Israel Drapkin dan Emilio Viano. *Victimology*. (Lexington:1974), halaman 222.

45. Bruce R. Jacob. "Reparation or Restitution by the Criminal Offender to His Victim: Applicability of an Ancient Concept in the Modern Correctional Process" dalam Israel Drapkin & Emilio Viano. *Victimology*. (Lexington:1974), halaman 215.

punitif ataupun respon yang bersifat rehabilitatif terhadap kejahatan.⁴⁶

Sedangkan restitusi merupakan bagian dari sistim sanksi yang bersifat korektif dengan membebankan kewajiban ganti rugi dari pelaku kepada korban kejahatan. Upaya pemberian ganti rugi dari pelaku kepada korban ini lebih banyak dikenal hanya sebagai konsep daripada pelaksanaannya di dalam kenyataan sehari-hari. Terdapat berbagai faktor yang menghambat diterapkannya sistim pembayaran ganti rugi oleh pelaku kepada korban, yaitu :

1. Hanya terdapat sekelompok kecil pelaku yang terjaring ke dalam sistim peradilan pidana. Sehingga akan menimbulkan masalah siapa yang akan membayar ganti terhadap korban-korban lain yang sebagian besar pelakunya luput dari sistim peradilan pidana.
2. Sebagian besar pelaku kejahatan (pada umumnya) berasal dari kelompok sosial ekonomi yang berada di tingkat paling bawah.
3. Tidak cukupnya penghasilan yang diterima oleh pelaku untuk membiayai proses pemulihan korban.
4. Berkaitan dengan kurangnya penghasilan tersebut maka pembayaran ganti rugi akan lebih menimbulkan masalah bagi pelaku di kemudian hari yaitu tidak adanya kepastian bagi pelaku akan dapat bekerja

46. Donald E.J. MacNamara dan John J. Sullivan. *Log cit.*

kembali mengingat kurangnya keterampilan yang mereka miliki.

5. Biaya yang dikeluarkan oleh negara untuk menyelenggarakan administrasi sistem pembayaran ganti rugi oleh pelaku kepada korban justru jumlahnya lebih besar dari pada kerugian nyata yang diderita oleh korban.⁴⁷

Pembayaran ganti rugi dalam bentuk restitusi ini menjadi semakin penting terutama sejak ditegaskan dalam Declaration of Basic Principle of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power. Beberapa pokok pikiran yang berkaitan dengan restitusi oleh deklarasi tersebut antara lain dinyatakan sebagai berikut :

1. *Offender or third parties responsible for their behaviour should, where appropriate, make fair restitution to victims, their families or dependants. Such restitution should include the return of property or payment for the harm or loss suffered, reimbursement of expenses incurred as a result of the victimization, the provision of services and the restoration of rights.*
2. *Government should review their practices, regulation and laws to consider restitution as an available sentencing option in criminal cases, in addition to other criminal sanctions.*
3. *Where public officials or other agents acting in an official or quasi-official capacity have violated national criminal laws, the victims should receive restitution from the state whose officials or agents were responsible for the harm inflicted. In cases where the the Government under whose authority the victimizing act or omission occurred is no longer in existence, the State or Government successor in*

47. *Ibid*, halaman 223.

*title should provide restitution to the victims.*⁴⁸

Bentuk ketiga dari upaya pemulihan korban kembali ke kondisi sedia kala adalah kompensasi. Kompensasi merupakan perwujudan tanggung jawab negara untuk melindungi warganya. Perbedaan antara restitusi dengan kompensasi ini menurut Stephen Schafer⁴⁹ dapat dilihat dari dua hal. Kompensasi merupakan tuntutan pemenuhan ganti rugi yang dilakukan oleh korban melalui suatu permohonan dan dibayar oleh masyarakat/negara. Dalam hal ini tidak dipersyaratkan adanya penghukuman terhadap pelaku kejahatan. Sedangkan pada restitusi, tuntutan ganti rugi dilakukan melalui suatu putusan pengadilan pidana dan dibayar oleh pelaku kejahatan. Jadi terdapat persyaratan dihukumnya pelaku kejahatan.

Tanggung jawab masyarakat/pemerintah untuk menyelenggarakan program-program yang akan memberikan kompensasi kepada korban kejahatan, menurut Ralph Glatfelter didasarkan pada tiga alasan utama yaitu :

1. Kegagalan Masyarakat

Kewajiban masyarakat untuk memikul tanggung jawab

48. Departement of International Economic and Social Affair. *Seventh United Nations Congress On The Prevention Of Crime And The Treatment Of Offender.* (New York:1986), halaman 46.

49. Vergil L. Williams & Mary Fish. "A Proposed Model For Individualized Offender Restitution Through State Victim Compensation" dalam Israel Drapkin & Emilio Viano *Victimology: A New Focus Volume II : Society's Reaction to Victimization.* (Lexinton:1974), halaman 167.

dan menyelenggarakan program yang memberikan kompensasi kepada korban merupakan konsekuensi dari kenyataan bahwa orang yang menderita sebagai akibat terjadi kejahatan merupakan korban dari ketidakpedulian masyarakat akan adanya kemiskinan dan ketidakadilan sosial lainnya.

2. Kegagalan Penegakan Hukum

Meskipun setelah terjadinya kejahatan penegakan hukum dapat dijalankan, namun kejahatan itu tetap mendatangkan kerugian yang besar bagi korbannya dibandingkan dengan kerugian yang diderita oleh masyarakat.

3. Kegagalan Tindakan-Tindakan Alternatif Lainnya

Tindakan alternatif lain yang dirasakan tidak banyak membantu korban dalam memulihkan kehidupannya meliputi :

- a. Program asuransi jiwa/pribadi;
- b. Program pemberian ganti rugi oleh pelaku kepada korban;
- c. Tuntutan perdata melalui pengadilan.⁵⁰

Sedangkan empat dasar pembenaran yang melandasi pentingnya dilakukan program kompensasi bagi korban kejahatan sebagaimana disampaikan oleh Duncan Chappell dan L. Paul Sutton, yaitu :

50. Ralph Glatfelter. "For the Victim of Crime: A New Approach" dalam Israel Drapkin dan Emilio Viano. *Victimology: A New Focus Volume II : Social Reaction to Victimization*. (Lexington: 1974), halaman 140.

1. Kesejahteraan Sosial

Masyarakat secara moral mempunyai tanggung jawab terhadap kesejahteraan warganya, sehingga jika ada warganya yang tidak mampu maka masyarakat harus dapat mengupayakan anggotanya tersebut agar secara ekonomis dapat mandiri. Dengan demikian berdasarkan prinsip-prinsip kesejahteraan sosial, masyarakat "berhutang" pada upaya-upaya pemulihan korban kejahatan.

2. Kontrak sosial

Sebagaimana diyakini dengan terbentuknya masyarakat diartikan bahwa anggota masyarakat telah menyerahkan hak-hak pribadi yang berkaitan dengan perlindungan terhadap dirinya untuk diserahkan pengurusannya kepada masyarakat. Sehingga apabila ada anggota masyarakat yang menjadi korban, maka berarti masyarakat telah melanggar kontrak yang dibuat terhadap anggotanya tersebut. Dengan adanya pelanggaran kontrak tersebut mendatangkan implikasi kewajiban bagi masyarakat untuk memulihkan kondisi yang telah diderita oleh anggotanya.

3. Simbolik

Kompensasi tidak lain merupakan suatu fungsi simbolik yang diberikan kepada korban kejahatan.

Ini berarti bahwa kompensasi adalah pernyataan sosial dan ungkapan perasaan simpati masyarakat kepada anggota-anggotanya yang nasibnya kurang

beruntung telah terperosok dalam jeratan kejahatan.

4. Fungsi yang Bersifat Instrumental

Dasar pembenaran yang bersifat instrumental dari kompensasi seringkali justru bersumber baik pada peraturan perundang-perundangan maupun pada pernyataan-pernyataan tertulis yang berkaitan dengan fungsi dari kompensasi itu sendiri.⁵¹

Perhatian yang dirasakan cukup menggembirakan bagi pihak korban berkaitan dengan kompensasi ini ditandai dengan dibentuknya badan peradilan yang memberikan kompensasi kepada korban (*Crime Compensation Tribunal*) untuk pertama kalinya di New Zealand pada tahun 1963 yang disertai oleh pembentukan peraturan ganti rugi yang ditanggung pemerintah dan mulai berlaku 1 Januari 1964. Badan peradilan ini memiliki kekuasaan (diskresi) untuk memberikan kompensasi umum kepada korban atau orang-orang yang sangat tergantung pada korban yang telah menderita atau meninggal akibat dilakukannya suatu kejahatan. Terbentuknya badan peradilan tersebut tidak lepas dari peranan tokoh pembaharu hukum pidana Inggris, **Margery Fry** yang secara gigih menyerukan masyarakat untuk memberikan perhatian yang layak pada korban.

51. Duncan Chappell dan L. Paul Sutton. "Evaluating the Effectiveness of Program to Compensate the Victim of Crime" dalam Israel Drapkin dan Emilio Viano. *Victimology: A New Fokus Volume II : Social Reaction to Victimization*. (Lexington:1974), halaman 211.

Peraturan ganti rugi yang ditanggung oleh Pemerintah New Zealand ini ditampung dalam suatu undang-undang yang disebut **the New Zealand Criminal Injuries Compensation Act**. Undang-undang ini hanya memberikan kemungkinan ganti rugi hanya terhadap kejahatan-kejahatan kekerasan dan dibatasi hanya terhadap 27 pelanggaran sebagai dicantumkan dalam lembaran utama undang-undang tersebut. Ganti rugi yang diberikan lebih merupakan kemurahan negara (*grace*) dari pada hak korban. Tuntutan dan jumlah ganti rugi ini diputuskan oleh badan yang didirikan untuk tujuan tersebut, yaitu Crimes Compensation Tribunal. Meskipun peraturan ganti rugi yang dikeluarkan oleh pemerintah New Zealand ini mengandung berbagai kekurangan, namun sebagai awal, peraturan tersebut merupakan suatu langkah besar bagi upaya-upaya perlindungan terhadap korban kejahatan.

Langkah Parlemen New Zealand mengadakan peraturan ganti rugi yang ditanggung pemerintah ini beberapa tahun kemudian diikuti oleh sejumlah negara-negara lain, seperti Inggris pada tahun 1964 dan Irlandia Utara pada tahun 1970. Sedangkan di Amerika, negara bagian yang pertama kali menerapkan prinsip-prinsip kompensasi adalah California yang menetapkannya pada tahun 1965 dan mengoperasikannya dua tahun kemudian. Sejak saat itu beberapa program serupa dikembangkan di beberapa negara bagian seperti New York (1966), Hawaii

(1967), Massachusetts (1967), Maryland (1968), Nevada (1969) dan New Jersey (1971).⁵²

Negara-negara lainnya yang mengumumkan pengaturan kompensasi antara lain seperti Canada dengan Compensation Injuries Act (1 September 1967), Jepang dengan Criminal Indemnity Law, dan Australia (1967) serta negara-negara bagiannya.

Secara internasional masalah pengaturan ganti rugi oleh negara ini juga ditegaskan dalam Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power. Adapun pernyataan deklarasi tersebut yang berkaitan dengan kompensasi adalah sebagai berikut :

1. *When compensation is not fully available from the offender or other sources, States should endeavour to provide financial compensation to :*
 - a. *Victims who have sustained significant bodily injury or impairment of physical or mental health as a result of serious crime;*
 - b. *The family, in particular dependants of persons who have died or become physically or mentally incapacitated as a result of such victimization.*
2. *The establishment, strengthening and expansion of national funds for compensation to victims should be encouraged. Where appropriate, other funds may also be established for this purpose, including those cases where the State of which the victims is a national is not in a position to compensate the victim for the harm.*⁵³

-
52. Israel Drapkin & Emilio Viano. *Op cit*, halaman xi.
Lihat juga Arief Gosita. "KUHP dan Pengaturan Ganti Rugi Pihak Korban" dalam J.E. Sahetapy. *Viktimologi Sebuah Bunga Rampai*. (Jakarta:1987), halaman 75-75.
53. Departement of International Economic and Social Affairs. *Op cit*, halaman 47.

3. Eksistensi Korban dalam Sistim Peradilan Pidana

Berdasarkan teori kontrak sosial yang banyak dianut oleh masyarakat di berbagai belahan dunia timbul anggapan bahwa negara boleh dikatakan telah memonopoli seluruh reaksi sosial terhadap kejahatan dan melarang tindakan-tindakan yang bersifat pribadi. Bilamana terjadi kejahatan di masyarakat, maka timbul kewajiban bagi negara untuk menyelesaikan kejahatan tersebut serta masalah-masalah lain yang berkaitan dengannya.

Penyelesaian masalah kejahatan oleh negara ini pada umumnya secara operasional dapat dilakukan baik melalui sarana penal maupun sarana non penal. Penanggulangan kejahatan melalui sarana penal lazimnya diawali dengan langkah-langkah merumuskan norma-norma hukum pidana, yang didalamnya terkandung unsur-unsur yang bersifat substantif, struktural dan kultural dari masyarakat yang bersangkutan. Setelah sistim hukum pidana tersebut berhasil dirumuskan selanjutnya secara operasional akan bekerja melalui suatu sistim yang disebut sistim peradilan pidana.

Pada umumnya di dalam sistim peradilan pidana terkandung gerak sistemik dari subsistim-subsistim pendukungnya yang terdiri dari kepolisian, kejaksaan, pengadilan dan lembaga koreksi/pemasyarakatan yang secara keseluruhan merupakan satu kesatuan (*totalitas*) yang berusaha mentransformasikan masukan (*input*)

menjadi keluaran (*output*) yang menjadi tujuan sistim peradilan pidana yaitu berupa resosialisasi pelaku tindak pidana (jangka pendek), pencegahan kejahatan (jangka menengah) dan kesejahteraan sosial (jangka panjang).⁵⁴

Bekerjanya sistim peradilan pidana di dalam kenyataannya sering menampilkan hasil yang kurang mencapai tujuannya. Kegagalan ini antara lain terlihat dari kurangnya perhatian subsistim-subsistim yang ada dalam sistim peradilan pidana untuk menjaga keseimbangan kepentingan berbagai pihak, terutama kepentingan pihak korban. Perlindungan terhadap korban kejahatan tampaknya belum menjadi pusat perhatian dalam sistim peradilan pidana ini.

Selama ini baik hukum pidana kontemporer maupun studi tentang kejahatan terlalu berfokus pada pelaku kejahatan. Kecendrungan ini nampak misalnya terlihat pada makin meningkatnya perhatian pengadilan terhadap hak-hak terdakwa dan juga meningkatnya usaha-usaha rehabilitasi terhukum di dalam lembaga koreksi/pemasyarakatan.

Pada berbagai tahap penegakan hukum terlihat dengan jelas kurangnya perhatian terhadap korban. Misalnya pada waktu pertama kali, yaitu pada saat korban melaporkan penderitaan yang dialaminya kepada

54. Muladi. *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*. (Semarang:1995), halaman vii.

polisi dan dengan dimulainya proses judicial atas kasusnya, korban kembali mendapatkan penderitaan yang bersifat prosedural seperti penundaan, pembatalan, penjadwalan kembali dan berbagai penyimpangan lain yang berkaitan dengan penanganan kasusnya. Padahal dengan kondisi ini korban menjadi kehilangan waktu dan penghasilan, merasa frustrasi serta mengalami penderitaan-penderitaan lainnya.

Dari berbagai kasus, tampaknya polisi merasa dan tidak melihat dirinya mewakili korban, tetapi lebih mengutamakan terpeliharanya ketertiban dalam masyarakat. Polisi akan semaksimal mungkin mempergunakan dikresi yang dimilikinya untuk mendorong penyelesaian secara damai dari kasus-kasus yang mereka pandang hanya sebagai sengketa kecil, khususnya apabila sengketa tersebut hanya melibatkan teman-teman ataupun para tetangga. Oleh karena itu penegakan hukum dan pemeliharaan ketertiban yang mereka jalankan diletakkan dalam kerangka hukum masyarakat dan tidak ditujukan untuk mengurangi penderitaan-penderitaan yang bersifat individual. Sudah barang tentu penanganan seperti ini terasa membingungkan dan tidak memuaskan terutama jika individu yang menjadi korban.⁵⁵

Demikian pula ketika kasus tersebut berada dalam

55. Emilio C. Viano. *Victims and Society*. (Washington DC: 1976), halaman 321.

tahap pemeriksaan di pengadilan. Sejak korban dijadikan sebagai saksi utama dalam perkaranya, ketika itu pula mereka berpeluang besar menjadi sasaran ancaman dan pembalasan, khususnya dalam hal terdakwanya tidak ditahan. Sangat kecil kemungkinan untuk mengharapkan perlindungan dari polisi ataupun pihak-pihak lainnya.

Sementara itu pada tahap yang sama terdapat keadaan yang kontradiksi, karena kepada terdakwa justru ditawarkan berbagai bantuan, khususnya bantuan hukum. Berbagai upaya dan sejumlah besar dana, dipergunakan untuk merehabilitasikan dan mengembalikan terdakwa kepada masyarakat. Sedangkan kepada korban justru sebaliknya hanya terdapat beberapa instansi yang memberikan bantuan kepadanya. Demikian pula sangat kurang dana ataupun program-program untuk memulihkan korban dan proses mengintegrasikan kembali ke masyarakat.⁵⁶

Masyarakat tampaknya memiliki sikap yang cukup aneh terhadap korban, yaitu sikap keengganan untuk menerima kondisi-kondisi yang mengakibatkan timbulnya korban. Keengganan masyarakat tersebut tercermin dalam sikap/tanggapan masyarakat terhadap korban, tindakan-tindakan polisi, reaksi keluarga terhadap korban dan bahkan oleh korban itu sendiri. Kerap sikap keengganan

56. *Ibid*, halaman 322.

tersebut ditampilkan melalui pertanyaan-pertanyaan misalnya seperti, "Apakah anda telah mengunci pintu?" ; "Mengapa anda tidak berteriak?" dan pertanyaan-pertanyaan lain sebagainya.⁵⁷

Sekelumit uraian terdahulu telah menunjukkan bahwa masyarakat dan pelaksana dalam subsistim yang ada pada sistim peradilan pidana belum berupaya secara maksimal untuk menjaga kepentingan korban. Padahal untuk mewujudkan tujuan sistim peradilan pidana itu ditentukan oleh adanya keterpaduan dalam sistim peradilan pidana (*integrated criminal justice sistem*), yaitu suatu sistim yang berupaya menjaga keseimbangan perlindungan kepentingan, baik kepentingan negara, masyarakat maupun individu, termasuk kepentingan pelaku tindak pidana dan korban kejahatan.⁵⁸

Upaya mengoptimalkan terwujudnya keseimbangan perlindungan berbagai kepentingan dalam sistim peradilan pidana, dimulai sejak meningkatnya kesadaran bahwa seorang korban dari suatu kejahatan kerap kali menjadi korban dari sistim peradilan itu sendiri. Meningkatnya kesadaran ini, di beberapa negara telah membawa konsekuensi pada banyaknya usulan pembaharuan yang mengalami kemajuan, seperti misalnya pembentukan lembaga pusat pengaduan dan pelayanan kepada anggota

57. *Ibid*, halaman 352.

58. Muladi. *Op cit*, halaman ix.

masyarakat; pengkoordinasian saksi-saksi pada kantor polisi, pengadilan, kejaksaan ataupun kantor penasehat hukum; keikutsertaan korban pada tahap-tahap penuntutan; laporan yang dibuat oleh polisi tentang kemajuan dalam penyelesaian kasusnya; peraturan-peraturan tentang lembaga-lembaga yang akan memberikan bantuan terhadap korban dengan ikut campur tangan pada krisis yang timbul sebagai fasilitator masyarakat; serta pembantuan lembaga-lembaga lain yang memberikan bantuan kepada korban.⁵⁶

C. REALITAS KEJAHATAN DAN KORBAN SEBAGAI KONSTRUKSI SOSIAL

Kehidupan manusia sehari-hari di dalam masyarakat diwarnai dan dipengaruhi oleh berbagai realitas yang ada di sekitarnya, seperti budaya, bahasa, politik, ekonomi, hukum dan sebagainya. Realitas ini adalah produk yang dihasilkan oleh pelaku-pelaku sosial yang merupakan anggota masyarakat.

Realitas sosial dapat diartikan dalam dua bentuk yaitu yang pertama realitas sosial sebagai kenyataan

56. Emilio C Viano. *Op cit*, halaman xv-xvi.

tentang *kejadian-kejadian* dan yang kedua realitas sosial sebagai *gambaran tentang kenyataan* atau "pengetahuan" tentang kenyataan. Arti realitas sosial yang pertama menggambarkan tentang kejadian-kejadian dalam masyarakat yang dapat dilihat, didengar dan dibaca dalam kehidupan sehari-hari. Hal inilah yang dipandang sebagai *realitas tentang fenomena*. Sebagai contoh dalam realitas sosial tentang kejahatan, maka akan merujuk pada peristiwa-peristiwa kejahatan seperti kejadian-kejadian pencurian, perkosaan, pembunuhan dan sebagainya. Sedangkan arti realitas sosial yang kedua merupakan realitas *konseptual*. Sebagai contoh realitas konseptual adalah realitas tentang kejahatan yang misalnya dapat merujuk pada pelaku kejahatan yang terutama berasal dari lapis sosial bawah, penjahat sekarang cenderung brutal dan sebagainya. Realitas sosial sebagai realitas konseptual ini seringkali tidak sama dengan apa yang sebenarnya terjadi. Oleh karena itu pembicaraan tentang realitas sosial lebih mengarah pada pengertian realitas konseptual, sebab peranannya sangat penting dalam kehidupan sosial.⁶⁰

Keberadaan realitas sosial, baik sebagai gambaran tentang kejadian-kejadian maupun sebagai gambaran tentang kenyataan, tidak terjadi dengan sendirinya, melainkan karena diadakan oleh pelaku-pelaku sosial. Oleh karena itu realitas sosial dapat dipandang sebagai

60. IS Susanto. *Pemahaman Kritis Terhadap Realitas Sosial*. (Semarang:1992), halaman 14.

kualitas tentang fenomena yang diterima sebagai hal yang benar yang keberadaannya tidak tergantung dari kehendak manusia dan merupakan produk dari pelaku-pelaku sosial, yaitu yang berdasarkan ideologi dan kepentingan-kepentingan yang mengarahkan tindakan-tindakan tersebut pada tujuan-tujuan tertentu. Hal inilah yang dalam istilah sosiologisnya dikenal "sebagai konstruksi sosial".⁶¹ Dengan kata lain konstruksi sosial adalah hasil aktivitas sosial dari sekelompok orang yang bekerja sama dalam usaha untuk menciptakan dunianya sesuai dengan pengetahuan, ide dan cara-cara yang dipilih serta cara-cara bagaimana mereka menafsirkan konsep-konsep tersebut untuk diarahkan pada tujuan-tujuan tertentu yaitu gambaran dunianya yang mereka bentuk.⁶²

Proses konstruksi dari realitas sosial ini identik dengan proses fundamental dari dialektika masyarakat yang menurut Peter L. Berger, terdiri atau berlangsung melalui tiga momentum yaitu eksternalisasi, obyektivisasi dan internalisasi. Melalui pemahaman secara seksama terhadap tiga momentum ini akan diperoleh suatu pandangan atas masyarakat yang memadai secara empiris. Lebih lanjut menurut Peter L. Berger eksternalisasi yang dimaksud disini adalah suatu tindakan manusia atau

61. *Ibid.*

62. IS Susanto. *Statistik Kriminal Sebagai Konstruksi Sosial; Penyusunan, Penggunaan dan Penyebarannya; Suatu Studi Kriminologi*; Disertasi. Unpublished, halaman 52.

pencurahan kedirian, baik berupa aktivitas fisik maupun mental yang secara terus menerus dihasilkannya ke dalam dunia. Obyektivisasi menunjuk pada diterimanya tindakan-tindakan manusia sebagai suatu realitas, yang seakan-akan "terlepas" dari produsernya (yang menghasilkannya) dan untuk selanjutnya akan berhadapan dengan produsernya sebagai suatu realias yang berada "diluar" manusia. Sedangkan internalisasi adalah peresapan kembali realitas tersebut oleh manusia dan mentransformasikannya sekali lagi dari struktur-struktur dunia obyektif ke dalam struktur-struktur kesadaran subyektif. Melalui eksternalisasi, maka masyarakat merupakan produk manusia. Melalui obyektivisasi, maka masyarakat menjadi suatu realitas *sui generis*/unik. Sedangkan internalisasi manusia adalah produk masyarakat.⁶³

Lebih lanjut realitas sosial tentang kejahatan oleh Richard Quinney dalam bukunya yang berjudul *Criminology: Analysis and Critique of Crime in America*, diformulasikan sebagai berikut :

1. Kejahatan adalah batasan perilaku manusia yang diciptakan oleh penguasa dalam suatu masyarakat yang diorganisasikan secara politis.
2. Batasan tentang kejahatan menggambarkan suatu perbuatan-perbuatan yang bertentangan dengan kepentingan dari kelompok masyarakat yang punya kuasa untuk

63. Peter L. Berger. *The Sacred Canopy* terjemahan Hartono dengan judul *Langit Suci*. (Jakarta:1991), halaman 4-5.

- membentuk suatu kebijakan umum.
3. Batasan perilaku kejahatan dilakukan oleh kelompok masyarakat yang punya kuasa untuk menjalankan undang-undang.
 4. Pola perbuatan kejahatan tersusun dalam bagian organisasi sosial terhadap perbuatan orang-orang tertentu yang secara relatif mempunyai kemungkinan untuk diberikan batasan sebagian kejahatan.
 5. Konsep-konsep tentang kejahatan dan penjahat dikonstruksikan dan disebarakan dalam bagian-bagian masyarakat melalui berbagai alat komunikasi.
 6. Realitas sosial tentang kejahatan dikonstruksikan oleh formulasi dan penerapan batasan kejahatan, perkembangan dari pola-pola perbuatan yang dihubungkan dengan batasan kejahatan dan konstruksi dari konsep-konsep kejahatan/penjahat.⁶⁴

Berdasarkan pendapat Richard Quinney tersebut, maka realitas sosial kejahatan dikonstruksikan melalui formulasi dan penerapan dari batasan-batasan kejahatan, perkembangan dari pola-pola perilaku yang berhubungan dengan batasan-batasan kejahatan dan konstruksi dari konsepsi kejahatan dan penjahat. Hal ini berarti bahwa kejahatan, baik dalam formulasinya ataupun penerapannya dilakukan oleh orang-orang atau kelompok orang, sehingga kejahatan adalah diciptakan, artinya orang atau perbuatan

64. Richard Quinney. *Op cit*, halaman 37-41.

menjadi jahat karena diformulasikan dan diperlakukan sebagai kejahatan dan bukannya karena "penyakit" yang bersifat perorangan. Dengan demikian di dalam masyarakat terdapat berbagai pandangan dan juga pertentangan hal-hal yang dianggap sebagai jahat ataupun tidak, hal-hal yang dipandang sebagai merugikan ataupun yang tidak, baik karena adanya perbedaan kepentingan maupun hal-hal lain. Dengan memformulasikan suatu perbuatan tertentu sebagai kejahatan berarti orang telah memilih nilai-nilai atau kepentingan kelompok tertentu sebagai yang memperoleh dukungan hukum, dan kelompok yang dapat memasukkan kepentingannya terutama adalah kelompok yang memiliki kekuasaan.⁶⁵

Oleh karena realitas tentang kejahatan merupakan konstruksi sosial, maka demikian pula realitas tentang korban merupakan suatu konstruksi sosial pula. Melalui pemahaman realitas korban sebagai konstruksi sosial akan lebih mudah dipahami kaitannya dengan upaya-upaya perlindungan terhadap korban itu sendiri.

65. I.S. Susanto. *Op cit*, halaman 53-53.

D. ASPEK BIROKRASI DALAM PENEGAKAN HUKUM

Pada umumnya sarana utama yang dipergunakan oleh masyarakat untuk menanggulangi kejahatan adalah sarana yang bersifat penal. Penanggulangan kejahatan dengan mempergunakan sarana penal diawali dengan perumusan norma-norma hukum pidana. Setelah norma-norma hukum pidana itu berhasil dirumuskan dalam suatu sistim hukum pidana, selanjutnya secara operasional akan bekerja melalui suatu sistim yang disebut sebagai sistim peradilan pidana.

Sebagai suatu sistim yang di dalamnya mengandung gerak sistemik dari subsistim-subsistim pendukungnya, sistim peradilan pidana secara keseluruhan merupakan satu kesatuan (*totalitas*) yang berupaya mewujudkan tujuan-tujuannya. Subsistim-subsistim pendukung dalam sistim peradilan pidana pada umumnya terdiri dari kepolisian, kejaksaan, pengadilan dan lembaga koreksi/pemasyarakatan. Lembaga-lembaga dalam sistim peradilan pidana inilah yang lebih dikenal sebagai lembaga penegak hukum.

Kualitas penegakan hukum di masyarakat sangat tergantung dari pengelolaan dan pengorganisasian lembaga-lembaga dalam sistim peradilan pidana. Untuk memahami penegakan hukum dalam masyarakat, perlu dipahami terlebih dahulu hakekat dan cara kerja dari lembaga-lembaga tersebut.

Lembaga-lembaga penegak hukum yang ada di

masyarakat adalah organisasi besar yang merupakan birokrasi. Peter M. Blau dan Marshall W. Meyer mendefinisikan birokrasi sebagai jenis organisasi yang dirancang untuk menangani tugas-tugas administratif dalam skala besar serta mengkoordinasikan pekerjaan orang banyak secara sistematik.⁶⁵ Dengan demikian tujuan utama dari birokrasi adalah meningkatkan efisiensi administrasi, walaupun birokratisasi sering berakibat sebaliknya menimbulkan ketidakefisienan atau efisiensi yang ketat (*ruthless efficiency*).

Pada umumnya ada empat faktor yang menjadi ciri-ciri dasar dari suatu organisasi birokrasi. Keempat faktor tersebut meliputi faktor spesialisasi, hierarki wewenang, sistim peraturan dan hubungan yang tidak bersifat pribadi.⁶⁶ Berdasarkan empat faktor tersebut birokrasi dapat diidentifikasi melalui karakteristik-karakteristik sebagai berikut :

1. Birokrasi merupakan suatu organisasi yang kompleks dengan berbagai macam tugas untuk mencapai suatu tujuan yang umum.
2. Macam-macam tugas tersebut dikelompokkan dalam bagian-bagian yang terpisah.
3. Keseluruhan struktur organisasi adalah bersifat hi-

65. Peter M. Blau & Marshall W. Meyer. *Bureaucracy in Modern Society*. Terjemahan Gary R. Jusuf dengan judul *Birokrasi Dalam Masyarakat Modern*. (Jakarta:1987), halaman 4.

66. *Ibid*, halaman 13.

- rarkis atau piramidal dengan suatu pembagian tugas yang tegas di antara para pegawai, supervisor dan pimpinan.
4. Tanggung jawab untuk tugas-tugas khusus didelegasikan kepada pegawai yang tingkatannya lebih rendah.
 5. Adanya rantai komando yang tegas yang mengindikasikan tanggung jawab pada masing-masing tugas yang telah diberikan serta penanggung jawab dari pegawai-pegawai tersebut.
 6. Adanya suatu kesatuan komando yang jelas sehingga setiap pelaksana hanya bertanggung jawab hanya kepada seorang supervisor.
 7. Berdasarkan prinsip-prinsip pengawasan, setiap supervisor hanya bertanggung jawab terhadap sejumlah pelaksana yang nyata-nyata dapat diawasinya.
 8. Adanya peraturan-peraturan tertulis bagi pelaksanaan tugas, yang dirancang untuk menjamin keutuhan dan konsistensinya.
 9. Informasi mengalir melalui organisasi menurut rantai komando.
 10. Adanya peluang yang membuka kesempatan bagi karyawan untuk mencapai posisi yang lebih tinggi.⁶⁷

Tidak berbeda dengan birokrasi lainnya, pada lembaga-lembaga penegak hukum ditemukan pula ciri-ciri dasar dan berbagai karakteristik di atas. Meski demikian,

67. Samuel Walker. *The Police In America*. (New York:1992), halaman 356.

bukan berarti lembaga-lembaga penegak hukum tersebut telah berfungsi dengan sempurna.

Sebagai organisasi yang besar, di dalam lembaga penegak hukum berkembang ideologi-ideologi organisasional yang mendahului tujuan-tujuan asli, mengaburkan persepsi-persepsi, dan secara khusus menciptakan penolakan terhadap perubahan-perubahan dengan jalan menjunjung keadaan yang sedang berlaku. Dengan demikian yang umum terjadi adalah kecenderungan untuk mengembangkan ideologi-ideologi tertentu yang menyanjung organisasi-organisasi tersebut dan anggota-anggotanya serta yang membesar-besarkan jasa mereka.⁶⁸ Dampak positif yang dapat diperoleh oleh organisasi dengan kecenderungan ini adalah timbulnya rasa memiliki tujuan di antara anggota-anggotanya, menguatkan keterikatan dan kesetiaan, serta mengarahkan mereka untuk berusaha lebih giat demi organisasi. Sedangkan dampak negatif mungkin akan timbul, dalam kaitannya dengan kenyataan bahwa lembaga-lembaga penegak hukum tersebut mempunyai tujuan bersama serta organisasinya merupakan bagian yang integral atau subbagian dari organisasi yang lebih besar sehingga dengan adanya kecenderungan untuk mengembangkan ideologi-ideologi tertentu akan mempersulit tercapainya suatu

68. Menurut Peter M. Blau ideologi-ideologi birokrasi adalah nilai-nilai yang diakui bersama yang mengidentifikasikan keseluruhan keanggotaan dengan pengaturan-pengaturan tradisional di dalam suatu organisasi. Lihat Peter M. Blau. *Op cit*, halaman 76.

tujuan bersama tersebut.

Dampak negatif yang timbul mungkin akan menjadi semakin besar manakala di antara lembaga penegak hukum dalam sistim peradilan pidana terdapat organisasi yang tidak sejenis. Misalnya sifat organisasi yang terdapat dalam lembaga kepolisian. Lembaga kepolisian dengan status sebagai organisasi militer akan lebih sulit mensikronisasikan gerak langkah operasionalnya dalam rangka pencapaian tujuan-tujuan sistim peradilan pidana. Meskipun lembaga kepolisian merupakan organisasi birokrasi yang mempunyai ciri khas (misalnya karena sifatnya yang semi militer), namun pada hakekatnya organisasi kepolisian sangat berbeda dengan organisasi militer. Terdapat perbedaan yang mendasar karena :

1. kepolisian mempunyai tugas utama melayani masyarakat dari pada bertempur memerangi musuh dari luar.
2. tugas pelayanan mereka dirancang untuk membantu atau menolong warga masyarakat dan pelayanan yang mereka lakukan kerap karena permintaan warga masyarakat sendiri.
3. mereka terikat oleh peraturan yang melindungi warga masyarakat, dan
4. mereka dalam tugasnya sering harus melakukan diskresi yang bersifat individual.⁶⁹

Pada umumnya dalam proses-proses sosial terdapat

69. Samuel Walker. *Op cit*, halaman 360.

berbagai masalah yang melingkupi birokrasi sebagai organisasi, sehingga telah menimbulkan kritik-kritik terhadapnya. Menurut **Samuel Walker** paling tidak ada empat kritik utama terhadap birokrasi, yaitu :

1. Banyak organisasi yang tidak berfungsi secara sempurna. Kegagalan ini pada umumnya karena faktor komunikasi, seperti misalnya Informasi tidak mengalir pada orang yang membutuhkannya, pengawasan yang melemah, pegawai-pegawai yang tidak mentaati peraturan dan sebagainya.
2. Birokrasi telah menciptakan kekakuan dan tidak mudah menerima perubahan-perubahan yang cepat.
3. Birokrasi seolah-oleh bekerja untuk dirinya sendiri dan menutup diri dari orang-orang yang seharusnya dilayani.
4. Birokrasi sering mengabaikan keahlian yang dimiliki pegawainya dan menghambat tumbuhnya kreatifitas.⁷⁰

Melalui pemahaman terhadap berbagai aspek birokrasi dalam lembaga/organisasi penegak hukum ini akan dapat dipakai sebagai dasar untuk melakukan penilaian terhadap keberhasilan subsistem-subsistem peradilan pidana dalam mencapai tujuan-tujuannya yang antara lain berupa resosialisasi terpidana (jangka pendek), pencegahan kejahatan (jangka menengah) dan kesejahteraan masyarakat (jangka panjang).

70. *Ibid*, halaman 359.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

A. GAMBARAN SINGKAT KASUS KEJAHATAN DI BIDANG OBAT DAN MAKANAN YANG TERJADI DI WILAYAH KODIA SEMARANG

Pembangunan Nasional Jangka Panjang 25 Tahun Tahap Kedua yang dilaksanakan dari tahun 1993 sampai dengan tahun 2018 akan menghadapi berbagai tantangan yang cukup berat. Kecendrungan dunia saat ini yang dipengaruhi oleh momentum perubahan zaman abad ke-21 serta berbagai perkembangan global telah mulai dirasakan dalam kehidupan masyarakat. Berbagai macam perubahan tersebut telah menimbulkan permasalahan tersendiri di tengah-tengah masyarakat, terutama masyarakat yang berada di wilayah perkotaan. Salah satu kota besar di Indonesia yang tidak luput menghadapi perubahan-perubahan sosial tersebut adalah kota Semarang.

Semarang merupakan ibu kota propinsi Jawa Tengah dengan jumlah penduduk sebanyak 1,4 juta jiwa pada akhir Repelita V dan pertumbuhan penduduknya yang mencapai 2,8 % pada kurun waktu tahun 1980 - 1990 menjadi daerah yang cukup potensial bagi pemasaran produk industri, khususnya industri obat dan makanan. Selain itu dengan posisinya yang berada tepat di tengah-tengah Pulau Jawa menjadikan

Semarang tempat yang ideal sebagai pusat kegiatan produksi ataupun distribusi produk-produk industri tersebut.

Dengan kedudukannya sebagai pusat produksi, distribusi ataupun pemasaran produk-produk industri obat dan makanan, di Semarang sering terjadi kasus-kasus kejahatan di bidang obat dan makanan tersebut.¹ Secara umum sangat sulit untuk mengetahui jumlah kejahatan di bidang obat dan makanan yang tercatat di Semarang mengingat belum ada satu instansi, baik instansi pemerintah ataupun swasta yang menangani permasalahan ini secara konsisten. Kasus-kasus yang menyangkut obat dan makanan yang telah dilaporkan baik kepada instansi pemerintah dalam hal ini terutama Balai Pengawasan Obat dan Makanan (POM) Jawa Tengah ataupun kepada pihak swasta yaitu Lembaga Perlindungan dan Pembinaan Konsumen (LP2K)

-
1. Kejahatan di bidang obat dan makanan merupakan kejahatan korporasi. Marshall B. Clinard dan Peter C. Yeager menyatakan :

"a corporate crime is any act committed by corporations that is punished by the state, regardless of whether it is punished under administrative, civil or criminal law".

Lihat Marshall B. Clinard dan Peter C. Yeager. *Corporate Crime*. (New York:1980), halaman 16.

Hal yang sama terlihat pula dalam hasil Kongres PBB Kelima tentang Pencegahan Kejahatan dan Pembinaan Pelanggar Hukum yang diselenggarakan pada tahun 1975 di Genewa, Swiss yang antara lain memberikan rekomendasi untuk memperluas pengertian kejahatan yang meliputi pula "tindakan-tindakan penyalahgunaan kekuasaan ekonomi secara melawan hukum/illegal abuses of economic power" seperti penipuan konsumen, iklan yang menyesatkan dan sebagainya.

Lihat I.S. Susanto. *Kriminologi*. (Semarang:1995), halaman 22.

Semarang, beberapa diantaranya diberitakan pula di berbagai media massa cetak. Beberapa contoh bentuk kasus yang ditemukan, baik yang didasarkan pada laporan dan pengaduan korban/konsumen ataupun yang didasarkan pada hasil penelitian, berkaitan dengan kejahatan di bidang obat dan makanan tersebut di antaranya adalah :

1. Produk yang mengandung bahan yang berbahaya

- a. Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh LP2K Semarang dan Bappeda Jateng ditemukan banyak bahan pelengkap makanan (BPM) seperti kecap, saos, sambal, bumbu makanan ringan, petis dan terasi serta bahan tambahan makanan (BTM) seperti bahan pengawet, pewarna, pemanis dan penyedap rasa mengandung bahan/zat yang berbahaya bagi kesehatan dan bisa menyebabkan penyakit kanker sampai saraf. Bahan/zat berbahaya tersebut antara lain seperti pewarna makanan yang berasal dari pewarna untuk industri kain celup ataupun pewarna yang telah dilarang seperti Rhodamin B; kandungan logam Timbal (Pb), Logam Tembaga (Cu) ataupun Asam Benzoat yang melebihi batas yang ditetapkan oleh Standar Nasional Indonesia (SNI); ataupun penggunaan Monosodium Glutamate (MSG) yang berlebihan.²

Penelitian lain terhadap minuman ringan juga

2. Publikasi hasil penelitian tentang makanan jajanan anak-anak oleh LP2K Semarang dan Bappeda Jateng yang dimuat Harian Media Indonesia dalam artikel *Bahaya Mengintip dari Makanan* edisi 7 Januari 1996.

menunjukkan terdapat sekitar 34, 29 % minuman ringan yang beredar di Semarang tidak memenuhi persyaratan yang telah ditetapkan oleh Departemen Kesehatan. Banyak produsen minuman ringan yang mencampurkan Sakarin ke dalam Sukrosa sebagai bahan pemanisnya, padahal diketahui kalori yang dihasilkan oleh Sakarin diduga dapat menimbulkan akibat buruk terhadap kesehatan, yaitu dapat bersifat karsinogen atau penyebab kanker.³

- b. Sedangkan untuk produk obat, dicurigai beberapa produk obat yang dipasarkan mengandung bahan yang beresiko tinggi bagi pemakainya misalnya seperti obat-obat yang mengandung *Tranidazole* yang ternyata memiliki efek samping yang sangat berbahaya bagi wanita hamil.⁴ Selain itu berdasarkan penyidikan dari Penyidik Pengawai Negeri Sipil (PPNS) Direktorat Pengawasan Obat dan Makanan Departemen Kesehatan ditemukan pula di pasaran berbagai obat yang kandungannya tidak memenuhi persyaratan.⁵

3. Publikasi hasil penelitian "*Analisis Kandungan Sakarin dan Sukrosa dalam Minuman Ringan*" oleh Agung Tri Prasetyo yang dimuat *Harian Suara Merdeka* dengan judul artikel "*34,29 Persen Minuman Ringan di Semarang Tak Penuhi Syarat*" edisi 5 April 1997.

4. Novel Ali. *Manipulasi Obat*. Dalam *Media Indonesia* 5 Desember 1995.

5. *Kompas*. *Pemerintah Peringatkan 14 Perusahaan Makanan*. 16 Pebruari 1995.

2. Produk tercampur dengan bahan "asing"

a. Kasus Cecak Dalam Kemasan Susu Bubuk

Pada tahun 1995 Balai Pengawasan Obat dan Makanan (POM) Jawa Tengah menerima pengaduan dari seorang warga Semarang yang melaporkan adanya cecak dalam kemasan susu bubuk bermerek "Dancow" yang dibelinya di sebuah toko di Semarang.⁶

Kasus serupa terjadi juga pada produk minuman sirop rasa frambozen merek "FC" yang berisi bangkai serangga kecoa. Kasusnya terjadi pada tahun 1994 sewaktu Lembaga Perlindungan dan Pembinaan Konsumen (LP2K) Semarang menerima pengaduan dari seorang anggota masyarakat Semarang yang merasa kecewa atas bingkisan lebaran yang diterimanya. Secara fisik botol sirop yang diterimanya dalam keadaan baik meskipun tidak ada keterangan tentang batas kadaluarsa pada produk tersebut.⁷

b. Kasus Serangga Dalam Obat Kumur

Kasus ini terjadi pada bulan Maret 1993 ketika Lembaga Perlindungan dan Pembinaan Konsumen (LP2K) Semarang menerima pengaduan dari seorang warga Semarang yang melaporkan adanya bangkai serangga

6. Wawancara dengan Kepala Bagian Tata Usaha Balai POM Jawa Tengah, Bapak Dasuki pada tanggal 16 Januari 1997 di Gedung Balai POM Jawa Tengah Jalan Piere Tendean Nomor 24 Semarang.

7. Kompas. *Sirop Tercemar Bangkai Kecoa Diadukan ke Lembaga Konsumen*. 31 Maret 1994.

laba-laba dalam botol kemasan obat kumur antiseptik yang diperolehnya secara gratis sebagai sampel promosi. Obat kumur antiseptik produksi sebuah pabrik di Bogor tersebut sebenarnya belum melampaui batas kadaluarsa dan kemasannyapun masih tertutup dengan baik.⁸

3. Pemasaran produk yang kadaluarsa/rusak

Produk makanan kadaluarsa yang dijual kepada masyarakat ternyata tidak hanya ditemukan pada toko-toko kecil, tetapi juga dilakukan oleh toko-toko besar. Pengamatan yang dilakukan oleh LP2K Semarang pada tahun 1993 telah menemukan adanya pelanggaran oleh lima toko swalayan besar, antara lain seperti Sri Ratu, Mickey Mouse dan Matahari, yang terbukti telah mengedarkan barang yang tidak laik pakai.⁹ Selain itu juga pernah ditemukan pula pada toko swalayan besar beberapa produk makanan yang meskipun batas kadaluarsanya belum dilalui tetapi telah rusak, berbau tengik dan berulat. Produk makanan yang telah rusak, berbau tengik dan berulat itu antara lain telah ditemukan pada sebuah permen coklat dalam kaleng bermerek "Win" Sweet Dark Chocolate produksi PT SMU

8. Kompas. *Dilaporkan, Obat Kumur Tercemar Bangkai Serangga*. 31 Maret 1994.

9. Suara Merdeka. *Pembeli dan Penerima Bingkisan Parcel Ke daluwarsa Agar Melapor*. 15 Pebruari 1994.

dengan nomor register Depkes RI MD 537409004041.¹⁰

Sedangkan untuk produk obat yang kadaluarsa juga banyak ditemukan di pasaran. Berdasarkan penyidikan Direktorat Pengawasan Obat dan Makanan Departemen Kesehatan peredaran obat kadaluarsa ini banyak ditemukan pada penjual obat yang resmi sehingga sampai dengan akhir tahun 1994 Direktorat Pengawasan Obat dan Makanan Departemen Kesehatan harus memberi tindakan dengan mencabut izin 14 apotek dan menghentikan sementara kegiatan 17 pedagang besar farmasi.¹¹ Peluang beredarnya produk obat yang kadaluarsa menjadi lebih besar mengingat tidak adanya pencantuman batas kadaluarsa dalam kemasan produk-produk obat yang beredar tersebut.

4. Produk dipromosikan melalui iklan yang menyesatkan¹²

Produk obat yang dipromosikan dalam bentuk iklan secara berlebihan seperti ini misalnya terdapat pada beberapa obat atau vitamin. Hasil penelitian yang

10. Kompas. *Lagi, Kasus Makanan Tercemar Diadukan ke Lembaga Konsumen*. 15 April 1994.

11. Kompas. *Pemerintah Peringatkan 14 Perusahaan Makanan*. 16 Pebruari 1995.

12. Sutherland menyebut iklan yang menyesatkan dalam tiga bentuk, yaitu :

- a. Iklan yang mempromosikan suatu produk berbahaya tetapi bahayanya tidak diungkapkan/disembunyikan;
- b. Iklan yang melebihkan-lebihkan nilai suatu produk;
- c. Iklan yang ditujukan untuk merugikan produsen saingan.

Lihat E.H. Sutherland. "Crime of Corporation". Dalam Gilbert Geis dan Robert F. Meier. *White Collar Crime*. (New York:1977), halaman 75-76.

dilakukan oleh Novel Ali antara lain menyebutkan :

*Fakta di lapangan membuktikan, obat (dan vitamin) telah diperdagangkan untuk hal-hal yang tidak berkaitan, di samping tidak dapat dipertanggungjawabkan secara farmakologis atau medis. Misalnya, obat atau vitamin yang dipromosikan sebagai penambah daya tahan belajar dan kecerdasan, tetapi isi sesungguhnya cuma senyawa kimia dicampur sari kopi (kafein), sehingga sekalipun memberikan rangsangan tertentu, tidak berkhasiat sebagaimana yang digemborkan.*¹³

5. Produk dipasarkan dengan struktur harga yang tidak seimbang

Obat merupakan salah satu sarana yang paling vital untuk menjaga kesehatan anggota masyarakat. Tingkat konsumsi obat di Indonesia baru mencapai 2 % dari GDP, sedangkan menurut ketentuan dari World Health Organization (WHO) tingkat konsumsi obat-obatan yang layak di tiap negara adalah 5 % dari GDP.

Dengan jumlah penduduk yang mencapai lebih dari 200 juta jiwa dan pertumbuhan ekonomi yang rata-rata 7 % per tahun, diperkirakan tingkat konsumsi obat di Indonesia akan meningkat di masa-masa yang akan datang.

Seiring dengan kebijaksanaan pemerintah dalam memberikan kesempatan dalam penanaman modal dalam dunia farmasi, industri farmasi tumbuh dan berkembang meramaikan pasaran dengan berbagai macam obat.

13. Novel Ali. *Op cit.*

Obat terdaftar yang beredar di Indonesia dewasa ini tercatat sejumlah 13.508 jenis, yang terdiri dari 9.726 jenis obat bermerk dagang dan 3.782 jenis obat generik.¹⁴

Menurut pendapat para ahli sesungguhnya di dunia ini hanya diperlukan sekitar 1.000 jenis obat, namun dalam kenyataannya dewasa ini kalangan produsen sengaja menciptakan antara 3.000 sampai dengan 75.000 jenis obat dalam berbagai macam nama dagang pabriknya.

Realitas ini menciptakan berbagai pilihan bagi konsumen obat. Dengan demikian pihak yang paling dirugikan oleh tidak terkendalinya industri dan peredaran obat adalah konsumen obat. Konsumen obat tidak mempunyai pilihan selain harus membeli obat dengan harga mahal dan disamping itu juga masih ditambah dengan kemungkinan terjadinya berbagai kasus keracunan akibat penggunaan obat tersebut.¹⁵

Beberapa contoh kasus yang dipaparkan ternyata telah mendatangkan berbagai kerugian pada anggota masyarakat, baik kerugian dalam bentuk materi maupun kerugian akibat terganggunya kesehatan atau bahkan sampai mengancam jiwanya. Jumlah kerugian akibat produk obat dan makanan tersebut akan semakin besar apabila

14. Barno Sudarwanto. *Kemandirian Industri Obat Menyongsong Liberalisasi*. Dalam *Bisnis Indonesia* 31 Oktober 1995.

15. Novel Ali. *Op cit*.

dikumulasikan dengan dampak negatif dari peredaran produk obat tradisional dan produk makanan yang diolah oleh kalangan industri kecil ataupun industri rumah tangga.

Faktor keamanan dari produk obat dan makanan yang beredar memang belum sepenuhnya terjamin. Fakta yang ada menunjukkan bahwa dari sejumlah 259 industri farmasi, terdiri dari 220 perusahaan swasta nasional, 31 perusahaan Penanaman Modal Asing dan 3 perusahaan Badan Usaha Milik Negara, baru 80 perusahaan yang memiliki sertifikat Cara Pembuatan Obat yang Baik (CPOB).¹⁶ Padahal melalui penerapan Cara Pembuatan Obat yang Baik berarti industri farmasi telah mengambil tanggung jawab tanggung jawab secara penuh guna melindungi konsumen agar terhindar dari obat-obat yang tidak bermutu dan tidak aman.

Berbeda dengan industri farmasi, industri yang menghasilkan produk makanan relatif lebih sukar untuk ditentukan jumlahnya secara pasti. Realitas seperti ini dapat mengakibatkan banyak produk pangan yang beredar kurang terjamin keamanannya.

Ketidakamanan produk makanan yang beredar di masyarakat di akibatkan oleh berbagai hal. Namun pada umumnya ketidakamanan pada produk makanan terjadi karena industri yang memproduksi makanan tidak mengikuti standar

16. Firman Hidranto dan Suwantin Oemar. *Berkompentisi di Pasar Obat Bebas*. Dalam *Bisnis Indonesia* 22 September 1994.

yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Persyaratan yang telah ditetapkan antara lain mencakup penggunaan bahan mentah dan bahan tambahan pangan, proses pembuatan dan sanitasinya.¹⁷ Tidak terjaminnya keamanan makanan yang diproduksi oleh industri makanan di Indonesia, disamping dapat membahayakan kesehatan badan/jiwa anggota masyarakat yang mengkonsumsinya, ternyata juga berakibat buruk bagi ekspor makanan kemasan Indonesia. Diperkirakan ekspor makanan dalam kemasan yang ditolak ini setiap tahunnya mencapai nilai 100 juta dollar AS.¹⁸

Berdasarkan pengamatan, timbulnya kasus-kasus di bidang obat dan makanan antara lain dapat disebabkan karena ketidaksengajaan, ketidaktahuan atau ketidakmengetahuan produsen, penyalur ataupun penjual; karena kesengajaan produsen, penyalur ataupun penjual agar memperoleh keuntungan yang sebesar-besarnya; dan dapat juga karena pencemaran dari lingkungan, jamur ataupun pestisida.

Sebagai akibat banyaknya produk obat dan makanan yang beredar di Semarang kurang terjamin antara lain dari segi keamanannya, sehingga dapat mengancam keselamatan atau kesehatan warga masyarakat, beberapa instansi berupaya memberikan perlindungan, baik sebelum ataupun

17. Suara Pembaharuan. *Ketidakamanan Pangan di Indonesia Karena Standar Mutu Tak Diikuti*. 18 Maret 1997.

18. Kompas. *Makanan Kemasan Indonesia Ditolak di LN*. 11 Maret 1997.

setelah terjadinya kasus. Beberapa instansi yang cukup peduli dengan upaya perlindungan warga masyarakat dari produk obat dan makanan misalnya instansi pemerintah Balai Pengawasan Obat dan Makanan Departemen Kesehatan di Jawa Tengah serta lembaga swadaya masyarakat antara lain Lembaga Perlindungan dan Pembinaan Konsumen Semarang. Upaya-upaya perlindungan yang dilakukan didasarkan pada tujuan antara lain :

1. mengangkat harkat kehidupan konsumen dengan menghindarkan akibat negatif dari pemakaian barang dan atau jasa;
2. meningkatkan kesadaran, pengetahuan, kepedulian, kemampuan dan kemandirian dalam melindungi dirinya sendiri;
3. menumbuhkan iklim usaha yang sehat dan sikap pengusaha yang bertanggung jawab.¹⁹

Secara umum tindakan perlindungan yang dilakukan oleh instansi-instansi tersebut adalah mengintensifkan penyuluhan-penyuluhan yang dapat meningkatkan kesadaran warga masyarakat dalam posisinya sebagai (calon) konsumen produk obat dan makanan. Pengetahuan masyarakat tentang hak-haknya sebagai konsumen merupakan dasar untuk meningkatkan kesadaran masyarakat ini. Hak-hak dasar

19. Tujuan perlindungan konsumen yang dirumuskan seperti ini antara lain ditemukan dalam Konsep Rancangan Undang-Undang Perlindungan Konsumen dari Direktorat Jenderal Perdagangan Dalam Negeri Departemen Perindustrian dan Perdagangan, Nopember 1996.

yang dipandang penting untuk diketahui oleh konsumen, sebagaimana yang disampaikan oleh Presiden Amerika Serikat John F. Kennedy yang meliputi hak memperoleh produk yang aman (*the right to safety*); hak untuk memperoleh informasi (*the right to informed*); hak untuk memilih (*the right to choose*) dan hak untuk didengar (*the right to heard*).²⁰

Penyuluhan untuk meningkatkan pengetahuan masyarakat akan hak-haknya sebagai konsumen dilakukan dengan memanfaatkan sarana media massa terutama dalam hal ini surat kabar atau publikasi-publikasi lainnya seperti dalam bentuk brosur ataupun buku-buku. Beberapa media massa cetak membuat rubrik khusus yang berisi penerangan

20. Hak-hak dasar konsumen yang disampaikan oleh Presiden John F. Kennedy di depan Kongres pada tanggal 15 maret 1962 itu kemudian oleh the International Organization of Consumers Unions (IOCU), yaitu suatu lembaga non governmental yang bersifat nir laba yang mewakili 170 kelompok konsumen dari 58 negara, ditambah dengan empat hak dasar lagi sehingga selengkapny menjadi :

- *the right to safety,*
- *the right to informed,*
- *the right to choose,*
- *the right to heard,*
- *the right to satisfaction of basic needs,*
- *the right to redress,*
- *the right to consumer education, and*
- *the right to a healty enviroment.*

Sedangkan Konsep RUU Perlindungan Konsumen dari Dirjen Perdagangan Dalam Negeri Depperindag edisi Nopember 1996 menyebutkan hak-hak tersebut meliputi :

- *hak atas keamanan dan keselamatan,*
- *hak untuk memilih,*
- *hak atas informasi yang benar dan jelas,*
- *hak untuk didengar pendapat dan keluhannya,*
- *hak untuk mendapatkan barang sesuai dengan nilai tukar yang diberikan,*
- *hak untuk mendapat upaya penyelesaian hukum yang patut.*

atau penyuluhan tentang hak-hak konsumen serta rubrik konsultasi untuk membantu permasalahan-permasalahan yang dihadapi konsumen.²¹ Selain itu penyuluhan dilakukan dalam bentuk buku yang dipublikasikan secara luas.²²

Selain perlindungan dalam bentuk penyuluhan melalui sarana media massa, bentuk perlindungan lain adalah advokasi secara langsung bagi konsumen yang merasa telah dirugikan. Advokasi yang dilakukan oleh Lembaga Pembinaan dan Perlindungan Konsumen Semarang relatif lebih banyak dibandingkan dengan advokasi yang dilakukan oleh instansi-instansi lainnya, seperti Balai Pengawasan Obat dan Makanan Jawa Tengah atau kantor penasehat hukum. Konsumen yang membutuhkan advokasi pada beberapa instansi tersebut pada umumnya dengan dilandasi alasan produk obat atau makanan yang diperolehnya telah mendatangkan kerugian misalnya karena produk tersebut mengandung bahan yang berbahaya, telah rusak atau melampaui batas kedaluarsa.

Pada umumnya dari beberapa kasus yang diteliti menunjukkan bahwa advokasi yang dilakukan terhadap

21. Sebagai contoh adalah rubrik konsultasi bagi konsumen pada harian Suara Merdeka yang diasuh oleh Lembaga Perlindungan dan Pembinaan Konsumen Semarang. Sedangkan pada harian Kompas diasuh oleh Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia Jakarta yang juga menerbitkan media sendiri dalam bentuk majalah "Warta Konsumen".

22. Antara lain yang diterbitkan oleh LP2K Semarang dengan judul "*Waspada Sebelum Celaka. Seputar Makanan dan Minuman*" melalui penerbit Puspa Swara Jakarta tahun 1994.

konsumen yang dirugikan ternyata tidak memberikan hasil yang menguntungkan pihak konsumen. Sebagai contoh misalnya dalam kasus sirop yang dilaporkan tercemar bangkai serangga kecoa. Pihak produsen yang diminta pertanggungjawabannya oleh LP2K Semarang, ternyata meski mengakui kemungkinan adanya kesalahan dalam setiap proses produksi, tetapi tetap mengingkari bahwa sirop yang tercemar tersebut adalah produknya dan justru menyatakan telah terjadi pemalsuan atas produknya.²³

Sedangkan pada kasus susu bubuk "Dancow" yang dilaporkan tercemar cecak, ternyata kasus tersebut tidak dapat ditindaklanjuti lebih jauh oleh pihak Balai POM Jawa Tengah. Selain melaporkan produk susu bubuk yang tercemar cecak, pihak konsumen menghendaki Balai POM Jateng dapat memeriksa secara medis kesehatannya karena dikhawatirkan susu bubuk yang telah dikonsumsi itu telah mengganggu kesehatan. Balai POM Jateng menolak permintaan konsumen, dengan alasan permintaan konsumen di luar kompetensi bidang tugas utama Balai POM Jateng, yaitu memeriksa produk obat ataupun makanan dengan mempergunakan parameter tertentu seperti misalnya untuk produk susu diperiksa kadar airnya, kadar protein dan sebagainya, ataupun memeriksa ketaatan produsen melakukan proses produksi berdasarkan prinsip-prinsip **Good Manufacturing Practices (GMP)**, yaitu antara lain

23. Kompas. *Sirop Tercemar Bangkai Kecoa Diadukan ke Lembaga Konsumen*. 31 Maret 1994.

sebagaimana tercantum dalam Keputusan Menteri Kesehatan RI Nomor 43/MENKES/SK/II/1988 tentang Pedoman Cara Pembuatan Obat Yang Baik (CPOB) dan Keputusan Menteri Kesehatan RI Nomor 23/MENKES/SK/I/1978 tentang Pedoman Cara Produksi Yang Baik Untuk Makanan. Berdasarkan pada keadaan tersebut, maka pada kasus susu bubuk tercemar cecak tersebut, tindak lanjut yang dapat dilakukan oleh Balai POM Jateng hanyalah menyarankan penyelesaian antara kedua belah pihak di luar sidang pengadilan misalnya melalui jalan perundingan.

Berdasarkan pengamatan terhadap beberapa kasus pengaduan oleh konsumen, ternyata LP2K Semarang dan Balai POM Jawa Tengah lebih berperan sebagai mediator dalam penyelesaian kasus-kasus pengaduan yang muncul. Peran lain yang juga lebih ditonjolkan oleh kedua instansi tersebut adalah sebagai konsultan perlindungan konsumen dalam arti lebih aktif melakukan pemberian advis mengenai hak-hak si konsumen, tata cara mengajukan gugatan ganti rugi dan aspek-aspek hukumnya.²⁴

Peran lembaga swadaya masyarakat di bidang perlindungan konsumen, seperti yang dijalankan oleh Lembaga Pembinaan dan Perlindungan Konsumen Semarang ini sebenarnya dapat lebih dioptimalkan dalam rangka untuk lebih memperkuat posisi konsumen sehingga tidak mudah

24. Contoh aktivitas konsultasi perlindungan konsumen oleh Balai POM Jawa Tengah misalnya terlihat dalam rubrik surat pembaca harian Suara Merdeka edisi 13 Januari 1997 dengan judul "*Mungkinkah Nomor Depkes Sama?*"

dimanfaatkan oleh produsen, penyalur ataupun penjual untuk memperoleh keuntungan yang tidak wajar. Kekurangpahaman terhadap suatu produk dan kesederhanaan pola pikir masyarakat merupakan faktor yang cukup dominan terhadap jatuhnya korban dalam jumlah yang cukup besar. Dengan demikian untuk mencegah meluasnya kerugian yang diderita oleh korban, sebenarnya lembaga swadaya masyarakat dapat bertindak mewakili masyarakat dengan menuntut pelaku baik secara perdata, pidana maupun administratif.

Peran lembaga swadaya masyarakat ataupun institusi lainnya sebagai mediator dan konsultan hanya merupakan sebagian kecil dari upaya pemenuhan/pemulihan kebutuhan-kebutuhan korban yang sebetulnya meliputi kebutuhan-kebutuhan yang bersifat fisik, ekonomi dan psikologis. Program bantuan terhadap korban yang sudah selayaknya diterapkan oleh suatu negara harus mencakup berbagai aspek misalnya bantuan hukum dan bantuan kebutuhan korban lainnya melalui peradilan pidana, pelayanan sosial dan lembaga-lembaga kesehatan ataupun sarana-sarana lainnya.²⁵

Pelaksanaan program pelayanan dan bantuan terhadap korban kejahatan pada dasarnya merupakan tanggung jawab semua pihak. Amanat seperti ini sejalan dengan komitmen internasional yang tertuang dalam

25. Zvonimir-Paul Separovic. *Victimology; Studies of Victims* (Zagreb:1985), halaman 167.

Deklarasi tentang Prinsip-Prinsip Dasar Keadilan Bagi Korban Kejahatan dan Penyalahgunaan Kekuasaan (Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power) yang menyatakan :

1. *Victims should receive the necessary material, medical, psychological, and social assistance through governmental, voluntary, community-based, and indigenous means.*
2. *Victims should be informed of availability of health and social services and other relevant assistance and be readily afforded access to them.*²⁶

Implementasi secara khusus terhadap deklarasi tersebut belum nampak dalam kebijakan legislatif yang ada di Indonesia. Namun dalam beberapa kebijakan legislatif yang ada, tersirat upaya pelayanan dan bantuan yang dapat diberikan kepada korban kejahatan. Sebagai contoh dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan misalnya dalam pasal 43 yang menyatakan :

- (1) *Dalam hal kerugian yang ditimbulkan melibatkan jumlah kerugian materi yang besar dan atau korban yang tidak sedikit, Pemerintah berwenang mengajukan gugatan ganti rugi, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41 ayat (2).*
- (2) *Gugatan ganti rugi, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diajukan untuk kepentingan orang yang mengalami kerugian.*

Lebih lanjut berkaitan dengan bunyi ayat (2) Pasal 43 tersebut, di dalam penjelasan Undang-undang Pangan dikatakan bahwa segala bentuk penyelesaian atau keputusan

26. Departement of Internasional Economic and Social Affair. *Seventh United Nations Congress On The Prevention Of Crime And The Treatment Of Offenders*. (New York:1986), halaman 47.

yang menguntungkan sehubungan dengan gugatan yang diajukan oleh pemerintah harus diserahkan kepada dan menjadi hak dari para korban atau ahli waris korban.

Kebijakan legislatif yang khusus menyangkut perlindungan korban kejahatan (konsumen) memang telah dipersiapkan oleh pemerintah, yaitu dengan telah selesainya Konsep Rancangan Undang-Undang Perlindungan Konsumen. Konsep Rancangan Undang-Undang yang dipersiapkan oleh Departemen Perindustrian dan Perdagangan ini, meskipun mengakomodasikan berbagai upaya perlindungan kepada konsumen tetapi belum cukup mencakup upaya-upaya pelayanan dan bantuan yang seharusnya diberikan kepada korban kejahatan di bidang ini.

Seperti halnya kebijakan legislatif yang lain, Konsep Rancangan Undang-Undang Perlindungan Konsumen ini menegaskan pula tanggung jawab bersama antara pemerintah, swasta dan masyarakat untuk melindungi kepentingan konsumen. Dengan demikian mutlak diperlukan Keterpaduan dalam upaya perlindungan konsumen ini. Bila perlindungan konsumen ini hanya dilakukan oleh pemerintah atau masyarakat saja akan mendatangkan hasil yang bersifat semu dalam arti akan semakin mengabaikan kepentingan dari korban (konsumen).

B. PERSEPSI MASYARAKAT TENTANG PERLINDUNGAN KORBAN

1. Persepsi Tentang Kejahatan di Bidang Obat dan Makanan

Aspek yang digali untuk mengetahui persepsi masyarakat tentang kejahatan di bidang obat dan makanan terutama diawali dengan pengungkapan tentang bentuk-bentuk kejahatan di bidang obat dan makanan yang dipandang sangat merugikan oleh masyarakat.

Penelitian yang telah dilakukan menunjukkan bahwa dalam bidang peredaran obat dan makanan, bentuk-bentuk kejahatan yang dipandang oleh responden, baik responden individual yang berasal dari masyarakat umum maupun yang berasal dari suatu instansi, sebagai perbuatan yang merugikan masyarakat meliputi peredaran obat/makanan yang rusak atau tidak layak untuk dikonsumsi, obat/makanan yang sudah kedaluarsa, kualitas obat/makanan yang tidak sesuai dengan yang diiklankan, ataupun obat/makanan mengandung bahan yang dapat membahayakan tubuh yang mengkonsumsinya.

Bentuk-bentuk perbuatan di atas dipandang sebagai merugikan baik karena responden telah mengalami dengan mengkonsumsinya sendiri ataupun memperoleh pengetahuan tersebut melalui pemberitaan media massa, khususnya media massa cetak (terutama koran dan majalah) dan media massa elektronik (khususnya televisi).

Sementara itu disisi lainnya terdapat berbagai bentuk perbuatan lain yang juga cukup merugikan tetapi

sama sekali tidak dipersepsi oleh responden sebagai kejahatan misalnya seperti penentuan harga yang tidak logis, tidak adanya pencantuman label tentang kandungan/komposisi dari obat/makanan yang diedarkan, produk obat/makanan yang tidak memenuhi standar produksi, dan sebagainya.

Temuan dalam penelitian yang mengungkapkan bentuk-bentuk kejahatan yang merugikan tersebut telah membuktikan bahwa terdapat beberapa perilaku yang merugikan tetapi tidak dipersepsi sebagai kejahatan. Hal seperti ini memang tidak hanya dijumpai pada masyarakat di negara-negara berkembang, bahkan pada masyarakat di beberapa negara maju seperti misalnya Australia juga sering terjadi. Peter Gaborsky dan John Braithwaite dalam sebuah penelitian tentang seluk beluk peraturan bisnis di Australia yang dituangkan dalam salah satu bukunya menunjukkan hal ini dengan menyatakan :

*Consumers are almost never aware when they are victims of price fixing conspiracies in breach of the Trade Practices Act, when they have bought a banned product such as a toy with an impermissible lead content, or when they have purchased a car with a tampered odometer reading. Doubtless, many consumers were totally unaware of their victimization.*²⁷

27. Peter Gaborsky & John Braithwaite. *Of Manners Gentle: Enforcement Strategies Of Australian Business Regulatory Agencies*. (Melboure:1986), halaman 78.

Dengan demikian kejahatan adalah fenomena sosial yang dalam perwujudannya akan menampakkan diri dalam berbagai bentuk perilaku. Oleh karena itu dijumpai berbagai fenomena kejahatan yang tidak jelas, samar-samar dan memerlukan penafsiran lebih lanjut. Demikian pula hal yang sama berlaku bagi korban kejahatan.

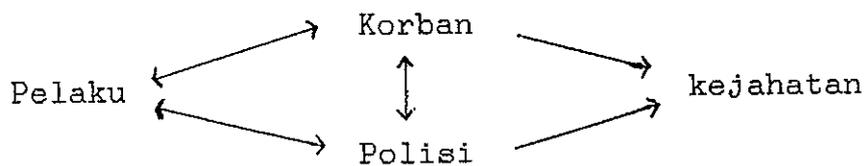
Tidak diragukan lagi, setiap orang dapat dikatakan pernah menjadi korban kejahatan. Dan banyak orang/konsumen yang tidak menyadari dirinya telah menjadi korban kejahatan, meskipun dalam benaknya telah mengetahui siapa yang menjadi korban dalam suatu situasi tertentu. Dan bahkan pada kejahatan white collar menimbulkan akibat yang cukup memprihatinkan yaitu timbulnya korban yang berulang dan tetap. Ini cukup terlihat dari jawaban semua responden yang diwawancarai dengan menyatakan telah mengalami beberapa kali kekecewaan dan menderita kerugian akibat mempergunakan produk obat/makanan yang diperolehnya. Kenyataan seperti ini tidak berbeda dengan sebagaimana yang digambarkan oleh Gilbert Geis dengan menyatakan :

For one thing, every person in every society is probably regularly and routinely deprived of physical and fiscal assets through the actions of white-collar criminals. For another, many if not most of the victims of white-collar crime remain unaware that they have been duped or defrauded, or if they do come to understand their victimization, they

are apt to be indiffererent about it.²⁸

Dengan demikian baik kejahatan maupun korban sebenarnya bukanlah fenomena sosial yang ada dengan sendirinya, akan tetapi dibentuk oleh masyarakat itu sendiri (konstruksi sosial).

Selain itu penciptaan fenomena sosial sebagai kejahatan akan tergantung pada peranan (reaksi) dari penegak hukum (polisi) dan korban. Howard Becker dalam *Teori Labelling*-nya menggambarkan proses terjadinya kejahatan sebagai berikut :



Menurut Becker, kejahatan sebagai hal yang problematik dan merupakan hasil dari batasan masyarakat, sebab ukuran-ukuran atau norma-norma yang dilanggar tidak bersifat universal dan tidak berubah. Kejahatan (penyimpangan) terjadi melalui putusan sosial terhadap individu oleh orang-orang yang hadir disitu. Selanjutnya dinyatakan oleh Becker bahwa kelompok sosiallah yang menciptakan dengan membuat aturan-

28. Gilbert Geis. "Victimization Pattern in White-Collar Crime". Dalam Israel Drapkin dan Emilio C. Viano. *Victimology: A New Focus Volume V Exploited: The Dynamics of Victimization*. (Lexington; 1974), halaman 89.

aturan. Pelanggaran terhadap aturan-aturan tersebut adalah penyimpangan. Pengenaan peraturan kepada orang-orang tertentu dengan memberikan label kepada mereka sebagai orang-orang yang menyimpang (*outsiders*). Adapun dalil yang diajukan Becker sebagai berikut :

- (a) kelompok sosial menciptakan penyimpangan dengan membuat peraturan, bahwa barangsiapa melanggarnya akan menghasilkan penyimpangan, dan
- (b) perilaku menyimpang adalah perilaku yang oleh orang-orang diberi cap demikian.

Jadi kejahatan bukanlah kualitas perbuatan yang telah dilakukan orang, melainkan sebagai akibat diterapkannya peraturan dan sanksi oleh orang-orang lain kepada seorang "pelanggar".²⁹

2. Persepsi Terhadap Perlindungan Korban

Secara garis besarnya persepsi tentang perlindungan korban yang berhasil diungkap mencakup dua aspek, yaitu :

a. Bentuk-bentuk perlindungan

(1) Ganti kerugian

Responden mengharapkan adanya ganti kerugian terhadap kerugian-kerugian yang diderita sebagai akibat tindakan-tindakan produsen/distributor/penjual mengedarkan produk obat dan

29. Howard S Becker. *Outsiders*. (New York:1987), halaman 9.

makanan yang telah menimbulkan kerugian. Besarnya ganti kerugian disesuaikan dengan jumlah kerugian yang diderita oleh konsumen dan dibayar oleh pihak yang menimbulkan kerugian, yaitu produsen dan atau distributor dan atau penjual. Dengan mempertimbangkan berbagai dampak negatif yang timbul dari penyelesaian melalui lembaga peradilan, pembayaran ganti rugi dipandang lebih tepat dilaksanakan dalam kerangka perundingan antara pihak yang dirugikan (konsumen/korban) dengan pihak produsen dan atau distributor dan atau penjual. Pandangan atau persepsi masyarakat tentang bentuk ganti rugi yang demikian ini dalam kepustakaan lebih dikenal sebagai "*Composition*".³⁰ Selain itu dikenal pula bentuk ganti rugi yang berupa restitusi. Antara kedua bentuk ganti rugi tersebut terdapat perbedaan. Dalam hal ganti rugi yang berupa restitusi terjadi dengan jalan tuntutan ganti rugi yang dilakukan melalui suatu putusan pengadilan pidana dan dibayar oleh pelaku kejahatan.

30. Donald E.J. MacNamara dan John J. Sullivan. "Composition, Restitution, Compensation: Making the Victim Whole." Dalam Israel Drapkin dan Emilio Viano. *Victimology*. (Lexington:1974), halaman 222.

(2) Perlindungan Hukum

Bentuk perlindungan terhadap korban kejahatan yang dipandang sangat penting oleh responden adalah perlindungan hukum, baik secara tidak langsung dalam bentuk penyuluhan maupun secara langsung berupa advokasi dari suatu instansi (swasta ataupun pemerintah) dan bentuk penegakan hukumnya yang terutama berupa pengawasan yang ketat terhadap proses produksi dari obat dan makanan yang akan diedarkan luas di masyarakat.³¹

(a) Penyuluhan

Responden yang berasal dari masyarakat umum memandang pemberian informasi kepada masyarakat luas tentang hak-hak konsumen dan seluk beluk produk obat dan makanan yang beredar sudah cukup banyak dilakukan di media massa, terutama media cetak, meskipun yang lebih banyak memberikan

31. Dalam Deklarasi tentang Prinsip-Prinsip Dasar Keadilan Bagi Korban Kejahatan dan Penyalahgunaan Kekuasaan khususnya yang termuat dalam lampiran tentang **Acces to Justice and Fair Treatment** dicantumkan bentuk perlindungan hukum yang antara lain dikatakan :

"Victims should be treated with compassion and respect for their dignity. They are entitled to acces to the mechanism of justice and to prompt redress, as provided for national legislation, for the harm that they have suffered"

Departement of International Economic and Social Affair.
Op cit, halaman 45.

penyuluhan tersebut adalah lembaga swadaya masyarakat seperti misalnya Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia di Jakarta dan Lembaga Pembinaan dan Perlindungan Konsumen di Semarang.

Secara khusus responden memandang peran yang dilakukan oleh media cetak dalam memberikan informasi kepada konsumen, dalam arti datangnya inisiatif penyuluhan kepada konsumen dari media cetak itu sendiri belum optimal. Demikian pula peran media elektronik dalam memberikan informasi kepada konsumen belum begitu nampak.³²

Peter Gaborsky dan John Braithwaite menunjukkan kurangnya peran media ini dengan mengatakan :

The media, however, are not always willing to take up consumer protection stories. Several agencies complained of the difficulty of getting newspapers which include a lot of motor vehicle advertising to run with a story about a motor

-
32. Responden memandang peran TVRI dalam memberikan penyuluhan kepada konsumen lebih baik. Sewaktu TVRI masih menayangkan iklan, yaitu dalam acara "Mana Suka Siaran Niaga", penyuluhan-penyuluhan kepada konsumen lebih sering dilakukan. Dalam tayangan iklan tersebut, TVRI selalu menayangkan peringatan-peringatan kepada konsumen, seperti misalnya dengan slogan "Teliti Sebelum Membeli", "Yang Menarik Belum Tentu Baik", dan sebagainya. Peringatan-peringatan kepada konsumen tersebut sekarang ini tidak dijumpai lagi dalam tayangan iklan oleh televisi swasta.

dealer. There was even one story of a newspaper witness testifying that he was unsure that a false claim in an advertisement was placed by the advertiser or was a mistake by the newspaper. The witness admitted to a consumer affair officer after the trial that the newspaper could not afford to lose \$ 50,000 in advertising by testifying against a client.³³

(b) advokasi

Satu-satunya instansi yang dipandang sangat representatif oleh responden sebagai tempat untuk memberikan pelayanan advokasi bagi konsumen adalah lembaga-lembaga swadaya masyarakat yang memberikan perlindungan kepada konsumen seperti Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia di Jakarta ataupun Lembaga Pembinaan dan Perlindungan Konsumen di Semarang. Alasan utama bagi responden untuk memberikan penilaian seperti itu adalah karena lembaga-lembaga swadaya masyarakat tersebut membantu tanpa pamrih (berkaitan dengan sifatnya yang nir laba), cepat menanggapi keluhan konsumen dan sangat memahami lemahnya posisi konsumen. Beberapa responden menyatakan tidak pernah mempunyai

33. Peter Gaborsky & John Braitwaite. *Op cit*, halaman 85.

bayangan untuk mencari pelayanan advokasi pada instansi pemerintah (kepolisian ataupun kejaksaan) dengan alasan tindakan seperti itu akan mempersulit dan merepotkan dirinya saja.

(c) perangkat perundang-undangan

Responden dari kalangan masyarakat umum memperkirakan landasan hukum yang mengatur permasalahan produk obat dan makanan sudah cukup lengkap, namun kelemahan yang ada biasanya terletak pada masalah penegakan hukumnya, dalam arti perlu diperketatnya pengawasan terhadap proses produksi obat dan makanan sebagai sarana preventif untuk melindungi masyarakat.

Selain itu pengawasan yang ketat terhadap penayangan iklan di media massa perlu ditingkatkan oleh pemerintah, khususnya dari Departemen Penerangan. Menurut responden sekarang ini banyak terdapat tayangan iklan yang menjerumuskan (menyesatkan) konsumen. Oleh karena itu Pemerintah perlu menyeleksi (mensensor) bentuk-bentuk iklan yang menyesatkan tersebut.

Tidak berbeda dengan pendapat kalangan masyarakat umum, responden yang berasal

dari kalangan instansi juga menilai landasan hukum bagi perlindungan konsumen sudah cukup lengkap.³⁴ Bahkan responden dari instansi kepolisian menilai dengan KUHP saja, yaitu terutama Pasal 205, sudah cukup memadai untuk memberikan perlindungan terhadap masyarakat dari kejahatan yang menyangkut peredaran obat dan makanan.³⁵

(3) Bantuan Pemulihan Korban

Pendapat responden yang menyangkut bantuan yang cukup penting untuk dilakukan bagi pemulihan

34. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan dinilai oleh para responden sudah cukup lengkap mengatur masalah obat dan makanan. Responden dari Balai POM Jateng Poltabes Semarang, Kejaksaan Negeri Semarang dan Pengadilan Negeri Semarang mengetahui selain UU no. 23/1992 terdapat undang-undang baru yang mengatur masalah makanan (Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan). Namun demikian responden mengakui, meskipun sudah tiga bulan diundangkan sama sekali belum membaca isi dari Undang-Undang Pangan tersebut. Sedangkan responden dari LP2K Semarang menyatakan telah melakukan pembahasan intern dan memberi komentar-komentar atas Undang-Undang Pangan tersebut.
35. Pasal 205 KUHP berbunyi :
- (1) Barang siapa karena kealpaannya menyebabkan bahwa barang-barang yang berbahaya bagi nyawa atau kesehatan orang, dijual, diserahkan atau dibagi-bagikan, tanpa diketahui sifat berbahayanya oleh yang membeli atau yang memperoleh, diancam dengan pidana penjara paling lama sembilan bulan atau kurungan paling lama enam bulan atau denda paling banyak tiga ratus rupiah.
 - (2) Jika perbuatan mengakibatkan matinya orang, yang bersalah dikenakan pidana penjara paling lama satu tahun empat bulan atau kurungan paling lama satu tahun.
 - (3) Barang-barang itu dapat disita.
- Moeljatno. *Kitab Undang-Undang Hukum Pidana*. (Jakarta:1985), halaman 91.

korban yang telah menderita (terutama fisiknya) antara lain meliputi :

(a) Pelayanan kesehatan

Pelayanan kesehatan bagi korban kejahatan dipandang sebagai bagian kewajiban yang harus dilakukan oleh pemerintah. Alasan utama yang mewajibkan pemerintah untuk menyelenggarakan pelayanan kesehatan karena secara moral pemerintah dinilai ikut bertanggung jawab atas terjadinya kejahatan di bidang obat dan makanan serta terhadap pemerintah telah diamanatkan untuk menyelenggarakan upaya kesehatan secara merata dan terjangkau oleh masyarakat.³⁶

(b) Bantuan ganti rugi oleh pemerintah

Pandangan tentang ganti rugi oleh pemerintah kepada korban ternyata cukup bervariasi. Disatu sisi, responden yang berasal dari masyarakat umum dan instansi pemerintah memandang pemerintah tidak perlu memberikan ganti rugi kepada korban dengan

36. Amanat untuk menyelenggarakan pelayanan kesehatan bagi korban juga dicantumkan dalam Deklarasi tentang Prinsip-Prinsip Dasar Keadilan Bagi Korban Kejahatan dan Penyalahgunaan Kekuasaan yang antara lain menyatakan :

"Victims should receive the necessary material, medical, psychological and social assistance through governmental, voluntary, community-based and indigenous means"

Departement of International Economic and Social Affairs.
Op cit, halaman 47.

alasan terjadinya kejahatan bukan karena kesalahan pihak pemerintah, ada pihak lain yang dapat dipertanggungjawabkan dan pemberian ganti rugi pemerintah akan menghabiskan uang negara yang sebenarnya dapat dipergunakan bagi kepentingan pembangunan lainnya.

Sedangkan responden dari kalangan lembaga pembinaan dan perlindungan konsumen dan biro bantuan hukum, memandang sudah selayaknya pemerintah memberikan ganti rugi. Alasannya adalah karena pemerintah harus ikut bertanggung jawab atas peredaran obat dan makanan serta ganti rugi oleh pemerintah akan dapat memperkuat posisi korban/konsumen yang lemah.

Pandangan dari kalangan lembaga pembinaan dan perlindungan konsumen serta dari biro bantuan hukum tampaknya sejalan dengan pemikiran Duncan Chappel dan L. Paul Sutton yang memandang pentingnya ganti rugi oleh pemerintah kepada korban karena pemerintah sebagai pengemban amanat masyarakat secara moral bertanggung jawab terhadap kesejahteraan anggota masyarakat. Dengan demikian berdasarkan prinsip-prinsip kesejahteraan sosial, pemerintah

"berhutang" pada upaya-upaya pemulihan korban. Alasan yang kedua didasarkan pada prinsip-prinsip kontrak sosial. Berdasarkan prinsip-prinsip kontrak sosial diakui pemerintah telah mengambil alih perlindungan terhadap hak-hak pribadi anggota masyarakat, sehingga apabila ada anggota masyarakat yang menjadi korban berarti telah ada pelanggaran terhadap kontrak sosial tersebut. Dengan adanya pelanggaran kontrak sosial mendatangkan implikasi kewajiban bagi pemerintah untuk memulihkan kondisi yang telah diderita anggota masyarakat. Selain itu ganti rugi oleh pemerintah kepada korban merupakan bentuk pernyataan sosial dan ungkapan perasaan simpati kepada anggota masyarakat yang nasibnya kurang beruntung telah terperosok ke dalam jeratan kejahatan.³⁷ Oleh karena itu dalam pandangan kalangan lembaga pembinaan dan perlindungan konsumen serta biro bantuan hukum, untuk lebih meningkatkan upaya perwujudan kesejahteraan

37. Duncan Chappel dan L. Paul Sutton. "Evaluating the Effectiveness of Program to Compensate the Victim of Crime." Dalam Israel Drapkin dan Emilio C. Viano. *Victimology: A New Focus Volume II : Social Reaction to Victimization*. (Lexington:1974), halaman 211.

sosial dan mengantisipasi dampak negatif globalisasi, pemerintah perlu mengupayakan kebijakan legislatif tentang pembayaran ganti rugi kepada korban kejahatan ini.

(c) Program Asuransi

Salah satu kemungkinan yang dapat dilaksanakan untuk membantu pemulihan terhadap korban adalah melalui program asuransi. Namun demikian pandangan masyarakat tentang urgensi dari program asuransi inipun tidak seragam.

Beberapa responden di satu pihak memandang keberadaan program asuransi untuk membantu pemulihan kerugian korban belum penting. Pandangan ini didasarkan pada alasan bahwa masyarakat Indonesia belum "*insurance minded*", masyarakat sudah terbebani dengan kewajiban berbagai macam asuransi, dan selain itu pengadaan program asuransi hanya akan menambah berat beban masyarakat dalam arti masyarakat akan membeli produk obat dan makanan yang lebih mahal.

Ralph Glatfelter dalam penelitiannya menemukan masih adanya pandangan yang sangat kuat dalam masyarakat bahwa keikutsertaan dalam suatu program asuransi tidak banyak memberikan manfaat karena

hanya membayarkan uang untuk sesuatu yang tidak bisa didapatkan kembali dalam waktu dekat.³⁸

Di lain pihak, beberapa responden memandang pembentukan program asuransi bagi korban sangat penting. Dalam pandangan mereka, program asuransi akan banyak sekali gunanya membantu korban terutama manakala korban menderita kerugian yang cukup besar sehingga melalui program asuransi kerugian yang timbul dapat diupayakan untuk ditekan seminimal mungkin. Hanya saja tidak jauh berbeda dengan pandangan yang tidak menyetujui keberadaan asuransi ini, perlu dipikirkan mekanisme yang tepat dalam penyelenggaraan asuransi sehingga nantinya tidak justru memberatkan bagi masyarakat luas.

b. Pertanggungjawaban Pelaku

Dalam pandangan responden, baik produsen, pengecer ataupun penjual merupakan pihak-pihak yang sama-sama seharusnya dapat dipertanggungjawabkan dalam hal terjadinya kejahatan di bidang obat dan makanan. Peredaran produk obat dan makanan yang

38. Ralph Glatfelter. "For the Victim of Crime : A New Approach" dalam Israel Drapkin & Emilio C. Viano. *Victimology : A New Focus Volume II : Social Reaction to Victimization*. (Lexington:1974), halaman 143.

merugikan konsumen dapat terjadi karena perbuatan produsen, pengecer ataupun penjual.

Bentuk pertanggungjawaban yang dipandang paling tepat adalah melalui sanksi administratif, terutama pencabutan ijin usaha yang dimiliki oleh produsen, pengecer ataupun penjual. Melalui pencabutan ijin usaha ini diharapkan para produsen, pengecer ataupun penjual lebih berhati-hati di kemudian hari dan tidak memproduksi, mengedarkan ataupun menjual obat dan makanan secara sembrono.

Dalam penelitian terungkap bahwa sanksi pidana tidak dipandang sebagai bentuk sanksi utama yang dipilih oleh responden untuk mengantisipasi kejahatan di bidang obat dan makanan ini.

Padahal dari berbagai studi yang dilakukan di luar negeri menunjukkan dengan mempertanggungjawabkan sanksi pidana kepada korporasi, - *produsen, pengecer ataupun penjual* -, dapat mencegah dilakukannya kejahatan korporasi ini. Penjatuhan sanksi pidana kepada korporasi bagi pimpinan korporasi lebih menakutkan daripada bentuk sanksi lainnya.³⁹

Hal ini dapat dipahami mengingat pidana hakekatnya merupakan suatu pengenaan penderitaan dan pernyataan pencelaan yang diberikan dengan sengaja

39. I.S. Susanto. *Kejahatan White-Collar dan Pembangunan Masyarakat Adil dan Makmur*. Dalam Masalah-Masalah Hukum Nomor 3 Tahun 1991.

oleh orang atau badan yang mempunyai kekuasaan kepada orang yang telah melakukan tindak pidana.⁴⁰

Dan pidana ini diberikan dengan dasar pembenaran yang meliputi tujuan :

1. mencegah terjadinya kejahatan atau perbuatan yang tidak dikehendaki atau perbuatan yang salah,
2. mengenakan penderitaan atau pembalasan yang layak kepada si pelanggar.⁴¹

Penggunaan hukum pidana sebagai sarana untuk menanggulangi kejahatan di bidang obat dan makanan sebenarnya tidak menjadi persoalan. Seperti pada kejahatan lainnya, penggunaan hukum pidana merupakan bagian dari kebijakan atau politik hukum dianggap sebagai hal yang wajar dan normal, seolah-olah eksistensinya tidak lagi dipersoalkan. Hal yang perlu diperhatikan dalam penggunaan hukum pidana ini lebih terletak pada garis-garis kebijakan atau pendekatan yang ditempuh yang menunjukkan bahwa politik kriminal ini merupakan bagian integral dari rencana pembangunan nasional

40. Muladi & Barda Nawawi Arief. *Teori-Teori dan kebijakan Pidana*. (Bandung:1984), halaman 4.

41. Herbert L. Packer. *The Limits of the Criminal Sanction*. (Stanford:1968), halaman 26.

Berdasarkan uraian terdahulu terlihat bahwa persepsi atau pandangan masyarakat tentang perlindungan terhadap korban kejahatan cukup bervariasi. Meskipun masyarakat mempunyai persepsi tertentu tentang perlindungan terhadap korban kejahatan, namun tidak selamanya tindakan/perilaku masyarakat dalam mengupayakan perlindungan terhadap korban kejahatan sesuai dengan sikap dan persepsi yang dimilikinya.

Dalam perkembangan disiplin psikologi sosial banyak dianut pendapat yang menerima gagasan bahwa antara sikap dan persepsi terdapat hubungan yang erat dan hampir tidak berubah. Meskipun dalam kenyataannya diakui pula bahwa persepsi ini tidak senantiasa selaras dengan sikap. Oleh karena itu penting untuk mengamati proses psikologis yang menghasilkan tanggapan yang dilakukan oleh seseorang.⁴³

Berdasarkan salah satu teori dalam psikologi, yaitu teori rangsangan-tanggapan (stimulus-response) diketahui bahwa persepsi merupakan bagian dari keseluruhan proses yang menghasilkan tanggapan setelah

42. Barda Nawawi Arief. "Kebijakan Penanggulangan Kejahatan Dengan Hukum Pidana". Dalam Muladi dan Barda Nawawi Arief. *Teori-Teori dan Kebijakan Pidana*. (Bandung:1984), halaman 157-158.

43. Bernard Hennessy. *Public Opinion* diterjemahkan oleh Amiruddin Nasution dengan judul *Pendapat Umum*. (Jakarta:1981), halaman 124-125.

rangsangan diterapkan kepada manusia. Dengan demikian dapat diketahui pula bahwa tanggapan masyarakat terhadap upaya perlindungan korban kejahatan merupakan hasil dari keseluruhan proses (termasuk persepsinya) yang terjadi setelah rangsangan yang terdiri dari berbagai aspek diterapkan pada masyarakat tersebut.

Aspek-aspek dan kondisi-kondisi yang mempengaruhi persepsi masyarakat terhadap upaya perlindungan korban kejahatan sudah tentu akan sangat luas. Jadi dapat pula akan meliputi aspek-aspek yang bersifat ideologi, politik, ekonomi, sosial, budaya ataupun pertahanan dan keamanan. Diantara berbagai aspek dan kondisi tersebut, yang cukup menonjol dan berhasil diungkap dari penelitian adalah aspek yang bersifat ekonomis, sosial dan budaya.

Aspek ekonomi yang begitu dominan mempengaruhi persepsi masyarakat terhadap upaya perlindungan korban kejahatan tercermin antara lain misalnya dalam pandangan masyarakat yang menolak diselenggarakannya program asuransi yang dikaitkan dengan peredaran produk obat dan makanan. Program asuransi dinilai hanya akan menambah beban masyarakat karena membeli produk obat dan makanan dengan harga yang lebih tinggi. Selain itu juga didasarkan pada alasan sebagaimana dikemukakan oleh **Ralph Glatfelter** bahwa masyarakat masih mempunyai pandangan yang kuat, program asuransi tersebut hanya akan membuat masyarakat mengeluarkan uang tanpa adanya kepastian uang

tersebut dapat diperoleh dalam jangka pendek.⁴⁴

Sedangkan pengaruh aspek sosial terhadap persepsi masyarakat tentang perlindungan korban kejahatan tercermin antara lain melalui pandangan masyarakat terhadap tanggung jawab negara (pemerintah) dalam hal turut memberikan ganti rugi dan perlindungan hukum terhadap korban kejahatan. Sebagaimana dianut oleh banyak masyarakat di dunia tentang pandangan bahwa dengan terbentuknya masyarakat (negara) diartikan anggota masyarakat telah menyerahkan hak-hak pribadi yang berkaitan dengan perlindungan terhadap dirinya untuk diserahkan pengurusannya kepada masyarakat (negara). Sehingga apabila ada anggota masyarakat yang menjadi korban, maka berarti masyarakat (negara) telah melanggar kontrak yang dibuat dengan anggotanya tersebut. Dengan adanya pelanggaran kontrak tersebut mendatangkan kewajiban bagi masyarakat (negara) untuk memulihkan kondisi yang telah diderita oleh anggotanya.⁴⁵

Selain itu dengan dibentuknya masyarakat (negara) telah dicanangkannya suatu tujuan untuk mengupayakan kesejahteraan seluruh anggota masyarakat. Oleh karena itu masyarakat (negara) secara moral mempunyai tanggung

44. Ralph Glatfelter. *Log cit.*

45. Duncan Chappel dan L. Paul Sutton. "Evaluating the Effectiveness of Program to Compensate the Victim of Crime". Dalam Israel Drapkin dan Emilio C. Viano. *Victimology: A New Focus Volume II : Social Reaction to Victimization.* (Lexington:1974), halaman 211.

Jawab terhadap kesejahteraan anggotanya, sehingga jika ada anggotanya yang tidak mampu maka masyarakat (negara) harus dapat mengupayakan anggotanya tersebut agar secara ekonomis dapat mandiri. dengan demikian berdasarkan prinsip-prinsip kesejahteraan sosial, masyarakat (negara) berhutang pada upaya-upaya pemulihan korban kejahatan.⁴⁶

Aspek lain yang cukup mempengaruhi persepsi masyarakat terhadap upaya perlindungan korban kejahatan adalah aspek yang bersifat kultural (budaya). Sebagai suatu konsep, menurut Koentjaraningrat kebudayaan dapat diartikan sebagai keseluruhan gagasan dan karya manusia, yang harus dibiasakannya dengan belajar, beserta keseluruhan dari budi dan dayanya itu.⁴⁷ Oleh karena itu kebudayaan selalu berkaitan dengan sifat-sifat alamiah manusia.

Sebagai makhluk sosial, manusia mempunyai kecenderungan dan kebutuhan untuk selalu hidup bersama dalam suatu kelompok (masyarakat). Dengan demikian manusia akan selalu melakukan berbagai upaya untuk mempertahankan keutuhan kelompoknya (masyarakatnya). Wujud upaya untuk mempertahankan kelompok ini dalam masyarakat Indonesia, misalnya dikenal melalui suatu kegiatan masyarakat yang dinamakan gotong royong. Dalam kerangka kebudayaan ini, maka upaya perlindungan korban

46. *Ibid.*

47. Koentjaraningrat. *Kebudayaan Mentalitas dan Pembangunan.* (Jakarta:1992), halaman 9.

kejahatan, misalnya melalui pemberian bantuan pelayanan kesehatan, dipandang juga sebagai suatu upaya untuk mempertahankan kelompoknya. Oleh karena itu dengan adanya latar belakang kebudayaan yang berkembang di masyarakat, maka dapat dipahami tentang persepsi masyarakat terhadap upaya perlindungan korban kejahatan.

Aspek-aspek yang bersifat ekonomis, sosial dan kultural yang merupakan suatu rangsangan tersebut setelah melalui proses psikologis, baik dalam bentuk penalaran (*cognition*), pengenalan (*reason*) ataupun perasaan (*feeling*), merupakan suatu persepsi yang akan mempengaruhi tanggapan manusia (masyarakat) terhadap perlindungan korban kejahatan.⁴⁸

-
48. Istilah dalam proses psikologis tersebut dapat didefinisikan sebagai berikut :
- Persepsi adalah cara manusia menangkap rangsangan,
 - Pengenalan adalah cara manusia memberikan arti kepada rangsangan,
 - Penalaran adalah proses dengan mana rangsangan dihubungkan dengan rangsangan lainnya pada tingkat pembentukan kegiatan psikologis,
 - Perasaan adalah konotasi emosional yang dihasilkan oleh rangsangan, baik sendiri maupun bersama-sama dengan rangsangan lain pada tingkat kognitif atau konseptual. (Bernard Hennessy. *Op cit*, halaman 117 - 118.)

3. Upaya Masyarakat Memberikan Perlindungan Terhadap Korban

Setiap fenomena, termasuk kejahatan, yang terjadi di tengah-tengah masyarakat akan selalu menimbulkan tanggapan, baik tanggapan yang sifatnya negatif (diam) maupun tanggapan-tanggapan lainnya. Bentuk-bentuk tanggapan (sikap) masyarakat terhadap suatu fenomena sosial sangat tergantung dari persepsi dan pengetahuan masyarakat tentang fenomena sosial tersebut. Demikian pula terhadap upaya-upaya masyarakat dalam memberikan perlindungan kepada korban dipengaruhi oleh persepsi dan pengetahuan masyarakat tentang korban dan perlindungan-perlindungan yang dapat diberikan terhadapnya.

Berdasarkan penelitian yang dilakukan diketahui bahwa persepsi masyarakat tentang perlindungan terhadap korban meliputi bentuk perlindungan yang berupa ganti rugi, perlindungan hukum dan bantuan pemulihan terhadap korban kejahatan. Di antara ketiga bentuk perlindungan yang dipersepsi tersebut, ternyata dalam kehidupan sehari-hari yang lebih banyak dilakukan adalah bentuk perlindungan hukum yang berupa penyuluhan, advokasi dan penegakan hukum di bidang obat dan makanan.

Perlindungan hukum yang sering dilakukan terhadap korban berdasarkan pengamatan responden ternyata dipandang akan lebih tepat apabila dilakukan oleh

Lembaga Pembinaan dan Perlindungan Konsumen (LP2K) Semarang serta Balai Pengobatan Obat dan Makanan (POM) Jawa Tengah. Meskipun dalam penilaian responden, upaya-upaya yang dilakukan oleh kedua instansi tersebut belum memberikan hasil yang memuaskan dan masih perlu ditingkatkan.

Di antara kedua instansi tersebut memang mempunyai tugas utama yang berbeda terutama jika dikaitkan dengan struktur organisasinya masing-masing. Dengan demikian titik berat upaya perlindungan terhadap korban kejahatan yang dilakukan oleh kedua instansi tersebut juga berbeda.

Sebagai suatu lembaga swadaya yang bergerak dalam bidang perlindungan konsumen, LP2K Semarang melakukan berbagai upaya pembinaan terhadap konsumen seperti misalnya melalui kegiatan penyuluhan dengan mempergunakan berbagai media yang ada. Sedangkan kegiatan yang bersifat perlindungan antara lain dilakukan dengan cara mewakili konsumen untuk memperoleh hak-haknya. Selain itu juga aktif melakukan penelitian dan pengkajian terhadap produk obat dan makanan yang beredar. Hasil temuan dari penelitian dan pengkajian yang dilakukan disebarkan kepada masyarakat luas dan diserahkan kepada instansi/pihak terkait yang diharapkan dapat ditindaklanjuti dan memberikan hasil yang akan memperkuat posisi konsumen.

Sementara itu Balai Pengawasan Obat dan Makanan

Jawa Tengah sebagai suatu instansi pemerintah di bawah Departemen Kesehatan mempunyai tugas utama melakukan pengawasan dan pengujian terhadap produk obat dan makanan yang beredar. Tugas utama lain yang juga diembannya adalah kewenangan untuk melakukan penyidikan kejahatan di bidang obat dan makanan. Dan tidak berbeda dengan instansi lainnya, Balai POM Jawa Tengah juga melaksanakan misi menyebarkanluaskan kepada masyarakat informasi tentang hak-hak masyarakat sebagai konsumen serta informasi-informasi lain yang dapat memberikan perlindungan kepada masyarakat.

Sebagai suatu organisasi, LP2K Semarang dan terlebih lagi Balai POM Jawa Tengah yang merupakan bagian dari birokrasi pemerintahan, mempunyai banyak keterbatasan untuk melakukan upaya perlindungan korban kejahatan di bidang obat dan makanan secara maksimal. Kendala yang dirasakan sebagai penghalang utama bersumber pada kuantitas dan kualitas sumber daya manusia dan keuangan yang tersedia.

Gambaran yang menunjukkan tidak maksimalnya upaya perlindungan hukum misalnya terlihat jelas pada Balai POM Jawa Tengah. Sebagai salah satu instansi pemerintah yang bertugas mengawasi obat dan makanan di 35 daerah tingkat II yang ada di Jawa Tengah, Balai POM hanya mempunyai 11 orang tenaga Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS). Dengan demikian kalau dirata-ratakan maka satu orang PPNS mempunyai tugas melakukan

penyidikan kira-kira untuk 3 daerah tingkat II.

Jumlah 11 orang tenaga PPNS yang dimiliki oleh Balai POM Jawa Tengah memang tidak sebanding dengan luasnya wilayah kerja yang meliputi 35 daerah tingkat II. Untuk menambah tenaga PPNS sehingga mendekati rasio yang ideal bukan persoalan yang mudah bagi Balai POM Jawa Tengah. Seperti halnya pengangkatan PPNS pada umumnya, maka Balai POM Jawa Tengah tidak dengan sendirinya dapat menambah PPNS, tetapi hanya dapat menerima PPNS berdasarkan pengangkatan yang dilakukan oleh Menteri Kehakiman atas usulan Menteri Kesehatan, sebagaimana yang diatur oleh Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana.⁴⁹

Dalam kenyataan sehari-hari Penyidik Pegawai Negeri Sipil ini ternyata tidak dapat melaksanakan tugasnya secara maksimal untuk melakukan penyidikan terhadap kejahatan-kejahatan di bidang obat dan makanan yang terjadi di wilayah Jawa Tengah. Selain jumlah tenaga yang ada tidak sebanding dengan luas wilayah kerja yang harus ditangani, terdapat beberapa faktor lain yang cukup menghambat pelaksanaan tugas PPNS Balai POM.

Oleh para anggota PPNS ini dirasakan sudah cukup berat untuk menjalankan fungsi utama Balai POM dalam

49. Ketentuan tentang pengangkatan PPNS ini diatur dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 8 tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana dan Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 27 tahun 1983 tentang Pelaksanaan KUHP.

melakukan pengawasan dan pengujian terhadap produk obat dan makanan. Dan untuk melaksanakan fungsi penyidikan, PPNS harus terlebih dahulu mengkoordinasikan rencana penyidikannya kepada Polri sebagai penyidik utama. Demikian pula setelah penyidikan selesai, perkara diserahkan kepada kejaksaan melalui penyidik utama. Sehingga apabila kejaksaan mengembalikan berkas perkara untuk dilengkapi kembali, maka berkas perkara itupun dikembalikan melalui penyidik utama. Prosedur ini dirasakan oleh para anggota PPNS lebih banyak menghabiskan waktu, tenaga dan dana. Meskipun informan dari Balai POM tidak menyebutkan jumlah dana operasional untuk penyidikan ini, tetapi tampaknya dana penyidikan bagi anggota PPNS cukup minim dan hal ini tersirat dari beberapa keluhan yang disampaikan terutama yang berkaitan dengan ketidakseimbangan antara dana penyidikan yang tersedia dengan luas wilayah yang harus ditangani.

Selain itu sebagai bagian/unsur dari suatu organisasi, tenaga-tenaga PPNS ini tentunya memiliki berbagai keterbatasan. Salah satu keterbatasan yang paling menonjol adalah keterbatasan kemampuan yang dimiliki oleh PPNS untuk mengantisipasi perkembangan yang ada. Berbagai keterbatasan ini, sebagaimana yang dikatakan oleh Lyman W. Porter dkk., meskipun biasanya tidak mudah untuk dinyatakan secara eksplisit

tetapi lebih sering muncul ke permukaan. Lebih lanjut Lyman W. Porter dkk. melihat sifat keterbatasan unsur manusia dalam organisasi ini dengan mengatakan :

*"People are not capable of behaving in all ways; in fact they are decidedly limited in their response capabilities"*⁵⁰

Keterbatasan-keterbatasan yang dimiliki oleh PPNS memang sering dijumpai seperti halnya pada lembaga-lembaga penegak hukum lainnya. Kendala-kendala inilah yang mengakibatkan munculnya keluhan-keluhan dari masyarakat terhadap bekerjanya aparat penegak hukum. Masyarakat menilainya sebagai kegagalan untuk mengantisipasi secara tepat berbagai masalah yang berkaitan dengan perubahan-perubahan sosial, perubahan-perubahan dalam hubungan antar ras ataupun perubahan-perubahan yang berkaitan dengan harapan-harapan masyarakat umumnya.⁵¹

Faktor keterbatasan kualitas sumber daya manusia pada PPNS tersebut hanyalah merupakan salah satu kendala dalam upaya perlindungan terhadap korban kejahatan di bidang obat dan makanan, khususnya kendala yang berkaitan dengan penegakan hukum. Selain itu meskipun masalah obat dan makanan di Indonesia

50. Lyman W. Porter *et al.* *Behavior in Organization*. (Stanford:1975), halaman 61.

51. Samuel Walker. *The Police In America: An Introduction*. (New York:1992), halaman 359.

sudah mempunyai landasan hukum yang jelas, yaitu sebagaimana yang termuat dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan, namun landasan hukum yang terdapat pada kedua undang-undang itu dipandang masih belum mampu memberikan perlindungan terhadap korban (konsumen) secara lengkap dan utuh. Masih diperlukan suatu kebijakan legislatif yang secara khusus mengatur perlindungan korban (konsumen).

Upaya perlindungan terhadap korban memerlukan landasan hukum yang kuat, terlebih bila dikaitkan dengan pengaruh globalisasi (ekonomi) yang ditandai oleh meningkatnya produk obat dan makanan dari luar negeri yang masuk dan beredar di Indonesia. Produk obat dan makanan luar negeri ini akan bertambah semakin banyak pada saat perdagangan bebas antar negara sudah diterapkan, misalnya dalam kerangka AFTA maupun yang lain-lainnya.

Globalisasi yang terjadi dalam berbagai bidang (terutama bidang ekonomi) menuntut dilakukannya restrukturisasi global dalam arti perlunya menata dan meninjau kembali konsep, asas, doktrin yang digunakan selama ini.⁵² Dengan demikian terhadap kebijakan

52. Satjipto Rahardjo. *Institusi Hukum Dan Penyelesaian Sengketa Jalan Lain*. Makalah dalam Seminar Nasional Menyongsong Pembangunan Hukum Era 2000 diselenggarakan oleh Bappenas - UNDIP di Semarang 12 - 13 Agustus 1996. Unpublished, halaman 2.

legislatif tentang perlindungan korban harus pula ditata dalam kerangka yang sepadan. Kesepadanan akan terlihat misalnya antara lain dengan adanya sifat adaptif dari kebijakan legislatif tersebut. Sifat adaptif yang dimaksudkan disini adalah kemampuannya untuk menyesuaikan diri dengan perkembangan-perkembangan baru, khususnya perkembangan internasional yang sudah disepakati bersama.⁵³

Kesadaran tentang pentingnya suatu kebijakan legislatif yang dapat memberikan perlindungan terhadap korban (konsumen) telah dirintis oleh bekas Presiden Amerika Serikat John F. Kennedy, yaitu ketika berbicara di depan Kongres Amerika Serikat tanggal 15 Maret 1962 dengan mengatakan :

"Consumers, by definition, include us all, ... They are the largest economic group, affecting and affected by almost every public and private economic decision. Yet they are the only important group... whose views are often not heard".⁵⁴

Menurut Kennedy konsumen mempunyai empat hak dasar yang terdiri dari hak untuk memperoleh keamanan, hak

53. Muladi. *Proyeksi Hukum Pidana Materil Indonesia Di Masa Datang*. Pidato Pengukuhan Guru Besar Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Diponegoro di Semarang 24 Februari 1990. Unpublished, halaman 3.

54. Federal Bureau of Consumer Affairs. *Consumer Power : A Guide To Consumer Affairs in Australia*. (Melbourne:1993), halaman 1.

untuk memperoleh informasi, hak untuk memilih dan hak untuk didengar. Pernyataan Kennedy yang sangat fundamental tersebut kemudian dijadikan sebagai piagam oleh berbagai kelompok konsumen di dunia.

Perkembangan kesepakatan internasional dalam bidang perlindungan terhadap konsumen yang tertuang dalam suatu dokumen khusus memang belum ada. Namun secara umum prinsip-prinsip yang sama sudah tercakup dalam suatu dokumen yang telah tercapai melalui Deklarasi tentang Prinsip-Prinsip Dasar Keadilan Bagi Korban Kejahatan dan Korban Penyalahgunaan Kekuasaan yang merupakan hasil Kongres Perserikatan Bangsa-Bangsa Ketujuh tentang Pencegahan Kejahatan dan Pembinaan Para Pelaku Kejahatan yang diselenggarakan di Milan Italia pada tanggal 26 Agustus sampai dengan 6 September 1985.

Kebijakan legislatif nasional yang berkaitan dengan kepentingan konsumen secara utuh belum termuat dalam suatu undang-undang. Berbagai peraturan perundang-perundangan yang berkaitan dengan kepentingan konsumen tersebar di berbagai peraturan antara lain Kitab Undang-undang Hukum Dagang, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1961 tentang Barang, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan, dan sebagainya.

Upaya merumuskan kebijakan legislatif yang berkaitan dengan perlindungan konsumen secara utuh

telah ditempuh oleh pemerintah melalui pembentukan Konsep Rancangan Undang-Undang tentang Perlindungan Konsumen yang disusun oleh Direktorat Jenderal Perdagangan Dalam Negeri Departemen Perindustrian dan Perdagangan. Beberapa hal penting yang menjadi alasan segera dibentuknya Undang-Undang Perlindungan Konsumen terdapat dalam Penjelasan Rancangan Undang-Undang Perlindungan Konsumen edisi 8 Nopember 1996 yang menegaskan bahwa perkembangan perekonomian dewasa ini telah memacu tumbuhnya sektor produksi dan perdagangan yang dalam kenyataannya secara tidak langsung menciptakan kekuatan posisi perusahaan, korporasi atau pengusaha di satu sisi dan menempatkan konsumen di sisi lain. Namun demikian sebagian perusahaan, korporasi atau pengusaha di dalam melakukan kegiatannya seringkali mengabaikan kepentingan konsumen dan karena posisinya tersebut, konsumen sering "terpaksa" menerima suatu produk meskipun tidak sesuai dengan yang diinginkan.

Ketidakseimbangan kekuatan yang terjadi memerlukan adanya produk hukum yang dapat melindungi konsumen yang biasanya awam, kurang waspada dan mudah tergiur oleh upaya-upaya pemasaran yang menarik tanpa memahami mutu atau spesifikasi produk barang dan jasa yang beredar di masyarakat. Kebijakan legislatif ini nantinya juga dimaksudkan untuk melindungi konsumen dari persaingan tidak sehat yang timbul di kalangan

dunia usaha dan sekaligus meningkatkan kesadaran serta tanggung jawab perusahaan untuk dapat memahami hak-hak konsumen

C. PENEGAKAN HUKUM DALAM KAITANNYA DENGAN UPAYA PERLINDUNGAN KORBAN

Secara umum cukup sulit untuk mengungkapkan data yang akurat tentang kejahatan di bidang obat dan makanan yang tercatat di wilayah Kodia Semarang. Kesulitan yang timbul disebabkan tidak adanya instansi yang melakukan pencatatan bentuk kejahatan tersebut secara konsisten. Pencatatan kejahatan di bidang obat dan makanan melalui statistik kriminal sangat ditentukan oleh tindakan-tindakan instansi terkait dalam melakukan penegakan hukum di bidang obat dan makanan.

Berdasarkan pengamatan yang telah dilakukan terungkap bahwa masyarakat lebih banyak yang bersikap apatis terhadap terjadinya kejahatan di bidang obat dan makanan ini. Pada umumnya para responden yang dijumpai mengakui pernah menjadi korban kejahatan di bidang obat dan makanan ini. Walaupun demikian tidak satupun responden yang berminat untuk menindaklanjuti kerugian yang dialaminya. Tindakan yang dilakukan hanya sebatas menceritakan pengalaman pahit tersebut kepada orang-orang

terdekat seperti misalnya kepada anggota keluarga yang lain, tetangga, ataupun teman-teman dekat. Beberapa alasan yang dikemukakan oleh responden berkaitan dengan sikap keengganan untuk menindaklanjuti kerugian yang dialami antara lain meliputi alasan tidak mau repot, kerugian yang diderita nilainya tidak besar, tidak yakin akan mendapatkan pemulihan kerugian, tidak yakin persoalannya akan ditindaklanjuti, tidak mau menderita kerugian yang lebih besar dan tidak tahu harus kemana menyelesaikan permasalahannya.

Sementara itu di lain pihak sikap yang ditempuh oleh Lembaga Pembinaan dan Perlindungan Konsumen Semarang, dan juga beberapa penasehat hukum, dalam mewakili masyarakat yang telah dirugikan lebih mengutamakan jalan musyawarah dengan produsen, pengecer ataupun penjual untuk memulihkan kerugian masyarakat yang diwakilinya.

Sedangkan Balai POM Jawa Tengah dalam kapasitasnya baik sebagai instansi yang berwenang melakukan pengujian dan pengawasan terhadap produk obat dan makanan yang beredar di Jawa Tengah dan sebagai penyidik kejahatan di bidang obat dan makanan, lebih banyak memainkan peran sebagai mediator bagi pihak-pihak yang bersengketa, yaitu masyarakat/konsumen di satu sisi dan produsen, pengecer ataupun penjual di sisi lainnya.

Peran sebagai mediator yang dijalankan oleh Balai POM Jawa Tengah ini tampaknya bukan sebagai prioritas

utama dalam melakukan penegakan hukum di bidang obat dan makanan. Langkah yang dilakukan oleh instansi-instansi yang berkaitan dengan permasalahan konsumen, menurut Peter Gaborsky dan John Braithwaite biasanya ditempuh dengan jalan :

1. Lebih mengutamakan upaya pencegahan masalah melalui pendidikan/penyuluhan terhadap konsumen daripada menangani setelah masalahnya terjadi.
2. Jika upaya pendidikan/penyuluhan tidak berhasil, baru kemudian ditempuh jalan mediasi antara pihak yang dirugikan dengan produsen, pengecer ataupun penjual serta perundingan pemecahan masalah antara kelompok pihak yang dirugikan dengan kelompok produsen, pengecer ataupun penjual.
3. Menuntut pihak produsen, pengecer ataupun penjual ke pengadilan jika jalan mediasi tidak membawa hasil yang dapat diterima semua pihak.⁵⁵

Pada umumnya penyelesaian sengketa melalui jalan mediasi ini dipandang lebih menguntungkan bagi pihak produsen, pengecer ataupun penjual. Abraham Blumberg melihat kenyataan ini mengatakan :

*"Indeed, the system of justice by negotiation, without trial, probably tends to serve better the interest and requirements of the guilty."*⁵⁶

Bagi produsen, pengecer ataupun penjual,

55. Peter Gaborsky & John Braithwaite. *Op cit*, halaman 81.

56. Abraham Blumberg. *Criminal Justice*. (Chicago:1970), halaman 30.

penyelesaian sengketa melalui jalan mediasi ataupun melalui jalan lain di luar pengadilan merupakan prioritas utama. Oleh karena itu mereka akan selalu berupaya mempergunakan kekuasaan yang dimiliki untuk mencapai tujuan yang saling berkaitan, yaitu :

1. Dipergunakan untuk menjaga supaya tindakan korporasi yang ilegal berada di luar peradilan pidana, khususnya upaya untuk menjadikan tindakannya berada dalam kewenangan administratif.
2. Keputusan dari bekerjanya badan administratif itupun merupakan subyek dari campur tangan kekuasaan korporasi.
3. Kekuasaan korporasi dipakai untuk mencegah tindakan-tindakan tertentu dari korporasi yang merugikan masyarakat dijadikan sebagai tindak pidana.⁵⁷

Selain faktor-faktor di atas, penegakan hukum di bidang obat dan makanan melalui peradilan pidana tidak dapat difungsionalisasikan secara optimal sehingga dapat memberikan hasil yang memuaskan. Penggunaan sanksi pidana dalam penegakan hukum ini dipandang sebagai bukan cara yang tepat dengan didasarkan pada pandangan bahwa banyak bentuk kejahatan di bidang obat dan makanan hanya merupakan sesuatu perbuatan yang sudah bertahun-tahun diterima sebagai praktek bisnis yang sah. Pandangan seperti ini telah menimbulkan banyak polemik yang

57. I.S. Susanto. *Kejahatan Korporasi*. (Semarang:1995), halaman 33-34.

berkisar pada persoalan apakah sanksi pidana cukup tepat diterapkan pada mereka yang melanggar secara hukum tetapi tidak secara moral.⁵⁸

Hambatan lain dalam penegakan hukum di bidang obat dan makanan terjadi sebagai akibat faktor kewenangan untuk melakukan penyidikan terhadap kejahatan di bidang obat dan makanan yang tidak hanya dipegang oleh satu instansi. Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang ada, antara lain dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang KUHP dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1992, baik Penyidik Polri maupun PPNS Balai POM diberi kewenangan untuk melakukan penyidikan terhadap kejahatan di bidang obat dan makanan. Menurut pengakuan responden koordinasi dan sinkronisasi pelaksanaan tugas antara kedua instansi tersebut belum sempurna. Banyak kegiatan penyidikan dari salah satu instansi yang tidak dikoordinasikan kepada instansi yang lainnya.

Kesan yang tampak dengan kurangnya koordinasi antara kedua instansi tersebut adalah bahwa baik Polri maupun Balai POM Jawa Tengah mempunyai kecenderungan untuk lebih mementingkan dan mengembangkan ideologi organisasinya masing-masing. Hal ini dilakukan dengan cara menyanjung organisasi dan nagota-anggotanya serta

58. Harry V. Ball dan Lawrence M. Friedman. "The Use Of Criminal Sanction In The Enforcement Of Economic Legislation: A Sociological View". Dalam Gilbert Geis & Robert F. Meier. *White-Collar Crime*. (New York:1977), halaman 319.

membesar-besarkan jasa yang telah mereka hasilkan.⁵⁹

Selama ini untuk penyidikan kejahatan di bidang obat dan makanan (terutama pada bentuk kejahatan dengan sasaran korporasi sebagai korbannya, misalnya pemalsuan atas suatu produk) terkesan lebih banyak dilakukan oleh penyidik Polri. Bagi pihak Balai POM intensifnya penyidikan oleh Polri tidak begitu dipermasalahkan dengan alasan bahwa yang terpenting setiap kejahatan yang terjadi di masyarakat tidak lolos begitu saja, namun dalam melakukan penyidikan diharapkan sebaiknya Polri juga mengkoordinasikan penyidikannya dengan Balai POM yang juga punya kewenangan yang sama untuk melakukan penyidikan.

Keberhasilan penegakan hukum diakui sangat tergantung dan ditentukan oleh berbagai hal dan salah satu diantaranya adalah faktor yang berasal dari instansi penegak hukum itu sendiri. Permasalahan yang sering dihadapi oleh instansi penegak hukum adalah karena sifatnya yang merupakan suatu organisasi birokratik. Hal ini sebenarnya merupakan suatu konsekuensi yang terjadi dalam masyarakat modern.

Menurut Max Weber, dalam masyarakat yang modern maka pola penegakan hukumnya ditandai oleh adanya unsur birokrasi yang merupakan salah satu unsur dalam

59. Peter M. Blau dan Marshall W. Meyer. *Bureaucracy in Modern Society*. Diterjemahkan oleh Gary R. Jusuf dengan judul *Birokrasi Dalam Masyarakat Modern*. (Jakarta:1987), halaman 76.

masyarakat yang dikelola secara rasional. Penegakan hukum akan menjadi efektif apabila masyarakat yang menjadi basis sosial bekerjanya hukum merupakan masyarakat yang tidak lagi bersifat tradisional atau kharismatik.⁶⁰

Penyidik Polri dan PPNS Balai POM sebagai instansi penegak hukum yang khusus diberi wewenang menangani kejahatan di bidang obat dan makanan, juga mempunyai bentuk organisasi yang bersifat birokratik. Sehingga pada kedua instansi tersebut dijumpai pula berbagai permasalahan yang bersifat organisatoris, seperti misalnya permasalahan-permasalahan yang menyangkut aspek manusia sebagai tiang utama organisasi, aspek fungsi ataupun struktur dalam organisasi, aspek yang menyangkut pengaruh-pengaruh sosial terhadap gerak langkah organisasi, dan berbagai aspek lainnya.

Di antara berbagai aspek organisatoris tersebut, aspek yang menyangkut pengaruh sosial terhadap gerak langkah organisasi, khususnya yang berkaitan dengan pengambilan keputusan/kebijakan dalam organisasi, merupakan aspek yang cukup menonjol. Dikatakan menonjol karena aspek inilah yang akan menentukan proses penyidikan, sehingga menentukan pula ada tidaknya suatu kasus kejahatan.

60. Esmi Warassih. *Peranan Kultur Hukum Dalam Penegakan Hukum*. Dalam Masalah-Masalah Hukum Nomor 2 Tahun 1995, halaman 20.

Penyidik Polri dan PPNS Balai POM merupakan pembuat keputusan yang paling utama dalam menentukan terhadap masuk atau tidaknya suatu kasus kejahatan di bidang obat dan makanan ke dalam sistim peradilan pidana. Keputusan/kebijakan yang dibuat sebagai reaksi terhadap timbulnya suatu kasus ini sering disebut sebagai diskresi.

Diskresi menurut Kenneth Culp Davis pada dasarnya dimiliki oleh setiap pejabat resmi yang mempunyai kewenangan membuat suatu pilihan di antara berbagai kemungkinan tindakan yang dapat dilakukan. Kalau diamati lebih lanjut, diskresi mengandung tiga aspek yang berkaitan dengan :

1. seorang pejabat dari sistim peradilan pidana,
2. bertindak dalam suatu kapasitas/kedudukan resmi,
3. membuat suatu putusan yang didasarkan pada penilaian individual.⁶¹

Dengan demikian diskresi ini dapat dimiliki oleh pejabat dari berbagai tingkatan jabatan, terutama sekali pejabat yang berwenang menentukan prioritas organisasi dalam melakukan penegakan hukum. Pada umumnya terdapat empat faktor utama yang berpengaruh terhadap keputusan untuk melakukan diskresi, yaitu faktor-faktor yang bersifat situasional, faktor-faktor yang berkaitan dengan lingkungan pekerjaan, faktor-faktor yang berasal dari

61. Samuel Walker. *Op cit*, halaman 198.

kebijakan resmi organisasi dan karakteristik-karakteristik yang melekat pada pribadi pejabat pembuat diskresi.⁶²

Berdasarkan pada ciri-ciri dan faktor yang mempengaruhi pembuatan suatu diskresi, maka dapat dipahami latar belakang yang menyebabkan di wilayah Kodia Semarang tidak ditemukan kasus kejahatan di bidang obat dan makanan yang masuk ke dalam sistim peradilan pidana dan sampai pada tingkat penjatuhan putusan di pengadilan negeri. Bagi pejabat pimpinan Poltabes Semarang, khususnya Satuan Reserse⁶³, penanganan kejahatan di bidang obat dan makanan ditempatkan pada prioritas yang lebih rendah dari penanganan bentuk-bentuk kejahatan yang lainnya. Hal ini diperkuat dengan kenyataan bahwa anggota-anggota Unit Reserse Ekonomi pada Satuan Reserse Poltabes Semarang lebih banyak ditugaskan membantu unit reserse lain untuk menangani bentuk-bentuk kejahatan lainnya.

Demikian pula penanganan kejahatan di bidang obat dan makanan oleh Balai POM Jawa Tengah belum ada yang diproses sampai ke tingkat pengadilan negeri. Selain karena menetapkan prioritas untuk melakukan tugas utama

62. *Ibid*, halaman 204.

63. Berdasarkan struktur organisasi Poltabes Semarang, penanganan kejahatan di bidang obat dan makanan menjadi ruang lingkup kewenangan Unit Reserse Ekonomi Satuan Reserse Poltabes Semarang.

di bidang pengujian dan pengawasan obat dan makanan yang beredar, keputusan untuk tidak mengajukan kasus kejahatan di bidang obat dan makanan untuk diproses sampai ke tingkat pengadilan negeri dengan didasarkan pada pertimbangan bahwa dalam hal-hal tertentu bagi Balai POM Jawa Tengah cukup sulit untuk menentukan dan menuntut pelaku ke depan pengadilan. Sebagai contoh dalam hal didapatkannya bukti bahwa di suatu tempat jual (rak) pasar swalayan ditemukan produk obat dan minuman yang kadaluarsa, setelah diselidiki lebih lanjut ternyata bahwa penataan produk obat dan makanan di pasar swalayan tersebut tidak dilakukan langsung oleh pegawai pasar swalayan tetapi oleh pegawai-pegawai dari pihak produsen ataupun pengecer. Bagi Balai POM Jawa Tengah cukup sulit untuk dapat membuktikan kealpaan pada tindakan-tindakan pegawai-pegawai tersebut. Demikian pula untuk mempertanggungjawabkan pengecer ataupun penjual cukup sulit karena pada umumnya pengecer ini merupakan suatu badan usaha yang berbentuk korporasi. Sedangkan baik KUHP maupun Undang-Undang Kesehatan yang juga mengacu kepada KUHP belum mengenal korporasi sebagai subyek hukum. Kondisi tersebut cukup mempersulit Balai POM dalam melakukan penyidikan dan atau meneruskan perkaranya kepada penuntut umum.

Melihat pada kenyataan di atas dapat dikatakan bahwa diskresi yang dijalankan kedua instansi terhadap kejahatan di bidang obat dan makanan kurang cermat.

Diskresi yang selama ini dilakukan terlihat tidak begitu banyak mendukung upaya pencapaian tujuan-tujuan dari sistim peradilan pidana.

Penggunaan diskresi menunjukkan besarnya kekuasaan yang dimiliki oleh suatu birokrasi. Sebagai lembaga yang mempunyai kekuasaan yang besar, birokrasi memiliki kemampuan yang sangat besar pula untuk berbuat kebaikan atau keburukan. Oleh karena itu sebagaimana disampaikan oleh Peter M. Blau dan Marshall W. Meyer birokrasi ini dikatakan sebagai bermuka dua, artinya di satu pihak membawa kemanfaatan dan keuntungan, namun disisi lain birokrasi ini juga merupakan ancaman bagi kebebasan, spontanitas dan kemajuan sosial.⁶⁴

Meskipun demikian bukan berarti diskresi yang ada pada kedua instansi tersebut lebih baik ditiadakan. Secara umum diskresi itu adalah sesuatu yang tidak jelek dan kehadirannya sering dibutuhkan karena adanya kenyataan dilapangan (situasi dan kondisi dari suatu pelanggaran hukum) yang tidak selamanya sesuai/cocok dengan gambaran suatu peraturan perundang-undangan yang harus ditegakkan.

Penerapan diskresi oleh aparat penegak hukum memang akan menyangkut kehidupan dan kebebasan anggota

64. I.S. Susanto. *Lembaga Peradilan dan Demokrasi*. Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional dan Pembentukan Asosiasi Pengajar dan Peminat Sosiologi Hukum Indonesia yang diselenggarakan oleh Pusat Studi Hukum dan Masyarakat Fakultas Hukum Universitas Diponegoro di Bandung 12 - 13 Nopember 1996. Unpublished, halaman 2.

masyarakat. Oleh karena itu untuk mencegah penyalahgunaan diskresi sehingga tidak akan menimbulkan persoalan baru, maka perlu adanya pengawasan terhadap penggunaan diskresi ini.

Penggunaan diskresi dalam penegakan hukum perlu pengawasan mengingat jangan sampai diskresi ini nantinya justru malah akan menjadi faktor penghambat upaya perlindungan terhadap korban kejahatan di bidang obat dan makanan. Ataupun sebagai faktor penyebab timbulnya korban berganda akibat bekerjanya sistim peradilan pidana yang pada akhirnya dapat menghambat tujuan dari sistim peradilan pidana untuk mewujudkan suatu kesejahteraan sosial bagi seluruh anggota masyarakat.

BAB IV

PENUTUP

Berdasarkan uraian-uraian yang termuat pada tiga bab sebelumnya, maka pada bagian penutup tulisan ini dikemukakan beberapa kesimpulan sebagai akhir dari pembahasan tentang persepsi masyarakat terhadap upaya perlindungan bagi korban kejahatan. Selain itu untuk mencapai tujuan atau sasaran yang optimal dari tulisan ini, pada bagian akhir juga dikemukakan beberapa saran yang diharapkan dapat meningkatkan kualitas upaya perlindungan yang dapat diberikan terhadap korban kejahatan.

A. KESIMPULAN

1. Persepsi masyarakat tentang perlindungan korban kejahatan di bidang obat dan makanan yang dapat diungkap meliputi tiga bentuk perlindungan, yaitu berupa :

- a. Ganti rugi

Ganti rugi terhadap korban oleh pelaku merupakan sesuatu yang dipersepsi oleh masyarakat sebagai hal yang sudah merupakan kewajiban dari pelaku. Sudah selayaknya pelaku mempertanggungjawabkan tindakannya yang merugikan masyarakat dengan memberikan ganti kerugian kepada korban.

b. Perlindungan hukum

Bentuk perlindungan yang berupa perlindungan hukum terdiri dari :

(1) Penyuluhan

Bentuk perlindungan hukum berupa penyuluhan oleh beberapa instansi, seperti Balai POM Jawa Tengah dan Lembaga Pembinaan dan Perlindungan Konsumen Semarang, dipandang sebagai bentuk perlindungan hukum yang dapat memberikan hasil yang memuaskan karena dapat meningkatkan kesadaran masyarakat akan hak-haknya sebagai konsumen (korban).

(2) Advokasi

Pada umumnya korban dipandang sebagai pihak yang lemah posisinya yang antara lain disebabkan karena kurang luasnya pengetahuan yang dimiliki, yang dalam hal ini termasuk pengetahuannya tentang hukum. Oleh karena itu advokasi bagi korban dari pihak lain, baik oleh penasehat hukum, lembaga swadaya masyarakat seperti LP2K ataupun instansi pemerintah seperti Balai POM, dipandang akan memberikan jaminan bagi perlindungan terhadap korban kejahatan.

(3) Perundang-undangan

Meskipun perangkat peraturan perundang-undangan yang ada (antara lain melalui Undang-undang

Nomor 23 tahun 1992 tentang Kesehatan, Undang-Undang Nomor 7 tahun 1996 tentang Pangan dan juga Pasal 205 KUHP) sudah mampu memberikan perlindungan terhadap korban kejahatan di bidang obat dan makanan, namun dipandang masih perlu dilengkapi oleh perundang-undangan yang khusus menjamin perlindungan terhadap konsumen (korban). Pandangan tentang urgensi undang-undang perlindungan konsumen didasari kenyataan bahwa dengan kecenderungan globalisasi (ekonomi) dan "dominasi" informasi (iklan) media massa elektronika (televisi) dewasa ini akan semakin meningkatkan ancaman terhadap konsumen (korban).

c. Bantuan pemulihan korban, yang terdiri dari :

(1) Pelayanan kesehatan

Tindakan pelaku kejahatan akan mendatangkan kerugian yang tidak hanya berupa kerugian dalam bentuk materi, tetapi juga lebih banyak kerugian terhadap kesehatan dan bahkan mengancam kehidupannya. Dengan demikian pelayanan kesehatan kepada korban dipandang sebagai upaya perlindungan yang utama.

(2) Ganti rugi oleh pemerintah

Terdapat pandangan yang berbeda tentang kewajiban ganti rugi yang diberikan oleh pemerintah kepada korban. Di satu sisi

pemerintah dipandang tidak harus memberikan ganti rugi kepada korban dengan alasan akan membebankan keuangan negara dan terjadinya kejahatan bukan sepenuhnya karena kesalahan negara. Namun disisi lain berdasarkan prinsip-prinsip kesejahteraan sosial dan kontrak sosial, pemerintah dipandang mempunyai kewajiban untuk memberikan ganti rugi kepada korban kejahatan.

(3) Program asuransi

Program asuransi merupakan bentuk perlindungan yang cukup dilematis. Berdasarkan kondisi masyarakat yang belum "insurance minded", penyelenggaraan program asuransi dipandang tidak akan banyak mendatangkan manfaat karena masyarakat mengeluarkan uang tanpa ada kepastian uang tersebut akan kembali. Selain itu program asuransi dipandang juga akan semakin menambah beban masyarakat karena akan membeli produk obat dan makanan lebih mahal dari yang seharusnya.

Sementara itu terdapat pandangan bahwa program asuransi justru akan lebih memberikan perlindungan kepada korban. Pandangan ini didasarkan pada kondisi di masyarakat yang masih belum banyak menyelenggarakan upaya perlindungan terhadap korban.

2. Diketahui bahwa meskipun masyarakat mempunyai persepsi atau pandangan tersendiri tentang perlindungan terhadap korban kejahatan tetapi tidak otomatis pandangan tersebut sesuai dengan sikap/perilaku sehari-hari dalam tindakan-tindakannya untuk mengupayakan perlindungan terhadap korban kejahatan.

3. Persepsi dan pengetahuan masyarakat tentang upaya perlindungan terhadap korban kejahatan dipengaruhi oleh berbagai aspek. Adapun aspek-aspek yang paling menonjol terhadap pembentukan persepsi masyarakat tentang korban kejahatan antara lain meliputi aspek sosial, aspek budaya dan aspek ekonomi.

Aspek sosial tercermin melalui prinsip-prinsip kesejahteraan sosial dan prinsip-prinsip kontrak sosial yang dianut oleh masyarakat. Masyarakat dipandang mempunyai kewajiban moral untuk menyelenggarakan kesejahteraan bagi anggotanya

Aspek budaya hadir berkaitan dengan sifat-sifat alamiah manusia sebagai makhluk sosial yang selalu melaksanakan berbagai upaya untuk menjaga keutuhan kelompoknya. Prinsip gotong royong merupakan faktor yang cukup menonjol dalam pembentukan persepsi terhadap upaya perlindungan korban kejahatan.

Sedangkan aspek ekonomi yang pada umumnya didasarkan pada penilaian keseimbangan antara pengeluaran dan hasil yang dicapai, telah mempengaruhi persepsi masyarakat tentang bentuk-bentuk perlindungan yang

perlu diselenggarakan bagi korban kejahatan di bidang obat dan makanan.

4. Terdapat kondisi yang cukup memprihatinkan di masyarakat dengan banyaknya anggota masyarakat yang bersikap apatis terhadap kejahatan di bidang obat dan makanan. Sikap apatis masyarakat tercermin dari pengakuan tentang keengganan anggota masyarakat yang menjadi korban untuk menindaklanjuti kejahatan yang menimpanya dengan alasan yang antara lain karena alasan tidak mau repot, kerugian yang diderita nilainya tidak terlalu besar, tidak yakin akan mendapatkan pemulihan kerugian, tidak yakin persoalannya akan ditindaklanjuti, tidak mau menderita kerugian yang lebih besar dan tidak tahu harus kemana menyelesaikan persoalannya.

Meskipun demikian terdapat penyelenggaraan beberapa upaya masyarakat luas terhadap perlindungan korban yang dilakukan melalui :

- a. Beberapa instansi, seperti LP2K Semarang dan balai POM Jawa Tengah cukup peduli dengan upaya perlindungan terhadap korban. Oleh karena itu penyuluhan dan penyebaran informasi dengan memanfaatkan berbagai media diharapkan akan lebih meningkatkan kesadaran korban (konsumen).
- b. Advokasi atau bantuan hukum terhadap anggota masyarakat dilakukan melalui instansi-instansi seperti

LP2K Semarang, Balai POM Jawa Tengah serta kantor penasehat hukum.

Advokasi yang dilakukan pada umumnya diwujudkan dalam bentuk penyelesaian di luar lembaga peradilan dengan kapasitas instansi-instansi tersebut lebih banyak bertindak sebagai mediator.

- c. Lembaga Pembinaan dan Perlindungan Konsumen Semarang sebagai suatu lembaga swadaya masyarakat yang bergerak dalam bidang perlindungan konsumen secara proporsional melakukan berbagai penelitian dan pengkajian terhadap masalah perlindungan konsumen, termasuk pengkajian terhadap perangkat peraturan perundang-undangan yang mengatur masalah obat dan makanan serta pengkajian terhadap rancangan perangkat peraturan perundang-undangan yang akan memberikan perlindungan terhadap korban (konsumen).
5. Dalam bidang penegakan hukum di bidang obat dan makanan, diskresi yang dijalankan oleh aparat penegak hukum (Polri dan Balai POM) tidak dilakukan secara cermat sehingga kasus-kasus yang timbul lebih banyak dilakukan dengan jalan mediasi yang menghasilkan banyak keuntungan terhadap pelaku, tetapi justru sebaliknya di lain pihak memperlemah posisi korban. Pengakuan terhadap kewenangan yang dimiliki oleh dua instansi dalam melakukan penyidikan tidak disertai dengan koordinasi penyidikan yang baik di antara kedua instansi tersebut dalam melaksanakan kewenangan

penyidikan di bidang obat dan makanan.

B. SARAN

Beberapa saran yang diajukan sebagai bagian akhir dan penutup dari tulisan tentang upaya perlindungan terhadap korban ini adalah sebagai berikut :

1. Pemerintah dan lembaga swadaya masyarakat yang bergerak dalam bidang perlindungan konsumen dengan memanfaatkan berbagai media yang ada perlu lebih intensif melakukan penyebaran informasi tentang hak-hak korban (konsumen) sehingga dapat meningkatkan kualitas persepsi dan pengetahuan masyarakat tentang perlindungan terhadap korban kejahatan.
2. Kecenderungan globalisasi dalam berbagai bidang kehidupan (terutama dalam bidang ekonomi) akan memberikan ancaman yang cukup besar bagi masyarakat (konsumen). Oleh karena itu semua pihak diharapkan memberikan perhatian yang lebih besar terhadap pembentukan perangkat peraturan perundang-undangan yang memberikan perlindungan terhadap korban, khususnya dari berbagai ancaman yang antara lain timbul sebagai akibat globalisasi yang melanda dunia dewasa ini.
3. Aparat penegak hukum, dalam hal ini Polri dan Balai POM yang memiliki kewenangan penegakan hukum di bidang obat dan makanan, perlu lebih memfungsionalisasikan dan mengoptimalisasikan perangkat peraturan perundang-

undang yang ada (antara lain Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan) sehingga dapat memberikan perlindungan yang cukup terhadap korban.

4. Perlu koordinasi yang rapi antara aparat penegak hukum serta lebih cermat dalam melakukan diskresi penegakan hukum di bidang obat dan makanan sehingga dapat memberikan hasil yang akan memperkuat posisi korban dan bukannya justru menimbulkan korban ganda yang diakibatkan oleh bekerjanya sistim peradilan pidana ini.
5. Untuk lebih mengoptimalkan peran perguruan tinggi di tengah-tengah masyarakat dalam melaksanakan misi yang terdapat pada tri dharma perguruan tinggi khususnya di bidang pengabdian masyarakat, biro-biro bantuan hukum yang ada di perguruan tinggi perlu lebih menyeimbangkan pemberian pelayanan hukum kepada masyarakat, yaitu dengan mengembangkan secara proporsional pelayanan hukum kepada pihak-pihak yang menjadi korban dari suatu tindak kejahatan.
6. Pemberdayaan biro-biro bantuan hukum pada perguruan tinggi dalam memberikan perlindungan kepada korban kejahatan pada hakekatnya hanya merupakan salah satu sarana (akses) bagi korban untuk mendapatkan keadilan. Oleh karena itu perguruan tinggi dituntut untuk dapat memberikan sumbangan pikiran terhadap pembentukan tindakan-tindakan alternatif lainnya yang dapat

memberikan keadilan bagi korban kejahatan sehingga upaya-upaya ini dapat mencerminkan perwujudan peran perguruan tinggi untuk turut serta memajukan kesejahteraan masyarakat dan mewujudkan cita-cita nasional untuk membentuk suatu masyarakat yang adil dan makmur.

DAFTAR PUSTAKA

- Albrow, Martin. *Bureaucracy* diterjemahkan oleh M. Rusli Karim & Totok Daryanto dengan judul *Birokrasi*. Yogya-karta:Tiara Wacana Yogya, 1989.
- Ali, Novel. *Manipulasi Obat*. Artikel dalam Harian Media Indonesia edisi 5 Desember 1995.
- Ball, Harry V. dan Lawrence M. Friedman. "The Use Of Criminal Sanction In The Enforcement Of Economic Legislation : A Sociological View". Dalam Gilbert Geis dan Robert F. Meier. *White-Collar Crime : Offences In Business, Politics And The Professions*. New York:The Free Press, 1977.
- Becker, Howard S. *Outsiders*. New York:The Free Press, 1987.
- Berger, Peter L. *The Sacred Canopy* diterjemahkan oleh Hartono dengan judul *Langit Suci:Agama Sebagai Realitas Sosial*. Jakarta:LP3ES, 1991.
- Blau, Peter M. & Marshall W. Meyer. *Bureaucracy In Modern Society* diterjemahkan oleh Gary R. Jusuf dengan judul *Birokrasi Dalam Masyarakat Modern*. Jakarta:UI Press, 1987.
- Blumberg, Abraham. *Criminal Justice*. Chicago:Quadrangle Books, 1970.
- Box, Steven. *Power, Crime and Mystification*. New York:Tavistock Publications, 1983.
- *Deviance, Reality and Society*. London:Holt, Rinehart and Winston, 1971.
- Chappel, Duncan dan L. Paul Sutton. "Evaluating The Effectiveness Of Programs To Compensate The Victims Of Crime". Dalam Israel Drapkin dan Emilio C. Viano. *Victimology:A New Focus Volume II:Social Reaction To Victimization*. Lexington:Lexington Books DC Heath and Company, 1974.
- Clinard, Marshall B. & Peter C. Yeager. *Corporate Crime*. New York:The Free Press, 1980.
- Dadrian, Vahakn N. "An Attempt At Defining Victimology". dalam Emilio C. Viano. *Victims And Society*. Washington DC:Visage Press, Inc, 1976.
- Departement of International Economic and Social Affair. *Seventh United Nations Congress On The Prevention*

Of Crime And The Treatment Of Offender. New York:United Nations, 1986.

Drapkin, Israel & Emilio C. Viano. *Victimology.* Lexington:Lexington Books DC Heath and Company, 1974.

----- *Victimology:A*
New Focus Volume I Theoretical Issues In
Victimology. Lexington:Lexington Books DC Heath and
Company, 1974.

----- *Victimology:A*
New Focus Volume II Society Reaction To
Victimization. Lexington:Lexington Books DC Heath
and Company, 1974.

----- *Victimology:A*
New Focus Volume IV Violence And Its Victims.
Lexington:Lexington Books DC Heath and Company,
1974.

----- *Victimology:A*
New Focus Volume V Exploiters And Exploited: The
Dynamics Of Victimization. Lexington:Lexington
Books DC Heath and Company, 1974.

Effendi, Sofian et al. *Membangun Martabat Manusia;Peranan Ilmu-Ilmu Sosial Dalam Pembangunan.* Yogyakarta:Gadjah Mada University Press, 1992.

Faisal, Sanafiah. *Penelitian Kualitatif; Dasar-Dasar Dan Aplikasi.* Malang:YA3 Malang, 1990.

Federal Bureau Of Consumer Affairs. *Consumer Power : A Guide To Consumer Affair In Australia.* Melbourne:The Australian Goverment Publishing Service, 1993.

Geis, Gilbert. "Victimization Pattern In White-Collar Crime". Dalam Israel Drapkin dan Emilio C. Viano. *Victimology:A New Focus Volume V Exploiters And Exploited:The Dynamics Of Victimization.* Lexington:Lexington Books DC Heath and Company, 1974.

Geis, Gilbert & Robert F. Meier. *White-Collar Crime:Offences In Business, Politics, And The Professions.* New York:The Free Press, 1977.

Glatfelter, Ralph. "For The Victims Of Crime : A New Approach". Dalam Israel Drapkin dan Emilio C. Viano. *Victimology:A New Focus Volume II:Social Reaction To Victimization.* Lexington:Lexington Books DC Heath and Company, 1974.

- Goldsmith, Maurice. "The Thalidomide Affair". Dalam Israel Drapkin dan Emilio C. Viano. *Victimology*. Lexington:Lexington Books DC Heath and Company, 1974.
- Grabosky, Peter & John Braithwaite. *Of Manners Gentle; Enforcement Strategies Of Australian Business Regulatory Agencies*. Melbourne:Oxford University Press, 1986.
- Hennesy, Bernard. *Public Opinion*: diterjemahkan oleh Amiruddin Nasution dengan judul *Pendapat Umum*. Jakarta:Erlangga, 1989.
- Hidranto. Firman dan Suwantin Oemar. *Berkompetisi di Pasar Obat Bebas*. Artikel dalam Harian Bisnis Indonesia edisi 22 September 1994.
- Koentjaraningrat. *Kebudayaan Mentalitas dan Pembangunan*. Jakarta:Gramedia Pustaka Utama, 1992.
- Melsen, A.G.M. van. *Wetenschap en Verantwoordelijkheid* diterjemahkan oleh K. Bertens dengan judul *Ilmu Pengetahuan dan Tanggung Jawab Kita*. Jakarta:Gramedia, 1985.
- Moeljatno. *Kitab Undang-Undang Hukum Pidana*. Jakarta:Aksara Baru, 1985.
- Muladi dan Barda Nawawi Arief. *Teori-Teori Dan Kebijakan Pidana*. Bandung:Alumni, 1984.
- Muladi dan Dwidja Priyatno. *Pertanggungjawaban Korporasi Dalam Hukum Pidana*. Bandung:Sekolah Tinggi Hukum Bandung, 1991.
- Muladi. *Proyeksi Hukum Pidana Materiil Indonesia Di Masa Datang*. Pidato Pengukuhan Guru Besar Ilmu Hukum Pada Fakultas Hukum Universitas Diponegoro di Semarang 24 Februari 1990. Unpublished.
- . *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*. Semarang:Badan Penerbit UNDIP, 1995.
- Nawawi Arief, Barda. "Kebijakan Penanggulangan Kejahatan Dengan Hukum Pidana". Dalam Muladi dan Barda Nawawi Arief. *Teori-Teori Dan Kebijakan Pidana*. Bandung:Alumni, 1984.
- . *Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara*. Semarang:Ananta, 1994.

- , *Beberapa Aspek Pengembangan Ilmu Hukum Pidana (Menyongsong Generasi Baru Hukum Pidana Indonesia)*. Pidato Pengukuhan Guru Besar Ilmu Hukum Pada Fakultas Hukum Universitas Diponegoro di Semarang tanggal 25 Juni 1994. Unpublished.
- Packer, Herbert L. *The Limits Of The Criminal Sanction*. Stanford:Stanford University Press, 1968.
- Porter, Lyman W et al. *Behavior In Organization*. New York:McGraw-Hill Book Company. 1975.
- Rahardjo, Satjipto. *Hukum Dan Masyarakat*. Bandung:Angkasa, 1986.
- , *Ilmu Hukum*. Bandung:Citra Aditya Bakti, 1991.
- , *Institusi Hukum Dan Penyelesaian Sengketa Jalan Lain*. Makalah dalam Seminar Nasional Menyongsong Pembangunan Hukum Era 2000 diselenggarakan oleh Bappenas - UNDIP di Semarang 12 - 13 Desember 1996.
- Ross, Edward Alsworth. "The Criminaloid". Dalam Gilbert Geis dan Robert F. Meier. *White-Collar Crime:Offences In Business, Politics And The Professions*. New York:The Free Press, 1977.
- Sahetapy, J.E. *Viktimologi Sebuah Bunga Rampai*. Jakarta:Pustaka Sinar Harapan, 1987.
- Schafer, Stephen. *The Victim And His Criminal:A Study In Functional Responsibility*. New York:Random House, 1968.
- Separovic, Zvonimir-Paul. *Victimology:Studies Of Victims*. Zagreb:Samobor-Novaki bb, 1985.
- Siagian, Sondang P. *Patologi Birokrasi*. Jakarta:Ghalia Indonesia, 1994.
- Soemitro, Ronny Hanitijo. *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*. Jakarta:Ghalia Indonesia, 1990.
- Sudaryatmo. *Masalah Perlindungan Konsumen Di Indonesia*. Bandung:Citra Aditya Bakti, 1996.
- Sudarto. *Hukum Dan Hukum Pidana*. Bandung:Alumni, 1981.
- Sudarwanto, Barno. *Kemandirian Industri Obat Menyongsong Liberalisasi*. Artikel dalam Harian Bisnis Indonesia edisi 31 Oktober 1995.

Susanto, I.S. *Statistik Kriminal Sebagai Konstruksi Sosial: Penyusunan, Penggunaan Dan Penyebarannya Suatu Studi Kriminologi*. Disertasi. Unpublished, 1990.

----- . *Kejahatan White-Collar Dan Pembangunan Masyarakat Adil Dan Makmur*. Artikel dalam Majalah Masalah-Masalah Hukum Nomor 3 Tahun 1991.

----- . *Pemahaman Kritis Terhadap Realitas Sosial*. Artikel dalam Majalah Masalah-Masalah Hukum Nomor 2 Tahun 1992.

----- . *Kriminologi*. Semarang: FH UNDIP, 1995.

----- . *Kejahatan Korporasi*. Semarang: Badan Penebit UNDIP, 1995.

----- . *Lembaga Peradilan Dan Demokrasi*. Makalah dalam Seminar Nasional dan Pembentukan Asosiasi Pengajar dan Peminat Sosiologi Hukum Indonesia diselenggarakan oleh Pusat Studi Hukum dan Masyarakat Fakultas Hukum Universitas Diponegoro di Bandungan 12 - 13 November 1996.

Taylor, Ian *et al.* *The New Criminology*. London: Routledge & Kegan Paul, 1977.

Quinney, Richard. *Criminology: Analysis And Critique Of Crime In America*. Boston: Little, Brown and Company, 1975.

Viano, Emilio C. *Victims And Society*. Washington DC: Visage Press, Inc, 1976.

Vold, George B. *Theoretical Criminology*. New York: Oxford University Press, 1980.

Walker, Samuel. *The Police In America: An Introduction*. New York: McGraw-Hill, Inc, 1992.

Warassih, Esmi. *Peranan Kultur Hukum Dalam Penegakan Hukum*. Artikel dalam Majalah Masalah-Masalah Hukum Nomor 2 Tahun 1995.

SURAT KABAR/MAJALAH

Bisnis Indonesia, 22 September 1994.

-----, 31 Oktober 1995.

Kompas, 31 Maret 1994.

-----, 15 April 1994.

Masalah-Masalah Hukum Nomor 3 Tahun 1991.

----- Nomor 9 Tahun 1992.

----- Nomor 2 Tahun 1995.

Media Indonesia, 5 Desember 1995.

-----, 7 Januari 1996.

Suara Merdeka, 15 April 1994.

-----, 13 Januari 1997.

-----, 5 April 1997.

Suara Pembaruan, 28 Oktober 1991.

PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan

Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1983 tentang Pelaksanaan
KUHAP

Keputusan Menteri Kesehatan Nomor 23/MENKES/SK/I/1978
tentang Pedoman Cara Produksi Yang Baik Untuk
Makanan.

Keputusan Menteri Kesehatan Nomor 43/MENKES/SK/II/1988
tentang Pedoman Cara Pembuatan Obat Yang Baik
(CPOB).